

**SKRIPSI**



**PELAKSANAAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN  
TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
(PROYEK PEMBANGUNAN *MIDDLE RING ROAD*  
MAKASSAR)**

**OLEH:**

**DIAN TUTI UTAMI  
B11115049**

**DEPARTEMEN HUKUM PERDATA  
FAKULTAS HUKUM  
UIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2019**



**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK  
KEPENTINGAN UMUM (PROYEK PEMBANGUNAN *MIDDLE RING*  
*ROAD* KOTA MAKASSAR).**

**OLEH:**

**DIAN TUTI UTAMI**

**NIM B111 15 049**

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
Pada Bagian Hukum Perdata  
Program Studi Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2019**



## PENGESAHAN SKRIPSI

### PELAKSANAAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (PROYEK PEMBANGUNAN MIDDLE RING ROAD MAKASSAR)

Disusun dan diajukan oleh

**DIAN TUTI UTAMI**  
**B111 15 049**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum  
Perdata Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Selasa, 21 Mei 2019  
Dan Dinyatakan Lulus

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

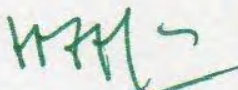


Prof. Dr. Ir Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003



Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.  
NIP. 19761129 1999031 005



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Dian Tuti Utami  
Nomor Induk Mahasiswa : B111 15 049  
Jenjang Pendidikan : S-1  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa skripsi ini yang berjudul "**Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan *Middle Ring Road* Kota Makassar)**" adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

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

Makassar 22 Mei 2019  
METERAI  
TEMPEL  
30299AFF777919846  
6000  
ENAM RIBU RUPIAH  
  
(Dian Tuti Utami)



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BALEKAMBANG  
FAKULTAS HUKUM

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Dian Tuti Utami

Nomor Pokok : B11115049

Bagian : Hukum Perdata

Judul : Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah  
Untuk Kepentingan Umum ( Proyek Pembangunan  
*Middle Ring Road* Makassar)

Telah diperiksa dan memenuhi persyaratan ujian skripsi sebagai ujian  
akhir program studi.

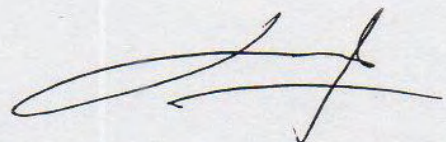
Makassar, Mei 2019

Pembimbing I



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H  
NIP. 19630419 198903 1 003

Pembimbing II



Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn  
NIP. 19840818 201012 1





**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM**

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : DIAN TUTI UTAMI  
Nomor Pokok : B11115049  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Keperdataan  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk  
Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan Middle Ring Road  
Makassar)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2019



a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi

Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH  
NIP. 19731231 199903 1 003



## ABSTRAK

**DIAN TUTI UTAMI (B111 15 049), Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan *Middle Ring Road* Kota Makassar). Dibimbing oleh Abrar Saleng (Pembimbing I) dan Muhammad Ilham Arisaputra (Pembimbing II).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pembayaran ganti rugi oleh pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum proyek pembangunan *Middle Ring Road* Kota Makassar. Selain itu, juga bertujuan untuk mengetahui upaya-upaya pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala pembayaran ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Tello Baru, Kecamatan Panakukkang, Kota Makassar. Dengan menetapkan subjek penelitian meliputi instansi terkait dari Pemerintah Pusat yaitu Balai Besar Pelaksana Jalan dan Jembatan Nasional XIII Kota Makassar dan Satuan Kerja Pelaksana Jalan Metropolitan Kota Makassar, kemudian dari Instansi Pemerintah Kota yaitu Dinas Pertanahan Kota Makassar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, Badan Perencanaan dan Pengembangan Daerah Kota Makassar, dan Dinas Pekerjaan Umum Kota Makassar. Data yang dipergunakan adalah data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan menggunakan teknik wawancara, serta data sekunder yang berupa studi kepustakaan dan data dari Instansi terkait. Analisis yang digunakan yaitu dengan teknik kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif.

Hasil dari penelitian ditemukan bahwa pembayaran ganti rugi menuai berbagai reaksi di kalangan masyarakat diantaranya ada yang menolak, ada yang menerima tapi tidak sesuai dengan keinginan dan ada yang diberikan melalui penitipan pengadilan/konsinyasi. Pembayaran ganti kerugian dilakukan yang awalnya oleh Pemerintah Kota Makassar akan tetapi pada tahun 2016 Pembayaran di ambil alih oleh pihak Satuan Kerja Pelaksana Jalan Metropolitan Kota Makassar. Upaya yang ditempuh pemerintah dalam percepatan pemberian ganti kerugian pengalihan tanggung jawab pembayaran ganti rugi dari pemerintah kota ke pemerintah pusat dan pelaksanaan konsinyasi bagi masyarakat yang tidak berada ditempat untuk mempercepat pembangunan *Middle Ring Road*.



## ABSTRACT

**DIAN TUTI UTAMI (B111 15 049), Implementation of Indemnity in The Procurement of Land for Public Use (Project for The Construction of Middle Ring Road in the City of Makassar). Under direction of Mr. Abrar Saleng as First Supervisor and Mr. Muhammad Ilham Arisaputra as Second Supervisor.**

The aims of this research is to understand the indemnity payment by the government in the procurement of land for the construction of middle ring road in the city of Makassar. Furthermore, to understand the effort of the government in facing the obstacles of the indemnity payment in the procurement of land for public use.

This research was conducted in Tello Baru, Panakukkang Sub-district, Makassar City. Subject of this research including related agencies from central government which wereusat yaituThe Center for Implementing Roads and National Bridges XIII of Makassar City and the Metropolitan Road Implementation Work Unit of Makassar City, then from City Government Agencies namely the Land Agency of Makassar City, Ministry of Agrarian and Spatial Planning / Makassar National Land Agency, the Regional Planning and Development Agency of Makassar City, and the Public Works Agency of Makassar City. Datas used were primary datas which obtained directly from the field using interview technique, and also, secondary datas obtained from literature study and datas from related agencies. The analysis used is qualitative techniques then presented descriptively.

