

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Bagian yang memiliki banyak manfaat salah satunya adalah tanah sebagai permukaan atau lapisan bumi. Ditinjau dari pengertian yuridis tanah adalah permukaan dari bumi dan hak atas tanah adalah hak atas bagian tertentu dari permukaan bumi, terbatas dan dua dimensi dalam garis lintang dan garis bujur.<sup>1</sup> Sebagai sumber daya alam, tanah memiliki sifat terbatas dengan demikian keberadaan tanah merupakan salah satu komponen yang dibutuhkan oleh manusia sebagai makhluk hidup. Hubungan tanah dengan manusia tidak hanya sebagai penyediaan untuk tinggal, melainkan juga penyediaan suatu sumber daya dalam kelangsungan kehidupan. Sepanjang waktu sejak hidup dalam kandungan sampai meninggal dunia manusia akan selalu membutuhkan tanah, sehingga dapat dikatakan bahwa manusia sebagai individu pada dasarnya memiliki kebutuhan yang besar akan masalah tanah.

Kedudukan tanah pada kehidupan manusia dalam bermasyarakat memiliki sebuah nilai serta fungsi dalam hal bidang ekonomi, sosial, kultural, dan politik. Pada fungsi kegunaan sosial tanah, tidak bisa dibenarkan apabila seseorang semata-mata diperuntukkan hak atas tanahnya hanya untuk kepentingan pribadi.<sup>2</sup> Penggunaan tanah tersebut harus sesuai sebagaimana

---

<sup>1</sup> Effendi Perangin. *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo. 1994. hlm. 17

<sup>2</sup> Rahayu Subekti. Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 5(2), 2016. hlm. 377.

keadaan serta sifatnya dibandingkan oleh haknya agar dapat memberikan manfaat untuk kesejahteraan bagi bangsa dan masyarakat.

Pada peningkatan kualitas hidup masyarakat dan pencapaian kesejahteraan rakyat tersebut, maka pembangunan adalah sebuah keniscayaan. Untuk menyelenggarakan pembangunan, tanah sebagai tempat kegiatan untuk proyek yang akan dibangun adalah hal yang diperlukan oleh pemerintah. Menyediakan tanah yang diperlukan guna pembangunan merupakan kewajiban yang ditanggung Pemerintah, yakni antara lain tanah yang diperoleh dari tanah negara yang tidak dalam penguasaan rakyat ataupun dengan penyediaan bank tanah guna keperluan pembangunan. Meskipun demikian dalam faktanya guna memenuhi segala keperluan pembangunan, pemerintah kurang mampu untuk memenuhi kesediaan tanah sehingga beberapa proyek pembangunan mau tidak mau perlu mengambil tanah milik rakyat.<sup>3</sup> Kegiatan menyediakan tanah tersebut merupakan bentuk daripada pengadaan tanah, yang mana dalam pelaksanaan pengadaan tanahnya pemerintah wajib melakukan pemberian ganti kerugian secara layak serta adil kepada pemegang hak atas tanah.

Pada konteks pengadaan tanah, penguasaan hak atas tanah dapat dicabut guna pembangunan bagi kepentingan umum. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012), pada Pasal 1 angka 2, Pengadaan tanah adalah kegiatan

---

<sup>3</sup> Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong – I), *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka. 2015. hlm. 4

menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Artinya ganti kerugian pengadaan tanah dilakukan melalui cara pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum. Prinsip yang termuat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Hukum Pertanahan Nasional, antara lain prinsip kesejahteraan, keadilan, kemanusiaan, kemanfaatan, kepastian, keikutsertaan, keterbukaan, keberlanjutan, kesepakatan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara yang perlu dikedepankan dalam rangka pengadaan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah rakyat.

Secara sederhana kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan guna keperluan, kebutuhan, ataupun kepentingan banyak orang dalam tujuan luas, namun demikian hal tersebut terlalu umum dan tidak terbatas.<sup>4</sup> Dalam hal ini kepentingan umum dapat juga mengenai suatu kepentingan negara dan bangsa, pelayanan umum pada masyarakat luas atau banyak rakyat, ataupun kepentingan pembangunan. Ditinjau dari segi yuridisnya, sepanjang tidak bersebrangan dengan hukum yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat yang sifatnya kasuitis serta tidak bertentangan dengan hukum positif maka kepentingan umum dapat berlaku.