The results of the study found that indemnity payments reap various reactions among the people including those who refuse, there were those who accepted but did not comply with the wishes and some were given through the court. Payment of compensation made by the Makassar City Government but in 2016 Payments will be received by the Metropolitan Road Implementation Unit of Makassar City. Efforts involving the government in accelerating the replacement of the transfer of responsibility for the payment of compensation from the city government to the central government and the implementation of consignment for the community that does not need to be in place to increase the construction of the Middle Ring Road.





## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH *Subhanahu wa Ta'ala* yang senantiasa melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis mampu menyusun dan menyelesaikan skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan *Middle Ring Road* Kota Makassar”.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan dalam menempuh Sarjana Strata 1 (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum, Departemen Hukum Perdata, Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari sempurna dan tidak terlepas dari kekurangan, karena keterbatasan dan kemampuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu, penulis akan menerima dengan senang hati segala saran dan kritik yang bersifat membangun.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis telah banyak mendapatkan petunjuk dan bantuan yang tak ternilai harganya, oleh karena itu dengan rasa hormat, cinta dan kasih penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda H. Ibrahim Lambatong S.E, dan Ibunda Hj. Rosmiati yang senantiasa memberikan penulis curahan kasih sayang, nasihat, perhatian,

an, serta do'a restu yang tidak akan mampu terbalaskan.

n juga kepada kakak, adik dan keponakan penulis: Siti Hertati



Muliawani, S.E, dr. Fitra Nurul Hudaya, S.Ked, Muhammad Rujito dan keponakan tersayang Anindita Naila Arwani atas segala dukungan bantuan dan semangat yang selalu diberikan kepada penulis.

Pada kesempatan ini pula, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubhu, MA. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya.
2. Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya.
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn, selaku Dosen Pembimbing II yang telah senantiasa meluangkan waktu memberikan bimbingan dan nasihat, memberikan ilmu, saran dan masukan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Dr. Sudirman Saad, S.H., M.H dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, selaku penguji yang telah memberikan saran serta masukan dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Winner Sitorus, S.H.,M.H, selaku Ketua Departemen Hukum Perdata dan segenap Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bekal pengetahuan yang sangat berharga kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan.



6. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H, selaku penasehat akademik yang senantiasa menjadi pembimbing yang baik bagi penulis.
7. Seluruh Staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas bantuan dan fasilitas yang diberikan selama ini.
8. Balai Besar Pelaksana Jalan dan Jembatan Nasional XIII Kota Makassar dan Satuan Kerja Metropolitan Kota Makassar yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Pemerintah Kota Makassar beserta seluruh jajarannya yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
10. Kepada sahabat terkasih penulis: Nurhasanah Ayyub, Aswar Anugrah, Agung Putra Perdana, Asriadi, dan Ahwal Hidayat terima kasih untuk dukungan, semangat dan doanya selama ini.
11. Terima kasih kepada Andalan Speed: Fachri Muhammad B, S.H., Mutiani Mukmin, M. Zultiadi Ciputra, S.H., Rifatul Mahmudah, S.H., Naufal Irghie Fahreza, Andi Mutmainnah Basri, Grace Ayu Lestari, Gusti Aden Wijaya, Rachmat Handika Hafid, Muhammad Alif, Resky Ananda Saputra, Mulyadi Karim dan Muhammad Hardianto atas dukungan, bantuan dan kebersamaannya selama ini, *see you on top*.

2. Kepada Kakanda yang menginspirasi; Ayyub Samuhar Zainuddin, Fuad, Muh. Fauzan Aries, S.H, M.H, Dinul Haq



Qayyim Daud, S.H., Arnol S.H terima kasih atas bantuan dan arahan yang sangat berarti dalam penyusunan skripsi ini.

13. Kepada teman-teman seperjuangan bagian perdata; Nurul Inzani, A. Putri Megawati, Miranda, S.H, Septiani Dwirahayu, Rahmawati, Asridah Rasyid, S.H, Maseati, Bismar Ilham Akbar Sufyan, Muh. Mufti Ramadan, Akbar Dwi Nugrah F dan Mustan terima kasih atas dukungan dan semangatnya yang diberikan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.

14. Kepada keluarga besar UKM Bengkel Seni Dewi Keadilan terima kasih untuk segala dukungan dan do'anya bagi penulis. Terus Berkarya Terus Berekspresi.

15. Kepada seluruh teman-teman angkatan JURIS 2015 dan MKU B yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih atas persaudaraan dan kekeluargaan yang begitu berharga untuk penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin semoga tetap solid.

16. Kepada teman-teman KKN Reguler UNHAS Gel.99 Kabupaten Barru, Kecamatan Balusu, Desa Binuang: Kak Nur Indah Jasmin, Wanda, Rifaldi, Kak Apriliawan dan teman-teman lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, terima kasih untuk kebersamaan dan dukungan moril kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.



17. Kepada teman-teman angkatan SMA penulis FLASH 2015 terima kasih atas persaudaraannya yang tak pernah terputus hingga saat ini dan dukungan kepada penulis.

18. Kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu terima kasih atas bantuan, dukungan dan do'anya.

Atas segala bantuan, kerjasama, uluran tangan yang telah diberikan dengan ikhlas hati kepada penulis selama menyelesaikan studi hingga rampungnya skripsi ini, tak ada kata yang dapat terucapkan selain terima kasih, semoga amal kebajikan yang telah disumbangkan dapat diterima dan memperoleh balasan yang lebih baik dari Allah *subhanahu wa Ta'ala. Aamiin.*

Makassar, April 2019

Penulis

Dian Tuti Utami



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
A. Tanah.....	12
1. Pengertian Tanah .....	12
2. Hak Atas Tanah .....	14
3. Fungsi Tanah.....	22
B. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah.....	24
1. Pengertian Pengadaan Tanah .....	24
2. Asas-Asas Pengadaan Tanah .....	26
3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	29
C. Ganti Rugi .....	33
1. Pengertian Ganti Rugi.....	33
2. Asas-Asas Ganti Rugi.....	35
3. Bentuk dan Besaran Ganti Rugi.....	36