Pada pelaksanaan pengadaan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum permasalahan pokok yang sering dialami antara lain ialah

---

<sup>4</sup> Dede Yusuf, Suwari Akhmaddhian. Asas Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Negara. *Logika: Jurnal Penelitian Universitas Kuningan*, Vol.10(02), 2019. hlm. 102.

terkait ganti kerugian. Ketentuan mengenai pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum telah diatur dalam ketentuan hukum tanah di Negara Indonesia yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Permen ATR/ KBPN No. 19 Tahun 2021).

Berlakunya Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 menjadikan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjadi dicabut serta tidak lagi berlaku. Hal demikian menyebabkan adanya penyesuaian terhadap pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah yang berjalan sejak sebelum disahkannya Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021.

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 merupakan salah satu amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja yang

penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umumnya memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mendukung pengembangan ekonomi serta pelayanan dasar. Sebagai bentuk perwujudan dari amanat Undang-Undang Cipta Kerja, harapannya Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2021 dapat memberikan pengaturan Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang mendukung pembangunan infrastruktur, mendukung aktivitas perekonomian, mendukung kemudahan berinvestasi serta meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat atau pihak-pihak yang terkena dampak daripada Pengadaan Tanah.

Pada proses pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sering kali ditemui bahwa tanah yang akan digunakan merupakan tanah milik masyarakat. Dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan pembangunan demi kepentingan umum tersebut, maka masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah harap mampu memberikan peran melalui kerelaan atas tanah yang dimilikinya agar dapat diserahkan guna pembangunan untuk kepentingan umum. Tentunya dalam hal merelakan tanah tersebut, masyarakat tidak melepaskan hak atas tanahnya secara cuma-cuma, artinya masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah akan mendapatkan ganti rugi yang layak.

Ganti rugi atau kompensasi merupakan suatu pengenaan ganti sebagai akibat dari adanya penggunaan hal dari satu pihak guna pemenuhan kebutuhan dan kepentingan orang lain. Berdasarkan pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012, Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian tersebut dapat

diberikan untuk bangunan, tanaman, hak atas tanah, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, adapun terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat maka juga dapat dilakukan pemberian ganti dalam bentuk pembangunan fasilitas sarana dan prasarana umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Pengadaan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum yang diadakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembuatan jalan umum pada Jalan Lingkar Luar Barat Kota Surabaya (selanjutnya disebut JLLB Kota Surabaya) merupakan salah satu dari bentuk pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya tepatnya oleh Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga. Pembangunan JLLB Kota Surabaya termasuk dalam salah satu Pengadaan Tanah Proyek Strategis Nasional (PSN). PSN merupakan proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha bersifat strategis untuk meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Adanya Pengadaan Tanah untuk Pembangunan JLLB Kota Surabaya dikarenakan pesatnya perkembangan Kota Surabaya pada bagian Barat sehingga diperlukan jaringan jalan raya yang memadai guna mengurangi kemacetan.

Pengadaan Tanah pada JLLB Kota Surabaya telah berjalan sejak tahun 2016. berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/509/KPTS/013/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan JLLB Kota

Surabaya, luas awal tanah yang terdampak Pengadaan Tanah pada Pembangunan JLLB Kecamatan Benowo Kota Surabaya ialah sebesar 443.530 m<sup>2</sup>. Dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah pada Pembangunan JLLB Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya memprioritaskan penyelesaian ganti kerugian pada Kecamatan Benowo dikarenakan wilayah tersebut merupakan lokasi utama dalam Pembangunan JLLB Kota Surabaya.

Berikut data mengenai progres persil yang telah dibebaskan atau telah dilakukan ganti kerugian pada Pengadaan Tanah JLLB Kecamatan Benowo, Kota Surabaya sejak tahun 2016 sampai dengan saat ini:

Jumlah Persil Kecamatan Benowo	Keterangan	
	Persil sudah dibebaskan	Persil belum dibebaskan
799 bidang	542 bidang	257 bidang

Tabel 1. Persil JLLB Kecamatan Benowo Kota Surabaya Tahun 2016-2022  
*Sumber: Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga, data diolah Penulis*

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa masih terdapat sisa persil yang belum dibebaskan atau dilakukan ganti kerugian oleh Pemerintah Kota Surabaya yakni sebanyak 257 bidang persil pada JLLB Kecamatan Benowo Kota Surabaya. Progres Pembangunan JLLB Kecamatan Benowo Kota Surabaya pada saat ini masih dalam tahap berjalan dan belum rampung. Dalam hal belum rampungnya Pembangunan JLLB Kecamatan Benowo Kota Surabaya dikarenakan adanya beberapa kendala yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan ganti kerugian tersebut.

Berdasarkan uraian di atas Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul **“PELAKSANAAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH PADA JALAN LINGKAR LUAR BARAT KECAMATAN BENOVO KOTA SURABAYA”**.

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya?
2. Bagaimana kendala dan upaya penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya.
2. Untuk mengetahui dan memahami kendala beserta upaya penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharap mampu memberikan sumbangan dan kontribusi terhadap pengembangan serta pengkajian ilmu hukum, khususnya dalam hal yang terkait dengan pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah.
  - b. Hasil penelitian dapat dipakai sebagai acuan bahan serta referensi bagi penelitian-penelitian sejenis yang dilakukan selanjutnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharap mampu menambah keilmuan dan menjadi referensi bagi para pihak-pihak yang membutuhkan pengetahuan langsung mengenai penelitian ini.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi kegunaan sebagai bahan pustaka untuk melengkapi referensi yang belum ada terkait pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah.

## 1.5 Tinjauan Pustaka

### 1.5.1 Tinjauan Umum Penguasaan Atas Tanah

#### 1.5.1.1 Pengertian Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan 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 tanah diatur dalam Hukum Tanah.<sup>5</sup>

Ketentuan – ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta: Margaretha Pustaka. 2012. hlm. 219

<sup>6</sup> A P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju. 1998. hlm. 79

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; serta
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

#### **1.5.1.2 Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah**

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dan Hukum Tanah Nasional terdiri atas:

##### **1. Hak bangsa Indonesia atas tanah**

Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas 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 hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) –

ayat (3) UUPA.<sup>7</sup> Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk dari hak penguasaan atas tanah lainnya. Artinya semua hak atas tanah lainnya didasarkan pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan hak yang bersangkutan tidak akan meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.

## 2. Hak menguasai dari 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 pengelolaan seluruh tanah bersama tentunya tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia sehingga penyelenggaraannya bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan mengemban amanat tersebut pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam hal ini hak menguasai dari negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang untuk:<sup>8</sup>

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenadamedia. hlm. 77

<sup>8</sup> Benhard Limbong – I. *Op.cit*, hal. 103

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

### 3. Hak ulayat masyarakat hukum adat

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat masyarakat Hukum Adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Tanah ulayat adalah milik bersama yang dianggap sebagai pemberian dari nenek moyang kepada suatu kelompok yang merupakan suatu kesatuan menurut hukum adat, sebagai unsur penunjang utama bagi kehidupan kelompok tersebut. Hak ulayat masyarakat persekutuan hukum adat diatur dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“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 (NKRI) yang diatur dalam undang-undang.”

### 4. Hak perseorangan atau individu atas tanah

Hak perseorangan atau hak individu 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. Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:

“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 baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain orang, serta badan-badan hukum.”

## **1.5.2 Tinjauan Umum Hak Atas Tanah**

### **1.5.2.1 Pengertian Hak Atas Tanah**

Pengertian Hak atas Tanah menurut Urip Santoso adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Masih pada definisi hak atas tanah tersebut, perkataan "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, peternakan, dan perkebunan".<sup>9</sup> Hak atas tanah

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2010, hlm. 82

bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.<sup>10</sup>

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah 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-orang lain serta badan-badan hukum”.

#### **1.5.2.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Macam-macam hak atas tanah ditinjau dari segi asal tanahnya dibedakan menjadi 2 kelompok yaitu:<sup>11</sup>

##### 1) Hak atas tanah yang bersifat primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 87

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 89

## 2) Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam - macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

### **1.5.3 Tinjauan Umum Pengadaan Tanah**

#### **1.5.3.1 Pengertian Pengadaan Tanah**

Pengadaan Tanah menurut Imam Koeswahyono memiliki arti sebagai suatu perbuatan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah guna memperoleh tanah bagi kepentingan tertentu melalui cara pemberian ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>12</sup> Sedangkan menurut Boedi Harsono, Pengadaan tanah adalah proses hukum yang berupa tindakan pelepasan hubungan hukum yang semula berada diantara

---

<sup>12</sup> Imam Koeswahyono, Melacak dasar konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum, *Jurnal Konstitusi Universitas Brawijaya*, Vol.1(1), 2008, hlm. 4

pemegang hak dan tanahnya yang dibutuhkan dengan memberikan kompensasi dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui cara musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.<sup>13</sup> Arti pengadaan tanah secara luas mengandung 3 (tiga) unsur yakni:<sup>14</sup>

1. Kegiatan memperoleh tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan lahan untuk pembangunan kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan;
3. Pelepasan hubungan hukum dari pihak yang berhak atas tanah kepada pihak lain.