<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>41</b>
A. Tipe Penelitian .....	41
B. Lokasi Penelitian .....	41
C. Populasi dan Sampel .....	42
D. Jenis dan Sumber Data.....	43
E. Teknik Pengumpulan Data .....	43
F. Analisis Data .....	45
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>46</b>
A. Pembayaran ganti rugi oleh pemerintah dalam pengadaan tanah proyek pembangunan Midle ring road .....	46
B. Upaya pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang ada dalam pembayaran ganti rugi pengadaan tanah proyek pembangunan <i>Middle Ring Road</i> Kota Makassar .....	88
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan .....	95
B. Saran .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>97</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), pada Pasal 1 ayat (3). Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi segenap rakyat Indonesia, termasuk mengatur kemanfaatan semua aspek kehidupan agar mampu memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara hukum Indonesia didasarkan pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam kesejahteraan dalam negara hukum Indonesia di era globalisasi sekarang ini adalah tanah.<sup>1</sup>

Tanah (bumi) sebagai salah satu unsur penting dalam pelaksanaan pembangunan. Harus dikelola dan digunakan secara maksimal, agar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Hal ini merupakan amanah konsitusi pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.



---

<sup>1</sup> Mariana Rejekiningsih. 2016. *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara* *Jurnal Yustisia*. Vol.5 No.26. Universitas Sebelas Maret. Mei-Agustus. Hlm.299  
<sup>2</sup> Aminuddin Salle, dkk, *Bahan Ajar Hukum Agraria*. Cetakan Kedua. Makassar. Sing. 2011. Hlm. 272



Perlindungan hukum atas kepemilikan tanah diatur secara tegas dalam UUD NRI 1945 Pasal 28H ayat (4) yang menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun." Di samping itu UUPA juga telah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Kepastian hukum akan hak-hak atas tanah tersebut merupakan hukum yang menyangkut pemilikan dan penguasaannya.

Kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, tentu tidak terlepas dari konsep kepentingan umum yang mendasari setiap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Konsep inilah yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pembangunan di Indonesia, terutama kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan tanah.<sup>3</sup>

Pengaturan mengenai kegiatan pembangunan yang termasuk dalam ruang lingkup kepentingan umum pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) 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.



---

Muhammad Fatkhul Arif. 2016. *Makna Kepentingan Umum Dalam Pengadaan untuk Jalan Tol Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. *Jurnal Hukum* Vol.1. No.1. Universitas Brawijaya. September. Hlm.3

Pasal 18 UUPA ini memberikan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya, pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.<sup>4</sup> Untuk menjamin kepastian hukum dalam masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah telah menyusun peraturan-peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, sampai yang terbaru pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012). Dari Undang-Undang ini diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres Nomor 71 Tahun 2012) sebagai ketentuan pelaksanaannya. Saat ini Presiden telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres Nomor 148 Tahun 2015).

Di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan

cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak

aminuddin Salle, dkk. *Op.,Cit.* Hlm.273



yang berhak”. Pengadaan tanah yang selama ini dilakukan terutama di kawasan perkotaan dalam berbagai usaha yang dilakukan oleh pemerintah, yakni melalui pengadaan tanah seperti pencabutan hak atas tanah, jual beli, dan tukar menukar untuk kepentingan umum, selalu saja menimbulkan konflik dan menimbulkan perlawanan dari pemilik tanah.

Pengadaan tanah di bawah 5 hektar dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1), (3) dan (4) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (selanjutnya disebut Permen Nomor 3 Tahun 2015), yakni melalui jual-beli ataupun tukar menukar. Namun jika pengadaan tanah di atas 5 hektar, maka pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut harus melalui prosedur yang ditetapkan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikarenakan menyangkut kesejahteraan hajat hidup orang banyak dan diberikan ganti kerugian sesuai ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Negara didirikan demi kepentingan umum, dan hukum adalah sarana utama untuk merealisasikan tujuan itu. Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial dan sebagainya.<sup>5</sup>Kepentingan pembangunan yang biasanya diidentikkan dengan kepentingan umum itu biasanya sangat mendesak sifatnya, maka

anda-tunda pelaksanaannya akan sangat membahayakan dan

*ibid.* Hlm.280-282



menghambat tercapainya kepentingan orang banyak dan kepentingan bersama.

Kepentingan umum termaksud kepentingan bangsa dan negara, maka dikatakan bahwa yang mempunyai hak atas tanah tidaklah *absolute*, tetapi dikuasai oleh negara sebagaimana ketentuannya tertuang di dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.<sup>6</sup> Dengan fungsi sosial tersebut, terdapat kewajiban dari pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah miliknya sesuai kehendaknya dengan batasan kepentingan umum. Oleh karena itu bilamana negara (pemerintah) bermaksud menggunakan tanah tersebut untuk kegiatan kepentingan umum, maka seyogyanya pemegang hak atas tanah dengan suka rela menyerahkan tanahnya tersebut kepada negara dengan memperoleh ganti kerugian yang layak.<sup>7</sup>

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum, maka kepentingan umumlah yang harus di dahulukan.<sup>8</sup> Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak



---

6. P. Parlindungan. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*. Mandar Maju. 2008. Hlm.45  
7. Aminuddin Salle Dkk. *Op.Cit.*, Hlm.273  
8. Moh. Mahfud MD. *Membangun Publik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta. 2006. Hlm.265

warganegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.<sup>9</sup>

Masalah pengadaan tanah sangat sensitif 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 berdasarkan hukum adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.<sup>10</sup> Masyarakat saat ini sudah sangat jauh berbeda dengan era sebelumnya, saat ini masyarakat sudah berfikir kritis dan dinamis, bahkan dapat menjurus kepada hal yang anarkis apabila permasalahan tidak segera diselesaikan.<sup>11</sup>

Masalah yang paling krusial dalam proses pengadaan tanah adalah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.<sup>12</sup> Konsep layak dan adil dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menurut pemerintah ini secara tersirat ditemukan dalam penilaian ganti kerugian oleh penilai dari pihak pemerintah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

---

<sup>9</sup>Mukmin Zakie. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Vol.18. Khusus. Universitas Islam Indonesia. Oktober Hlm.189  
<sup>10</sup>Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan tanah Pembangunan*. Jakarta. Sinar Grafika. 2008. Hlm.45  
<sup>11</sup>Mudakir Iskandar Syah. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan* Jakarta. Permata Aksara. 2015. hlm 72  
<sup>12</sup>Aminuddin Salle, dkk. *Op.Cit.*, Hlm.291



Selanjutnya di dalam Pasal 74 ayat (1) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 ditentukan bahwa “Bentuk ganti kerugian sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama yang ditetapkan oleh penilai.” Kemudian ditentukan di dalam Pasal 76 ayat (1) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 ditentukan bahwa “Ganti kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1), diberikan dalam bentuk mata uang rupiah”.

Pada prinsipnya pemberian ganti rugi inilah yang membedakan dengan tindakan perampasan tanah secara paksa oleh pemerintah. Pemberian ganti rugi menunjukkan adanya perlindungan penghormatan terhadap hak milik atas tanah masyarakat.<sup>13</sup> Persoalan ganti rugi inilah yang sebenarnya menjadi topik muara dari konflik pengadaan tanah. Ganti rugi itu disebut adil apabila ganti rugi yang diberikan tidak membuat pemiliknya menjadi sengsara daripada sebelumnya, demikian juga sebaliknya tidak kaya raya.<sup>14</sup>

Dengan kata lain adanya keseimbangan antara pemilik hak atas tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah yang mana bertujuan untuk mensejahterahkan rakyat tanpa harus merugikan salah satu pihak.

Masalah ganti rugi ini menjadi komponen yang sangat sensitif dalam

pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti

---

Ali Sofwan Husein. *Konflik Pertanahan*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. 1997.

*Ibid.* Hlm.64-65



rugi sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.<sup>15</sup>

Proses yang berlarut-larut sangat merugikan dan memperlambat pembangunan yang ada. Contohnya pembangunan jalan *Middle Ring Road* Makassar merupakan jalan yang berstatus jalan nasional dengan rancangan fisik jalan sepanjang 7 km atau sekitar 700 (ha) dan lebar rencana badan jalan 44 m atau sekitar 0,44 (ha). Proyek ini terdiri dari 2 tahap pengerjaan yakni, Tahap I sepanjang 3,05 Km, mulai dari Jl. Perintis Kemerdekaan-Sungai Tello- Jl. Dr Leimena (Antang)- Jl. Borong Raya dan Tahap II sepanjang 4,00 Km, mulai Jl. Borong raya- Jl. Sultan Alauddin (untuk sementara yang belum tanda tangan kontrak). Proyek pembangunan *Middle Ring Road* Makassar ini menggunakan dana APBN Tahun 2015 hingga 2018 kurang lebih sebesar Rp174 Milliar dengan pelaksanaan pengerjaan 900 hari kalender. Sesuai kesepakatan kontrak antara Pemerintah Kota Makassar dengan pihak Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional XIII Kota Mkassar (Disingkat BBPJN), maka seluruh pengerjaan fisik proyek *Middle Ring Road* ini ditangani lebih lanjut oleh Satuan Kerja Pelaksana Jalan Metropolitan Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional XIII Kota Makassar (disingkat SatKer PJN Metro Kota Makassar) dengan menggunakan dana APBN sedangkan peengadaan



Adrian Sutedi. *Op.Cit.*, Hlm.45

tanahnya ditangani oleh Pemkot Makassar dengan menggunakan dana APBD.<sup>16</sup>

Sejak Tahun 2001 Pemerintah Kota Makassar telah melakukan pengadaan tanah hingga Tahun 2015 dengan menggunakan dana APBD Kota Makassar. Akan tetapi sejak Tahun 2016 Pemkot Makassar tidak lagi mengalokasikan dana APBD untuk pengadaan tanah pembangunan *Middle Ring Road*, sehingga hal ini membuat tersendatnya pembangunan *Middle Ring Road*.<sup>17</sup> Disisi lain, menurut pihak Pemkot Makassar, dikarenakan *Middle Ring Road* merupakan pembangunan jalan yang berstatus nasional, maka baiknya pembangunan fisik dan pengadaan tanah dilaksanakan oleh pihak Satker PJN Metro Kota Makassar, agar persoalan pembangunan dan pengadaan tanah serta pembayaran ganti rugi dapat mudah ditangani sehingga tidak menghambat pembangunan yang ada.<sup>18</sup>

Jika dilihat dari dalam lingkup yang luas, maka masalah ini telah lumrah di Indonesia. Bila ini tidak diantisipasi, maka dengan jelas dapat mengganggu jalannya pembangunan negara, sementara itu hak atas tanah individu juga perlu mendapat perhatian secara seimbang oleh pemerintah. Dapat dikatakan bahwa hal mendasar dalam pengadaan tanah adalah besaran ganti rugi yang tidak sesuai dengan kesepakatan menjadi persoalan utama. Minimnya kesadaran masyarakat tentang



\_\_\_\_\_ Data Prapenelitian tanggal 1 Februari 2019  
Data Prapenelitian tanggal 1 Februari 2019  
Data Prapenelitian tanggal 21 Januari 2019



pentingnya pembangunan untuk kesejahteraan umum dan menolak untuk bentuk dan besaran ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian “**Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan *Middle Ring Road Kota Makassar*)**”, di sini yang akan penulis fokuskan pada evaluasi pembayaran oleh pemerintah dalam pengadaan tanah proyek pembangunan *Middle Ring Road Makassar* dan kendala yang ada dalam proyek pembangunan *Middle Ring Road Makassar*.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pembayaran ganti rugi oleh pemerintah dalam pengadaan tanah proyek pembangunan *Middle Ring Road* di Kota Makassar?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang ada dalam pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah proyek pembangunan *Middle Ring Road* di Kota Makassar?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pembayaran ganti rugi oleh pemerintah dalam pengadaan tanah proyek pembangunan *Middle Ring Road* di Kota Makassar.



2. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang ada dalam pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah proyek pembangunan *Middle Ring Road* di Kota Makassar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengemban ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, mengenai pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (proyek pembangunan *Middle Ring Road* Makassar)
2. Secara Praktis, dengan adanya penelitian ini diharapkan menjadi pedoman bagi instansi-instansi, badan-badan maupun masyarakat dalam mengambil kebijakan maupun keputusan yang berhubungan dengan pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (proyek pembangunan *Middle Ring Road* Makassar).



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tanah

##### 1. Pengertian Tanah

Mengenai istilah “tanah” di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai berikut<sup>19</sup>

- a. Bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.
- b. Permukaan bumi yang berbatasan yang di tempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu negara.
- c. Bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu.
- d. Dasar.

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha yang menjadi tempat peristirahatan terakhir umat manusia.<sup>20</sup> Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang dimaksud permukaan bumi.<sup>21</sup>

Pengertian tanah dapat ditemukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa:



---

Muhammad Ilham Arisaputra. *Reforma Agraria Di Indonesia*. Jakarta Timur. Jember. 2015. Hlm.55

*Ibid*

Urip Santoso (Urip Santoso 1). *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Kelima. Jakarta. Kencana. 2009. hlm.10

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Makna permukaan bumi sebagai tanah adalah sesuatu yang dapat di haki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah), termasuk bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.<sup>22</sup>

John Salindeho<sup>23</sup> mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang memberi getaran dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.

Imam Sudayat<sup>24</sup> mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan tanah perkebunan. Adapun tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.

Mahendra menyatakan bahwa "Tanah merupakan bagian dari kehormatan".<sup>25</sup> Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah



---

Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika. 2007. hlm.3  
John Salindeho. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta. Sinar Grafika.  
.23  
Muhammad Ilham Arisaputsa. *Op.Cit.*, hlm.56-57  
*Ibid.* hlm.58

dari segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.<sup>26</sup>

## 2. Hak-Hak Atas Tanah

Penguasaan tanah menunjukkan adanya hak mengatur dan menggunakan sesuai kehendak yang menguasai terhadap tanah. Perlu diingat bahwa pengertian menguasai tidak harus memiliki, tetapi bisa pinjam, sewa dan sebagainya. Bentuk penguasaan tersebut dijabarkan secara hukum dalam bentuk hak-hak atas tanah. hak atas tanah menunjukkan hubungan hukum antara manusia perorangan, kelompok orang, maupun badan hukum dengan tanah. Hubungan hukum tersebut menyangkut hak dan kewajiban mereka terhadap tanah. hak-hak tersebut mencakup hak memiliki, menguasai, menggunakan, dan mengalihkan hak atas tanah. Sedangkan kewajibannya mencakup memelihara kualitas tanah dan dalam penggunaannya tidak merugikan pihak lain dan lingkungan.<sup>27</sup>

Boedi Harsono<sup>28</sup> menyatakan pendapatnya sebagai berikut

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.



Urip Santoso (Urip Santoso 2). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta. Prenada Media. 2003. hlm.75

Mulyono Sadyohutomo. *Tata Guna Tanah dan Penyeserasian Tata Ruang*. a. Pustaka Pelajar. 2016. Hlm.1

Urip Santoso 2. *Op.Cit.*, hlm.76

Effendi Perangin<sup>29</sup> menyatakan pendapatnya sebagai berikut

Hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan hukum yang konkrit.

Hak atas tanah adalah hak-hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya.<sup>30</sup> Ketentuan – ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya.<sup>31</sup>

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan hukum tanah nasional adalah:

1. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan atas tanah ini di muat dalam Pasal 1 ayat (1) - ayat (3) UUPA.<sup>32</sup>

Di dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa tanah bersama dinyatakan sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara Bangsa



---

Effendi Perangin (Effendi Perangin 1). *Hukum Agraria di Indonesia Suatu*  
*ari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta. Rajawali Pers.  
.195  
Urip Santoso 1. *Op.Cit.*, Hlm.10  
*Ibid.* Hlm.12  
Urip Santoso 2. *Op.Cit.*, Hlm.77-78

Indonesia dengan tanah bersama tersebut. Selain merupakan hubungan hukum perdata, hak Bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang hukum publik.<sup>33</sup>

## 2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat ( Pasal 2 ayat (1) UUPA).<sup>34</sup>

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa,
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.



*Ibid.* Hlm.79  
*Ibid*

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA)<sup>35</sup>.

### 3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA menyebutkan bahwa:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah, yang disebut tanah ulayat<sup>36</sup>. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 2 Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat adalah: “Bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu.”

Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No.5 Tahun 1999 Hak ulayat dikelola oleh masyarakat hukum adat, yaitu “Sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya



<sup>35</sup>*Ibid.* hlm.81  
Aminuddin Salle, dkk, *Op.Cit.*, Hlm.100



sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.”

#### 4. Hak Perseorangan Atas Tanah

Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>37</sup> Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Berlakunya UUPA menghapus segala jenis hak yang berlaku pada masa kolonial. Sebagai ganti dari hak-hak berdasar hukum kolonial adalah jenis-jenis hak yang disebut dalam UUPA dan peraturan lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut dapat berasal dari konversi hak, penegasan/pengakuan hak dan pemberian hak.<sup>38</sup> Berikut jenis-jenis hak atas tanah terhadap perseorangan:

##### a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa yang dimaksud hak milik adalah “Hak turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan



---

Jrip Santoso 2. *Op.Cit.*, Hlm.83  
Waskito dan Hadi Arnowo. *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*. Jakarta. 2017. hlm.26

dalam Pasal 6". Dari definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hak milik mempunyai unsur<sup>39</sup>:

- 1) Turun-temurun yang artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.
- 2) Terkuat menunjukkan
  - a. Jangka waktu
  - b. Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti
- 3) Terpenuhi artinya;
  - a. Hak milik yaitu memberikan kewenangan pada yang punya hak, yang paling luas jika dibandingkan dengan hak lain.
  - b. Hak milik bisa merupakan induk daripada hak-hak lainnya artinya, seorang pemilik tanah bisa memberikan tanah kepada orang lain dengan hak-hak yang kurang dari pada hak milik: menyewakan, membagi hasil, menggadaikan dan sebagainya.
  - c. Hak milik tidak berinduk kepada hak atas tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh.
  - d. Hak milik dilihat dari segi peruntukannya terbatas.

Terjadinya hak milik atas tanah melalui 3 cara sebagaimana di dalam Pasal 22 UUPA menyebutkan bahwa<sup>40</sup>:

- 1) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat  
Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembuka hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*anslibbing*).
- 2) Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah  
Hak milik atas tanah ini terjadi disini semula berasal dari tanah negara. Hak milik terjadi karena pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN).
- 3) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.

Peralihan hak milik atas tanah diatur di dalam Pasal 20 ayat (2)

UUPA bahwa, hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.



---

Effendi Perangin (Effendi Perangin 2). *Hukum Agraria di Indonesia*. Raja Jakarta. 1994. Hlm.236  
Waskito dan Hadi Arnowo. *Op.Cit.*, hlm.112-113

Dua bentuk peralihan hak milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut<sup>41</sup>:

- 1) Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum.
- 2) Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum.

Di samping itu meskipun hak milik merupakan hak terkuat, namun hak milik dapat hapus, sesuai dengan Pasal 27 UUPA menetapkan bahwa fahtor-faktor penyebab hapusnya hak milik atas tanah dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara yaitu<sup>42</sup>:

- 1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
- 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- 3) Karena diterlantarkan
- 4) Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah
- 5) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah
- 6) Hak milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

#### b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan hak guna usaha adalah:

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.



Urip Santoso 2. *Op.Cit.*, hlm.93-94  
*Ibid.* hlm.100

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 UUPA bahwa yang dimaksud dengan hak guna bangunan:

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

d. Hak Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan hak pakai adalah:

Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagai dilimpahkan kepada pemegangnya (Pasal 1 angka 2 PP No. 40 tahun 1996).

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak yang berasal dari hukum adat sehubungan dengan adanya hak ulayat.

Pasal 46 ayat (1) UUPA mengatur yang dapat mempunyai hak untuk

memungut hasil adalah hanya warga negara Indonesia.



#### g. Hak Bersifat Sementara

Hak-hak atas tanah bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Macam-macam haknya disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yang meliputi Hak Gadai (gadai tanah), Hak Guna Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Hak-hak atas tanah ini diatur dalam UUPA dan bersifat sementara dalam waktu yang singkat diusahakan akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

### 3. Fungsi Sosial Tanah

Fungsi tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional. Pernyataan senada terdapat dalam TAP MPR IX/MPR/2001<sup>43</sup>.

Dalam penjelasan Pasal 6 UUPA dikemukakan bahwa hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi

perarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti bahwa

---

Boedi Harsono. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta. s Trisakti. 2003. hlm.3



kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum atau masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi.<sup>44</sup>

Di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa kewenangan negara adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya ;
- b. Menentukan dan mengatur hak - hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu ;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukkan tanah tidak mutlak menjamin terpenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “Standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “Kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “Berfaedah untuk umum” (*public utility*). Secara teori, asas fungsi sosial atas tanah mengandung pengakuan adanya kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum. Asas fungsi sosial hak atas tanah memberi kewenangan kepada pemilik hak untuk mempergunakan kepemilikan atas tanah dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum, dengan memperhatikan

kepentingan masyarakat dan negara. Kepemilikan atas tanah bukan

---

Mahkamah Agung RI. *Masalah Pertanahan*. 1997. hlm.79



hanya merupakan hak tapi lebih dari itu merupakan fungsi sosial. Kondisi ini memunculkan konsekuensinya adanya hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah dalam memanfaatkan tanah. Selain itu negara berkewajiban untuk melindungi tanah sebagai *social asset* dan *capital asset* untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>45</sup>.

## B. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah

### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah disebutkan sebagai berikut “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Dahulu istilah yang dipakai dalam “pencabutan” hak atas tanah adalah pengadaan tanah, yaitu setiap perbuatan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang terjadi antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak/penguasa tanah itu. Sementara istilah pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang

hak atas tanah tersebut. Dari semua istilah “pengurusan” tanah

---

Triana Rejekiningsih. *Op.Cit.*, hlm.307



yang pernah ada itu, semuanya mengandung maksud yang secara substansial sama, yaitu pengambilalihan tanah-tanah rakyat, dengan alasan demi kepentingan umum, diberikan ganti rugi yang layak, dan dilakukan dengan cara musyawarah. Mengenai cakupan pengertian dan maksud sebenarnya dari peraturan-peraturan itu, akan lebih jelas dan tepat bila kita mampu membaca peraturan-peraturan itu secara keseluruhan, tidak hanya dalam konteks *in book*, tetapi juga dalam konteks *in action*.<sup>46</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pengertian pengadaan tanah di dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

Berdasarkan beberapa rumusan di atas, dapat diketahui bahwa istilah pengadaan tanah lahir karena keterbatasan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah itu atau kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah. Singkatnya, istilah pengadaan tanah pada prinsipnya hanya dikenal dalam perolehan tanah yang dikuasai seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak.<sup>47</sup> Secara yuridis pengadaan tanah sering juga disebut

dan pelepasan hak atas tanah yang diartikan sebagai perbuatan

---

Ali Sofwan Husein. *Op.Cit.*, hlm.38  
Aminuddin Salle, dkk, *Op.Cit.*, hlm.276





hukum untuk melepaskan hubungan antara pemegang hak dengan tanah sehingga kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti rugi.<sup>48</sup>

## 2. Asas – Asas Pengadaan Tanah

Untuk pembangunan, tanah dalam bentuk pelepasan hak atau pengadaan tanah pada dasarnya harus memenuhi asas-asas hukum yang berlaku. Dimaksudkan agar aparaturnegara dapat terhindar dari praktik-praktik menyimpang. Menurut Maria Sumardjono, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya “pemaksa kehendak” satu pihak terhadap pihak lain.<sup>49</sup>

Asas pengadaan tanah yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Dari



---

Muhadar. *Korban Pembebasan Tanah Perspektif Viktimologis*. Yogyakarta. Education. 2013. hlm.65  
Maria S.W Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi Dan tasi*. Jakarta. Kompas. 2007. hlm.282

sekian banyak asas haruslah asas keadilan diutamakan karena asas ini telah ditegaskan dua kali pada Ketentuan Umum angka 2 dan angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Kalimat ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil untuk mewujudkan keadilan dalam ganti rugi pengadaan tanah.<sup>50</sup>

Berikut penjelasan asas-asas pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:

- a. “asas kemanusiaan” adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- c. “asas kemanfaatan” adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
- d. “asas kepastian” adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan



---

Amartiwi Taufan. *Analisis Fungsi Sosial Dalam Pengadaan Untuk Kepentingan Umum di Kota Pare-Pare*. Skripsi. Universitas Islam Makassar. 2018. Hlm.24

jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

- e. “asas keterbukaan” adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. “asas kesepakatan” adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. “asas keikutsertaan” adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
- h. “asas kesejahteraan” adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- i. “asas keberlanjutan” adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. “asas keselarasan” adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.



Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan yang meliputi perbuatan melepaskan hak, pelepasan oleh pihak yang merupakan pemegang hak dan atau penguasaan atas tanah, diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan, pelepasan mana disertai dengan pemberian ganti rugi sehingga unsur dari pengadaan tanah adalah pelepasan hak, pemegang hak, penguasaan tanah, kegiatan pembangunan, kepentingan umum dan ganti rugi.<sup>51</sup>

### 3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah. pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.<sup>52</sup>

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Dimana kegiatan pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan

kejahteraan masyarakat itu sendiri. Pengadaan tanah bagi

---

<sup>51</sup>*Ibid.* hlm.26  
<sup>52</sup>Aminuddin Salle Dkk. *Op.Cit.*, Hlm. 276.



kepentingan umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri, dan karena merupakan perbuatan pemerintah memperoleh tanah, maka pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>53</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa "Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kemudian di dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 1 angka 5 ditentukan bahwa "Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat"

Kepentingan pada prinsipnya ada dua macam yaitu pertama kepentingan pribadi atau golongan, dan gabungan dari kedua kepentingan tersebut yang sudah menjadi suatu kesatuan yang bulat disebut kepentingan umum/bersama. Kalau sampai terjadi tabrakan dua kepentingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum,



---

Muhammad Yusrizal. 2017. *Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Pengadaan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. *Jurnal Lata*. Vol.2. No.1. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Januari-Juni.

pasti yang diutamakan secara yuridis adalah kepentingan umum. Arti dari diutamakan kepentingan umum ini sebetulnya bukan berarti menelantarkan kepentingan pribadi dengan demikian arti kepentingan umum dalam pengadaan tanah yang tepat adalah mengutamakan kepentingan umum dengan memperhatikan kepentingan pribadi dengan pemberian konsekuensi.<sup>54</sup> Hal ini sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ditentukan bahwa “Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat”.

Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara yang terkandung di dalamnya kepentingan pribadi, golongan dan masyarakat umum. Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial, dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup semua orang bahkan termasuk hajat orang yang telah meninggal atau dengan kata lain hajat semua orang, dikatakan demikian karena orang yang meninggal pun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya.<sup>55</sup>



Mudakir Iskandar Syah. *Op.Cit.*, hlm.17  
*Ibid.* hlm.13

Menurut John Salindeho<sup>56</sup> belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa

Kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.

Di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa ada 18 (delapan belas) bidang kegiatan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum:

- a) pertanahan dan keamanan nasional;
- b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d) pelabuhan, bandar udara dan terminal;
- e) Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
- f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
- g) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i) rumah sakit pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j) fasilitas keselamatan umum;
- k) tempat Pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah
- l) fasilitas Sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik
- m) cagar alam dan cagar budaya
- n) kantor Pemerintah Daerah/ Desa
- o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa
- p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Daerah



John Salindeho. *Op.Cit.*, hlm.40

- q) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah
- r) pasar umum dan lapangan parkir umum

Keentingan umum pada hakekatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut;<sup>57</sup>

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

### C. Ganti Rugi

#### 1. Pengertian Ganti Rugi

Di dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ditentukan bahwa “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil”. Ganti rugi menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa: “Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. Menurut PP Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa:

\_\_\_\_\_  
Muhadar. *Op.Cit.*, hlm.98





Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi:

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

Tanah mempunyai fungsi sosial, artinya lebih mengutamakan kepentingan sosial atau umum daripada kepentingan pribadi atau golongan, namun demikian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum mempunyai prinsip lebih mengutamakan kepentingan umum yang artinya mementingkan kepentingan umum tanpa harus menelantarkan kepentingan pribadi atau golongan, yang berarti setiap pengadaan tanah harus diberikan ganti rugi yang layak kepada pemiliknya. Untuk menentukan standar harga penggantian besarnya benda memang sulit karena harga barang yang selalu berubah-ubah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, semuanya akan ditentukan oleh Tim Appraisal, tim inilah yang akan menentukan standar, dengan acuan standar yang tidak pasti, dan akan lebih mengacu kepada harga pasar.<sup>58</sup>

Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah, yakni dengan memanfaatkan tanah-tanah yang sudah mempunyai



Mudakir Iskandar Syah. *Op.Cit.*, Hlm.56.

hak.<sup>59</sup> Ganti rugi merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dari pencabutan dan pelepasan hak atas tanah. Nilai besar ganti rugi harus didasarkan pada penilaian yang sesuai dengan Nilai Jual Objek Pajak (disingkat NJOP). Prosesnya ialah harus terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi dan diberikan langsung kepada yang berhak.<sup>60</sup> Ganti kerugian tersebut bisa berdiri sendiri tiap unsur ataupun gabungan dari beberapa unsur yang diberikan sesuai dengan nilai kumulatif ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai (appraisal).<sup>61</sup>

## 2. Asas-Asas Ganti Rugi

Ganti rugi harus diberikan kepada setiap orang yang berhak berdasarkan *asas nemo plus iuris*, yaitu pemegang pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan maupun benda yang ada dan melekat pada tanah. Ganti rugi merupakan hak mutlak dari para pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum, tidak ada kewenangan pada negara untuk mengambil tanah tanpa adanya suatu ganti rugi. Indonesia bukan negara yang berideologi komunis yang dimungkinkan bagi tanah-tanah hasil kejahatan. Terdapat sejumlah prinsip-prinsip dasar ganti rugi yang harus dijadikan pedoman



---

Mohammad Perindra Ekasetya. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Untuk Kepentingan Umum*. Skripsi. Universitas Negeri Semarang. 2015. hlm.43

Soedharyo Soimin. *Status Hak dan Pengadaan Tanah*. Jakarta. Sinar Grafika. 1979

Mudakir Iskandar Syah. *Op.Cit.*, hlm.20

antara lain, harga pasar yang layak, doktrin fasilitas pengganti berupa tanah pengganti, dan prinsip keadilan.<sup>62</sup>

Terdapat sejumlah asas-asas yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi antara lain<sup>63</sup>:

- 1) Asas Itikad Baik  
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dalam menentukan besarnya ganti rugi sehingga tidak ada pihak yang dirugikan
- 2) Asas Keseimbangan  
Pemberian ganti rugi harus mendatangkan kesejateraan bersama. Ganti rugi diberikan sesuai dengan alas hak dimiliki oleh pemili tanah. Pembayaran ganti rugi tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun dilokasi yang sama.
- 3) Asas Kepatutan  
Nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarka nilai nyata dari dan/atau segala yang menjadi turunannya. Harga yang didasarkan kepada nilai nyata tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum dapat saja merupakan harga catut. Sebaliknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi.
- 4) Asas Kepastian Hukum  
Ketentuan mengenai ganti rugi tanah harus diatur dalam undang-undang khusus yang mengaturnya. Undang-undang tersebut harus memuat sanksi-sanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan non-penal sehingga yang diambil selalu berpegangan pada kewajaran dan keadilan
- 5) Asas Kesejahteraan  
Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya.

### 3. Bentuk dan Besaran Ganti Rugi

Pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk kepentingan umum, dilakukan dengan prinsip keadilan dengan penghormatan

terhadap hak-hak atas tanah yang diusahakan dengan layak dan adil



Adrian Sutedi. *Op.Cit.*, hlm.65

Bernard Limbong. *Konflik Pertanahan*. Jakarta. Margaretha Pustaka. Hlm.182-

dan dilakukan dengan cara musyawarah.<sup>64</sup> Dalam hal ini maka pemerintah harus bertindak dengan prinsip kehati-hatian yaitu selain untuk terlaksananya pembangunan yang direncanakan pemerintah, juga sebaiknya dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat yang tanahnya terkena proyek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai bentuk perlindungan hukum masyarakat.<sup>65</sup>

Bentuk ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan penilai. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.<sup>66</sup> Serta, prinsip pemberian ganti rugi harus layak dan adil dengan nilai tanah. Keseimbangan tersebut adalah bahwa ganti rugi yang diberikan merupakan imbalan yang layak, atau tidak menjadikan pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya mengalami kemunduran sosial atau tingkat ekonominya.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup>Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembahasan dan Pengadaan Tanah*. Bandung. Mandar Maju. 2011. Hlm.101.

Meilya Normawaty Simanjuntak. 2015. *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Hak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012*. *Law Jurnal*. Vol.10. No.7 Universitas Sumatera Utara. Maret. hlm.14

*Ibid*. Hlm.15

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Masyarakat*. Jakarta. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. 2004. hlm.30.



Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil. Penilaian besarnya nilai ganti kerugian atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan oleh penilai. Untuk melihat besarnya nilai kerugian yang akan ditetapkan, maka ketua pelaksana pengadaan tanah akan mengacu pada hasil penilaian dari jasa penilai atau penilai publik. Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab dibidang tersebut. Sedangkan untuk tanah didasarkan atas nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan NJOP bumi dan bangunan yang terakhir<sup>68</sup>.

Di dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa bentuk ganti rugi ialah:

1. Uang
2. Tanah pengganti
3. Permukiman kembali
4. Kepemilikan saham; atau
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

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



Mohammad Perindra Ekasetya. *Op.Cit.*, hlm.47

umunya akan lebih dominan berbentuk uang, karena pada umumnya pemilik tanah cari yang simple.<sup>69</sup>

Untuk Indonesia kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan besaran ganti rugi, di samping NJOP bumi dan bangunan tahun terakhir sesuai Pasal 28 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah:

1. Lokasi/letak tanah (Strategis/kurang strategis)
2. Status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain)
3. Peruntukkan tanah
4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ada
5. Kelengkapan sarana dan prasarana
6. Faktor lain yang mempengaruhi harga tanah

Besarnya ganti rugi berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan dasar atau acuan besarnya ganti rugi, dan sepenuhnya menyerahkan kepada juru taksir (tim appraisal). Berdasarkan kewenangan ini tim appraisal mempunyai kewenangan yang luar biasa, artinya untuk menentukan besarnya ganti rugi sepenuhnya diserahkan kepadanya.<sup>70</sup> Harga tanah antara satu tempat dengan tempat lain selalu berbeda, perbedaan harga tanah ini selalu dipengaruhi oleh nilai ekonomi dari tanah itu sendiri, termasuk pengaruh dari fasilitas sosial dan fasilitas umum dilingkungan sekitarnya.<sup>71</sup> Pembayaran ganti rugi yang adil dan layak dalam



Mudakir Iskandar Syah. *Op.Cit.*, hlm.20  
*Ibid.* hlm.49  
*Ibid.* hlm.25

pengadaan tanah merupakan perwujudan dari prinsip penghormatan hak atas tanah. Keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu bergantung pada aspek kesebandingan nilai ganti rugi yang diberikan dengan kehilangan yang dialami pemegang hak atas tanah.