Dalam kebijakan hukum di Indonesia, pengertian mengenai Pengadaan Tanah kerap mengalami beberapa kali perubahan. Pengadaan Tanah pertama kali disebutkan pada Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang berbunyi:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.”

Selanjutnya pengertian Pengadaan Tanah berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang

---

<sup>13</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djembatan, 1995. hlm. 7.

<sup>14</sup> Mudakir Iskandar Syah. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum: Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*. Jakarta: Permata Aksara. 2015. hlm. 3

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

Kemudian terdapat perubahan lagi mengenai pengertian Pengadaan Tanah yang tertuang pada Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diubah menjadi:

“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.”

Setelah mengalami beberapa kali perubahan peraturan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, pengertian mengenai Pengadaan Tanah yang digunakan sampai dengan saat ini tertuang pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berlaku sejak tanggal 14 Januari 2012, menerangkan bahwa:

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Berdasarkan perubahan terakhir kali mengenai pengertian pengadaan tanah tersebut, maka dapat tarik kesimpulan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini tidak lagi mengenal istilah pencabutan hak atas tanah yang biasanya pencabutan hak tersebut merupakan jalan atau opsi terakhir dalam memperoleh tanah dan/atau benda lainya yang diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Oleh karena itu, di dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah saat ini tidak boleh mengandung unsur-unsur pemaksaan kehendak.

#### **1.5.3.2 Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);

- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631);
- 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 672).

### **1.5.3.3 Tujuan Pengadaan Tanah**

Tujuan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat. Berikut merupakan tujuan pengadaan tanah berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa,

negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.”

#### **1.5.3.4 Pokok-Pokok Pengadaan Tanah**

Pada pembangunan untuk kepentingan umum maka prinsip pengadaan tanahnya harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil serta mengedepankan asas musyawarah. Peran peradilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah ialah sebagai pintu terakhir apabila pokok-pokok pelaksanaan pengadaan tanah tidak terlaksana sebagaimana mestinya dan/ mengalami kebuntuan dalam bermusyawarah antara pemerintah selaku yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemilik tanah.

Pokok-pokok pelaksanaan pengadaan tanah menurut Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tertuang pada Bab III (Pasal 4 – Pasal 9) yang memuat antara lain sebagai berikut:

1. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah.
2. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan menjamin tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum.
3. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan :
  - a. Rencana tata ruang wilayah;
  - b. Rencana pembangunan nasional / daerah;

- c. Rencana strategis;
  - d. Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.
4. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
  5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.
  6. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
  7. Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
  8. Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan perundang-undangan.

#### **1.5.3.5 Asas-Asas Pengadaan Tanah**

Asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Menurut R.H.Soebroto Brotodiredjo asas adalah suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu hal

yang inherent dalam segala sesuatu yang menentukan hakikatnya.

Asas-asas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 ialah asas:

1) Kemanusiaan;

Asas kemanusiaan ialah pelaksanaan Pengadaan Tanah yang semestinya memberikan perlindungan dan penghormatan pada harkat, martabat, serta hak asasi manusia kepada tiap-tiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Artinya pada proses pengadaan tanah mendapatkan perlindungan terhadap hak asasi kepada manusia sebagai pemegang hak atas tanah tersebut adalah hal yang harus dan begitu pun juga perlindungan kepada kepentingan masyarakat secara luas, yakni untuk kepentingan umum.

2) Keadilan;

Asas keadilan merupakan sebuah jaminan yang layak dalam pemberian penggantian kepada Pihak yang Berhak pada proses Pengadaan Tanahs, sehingga demikian memberikan kesempatan untuk dapat melanjutkan kehidupan ke arah lebih baik. Dalam hal ini keadilan yang layak dan dapat disebut adil dalam ganti kerugian pada

pengadaan tanah untuk kepentingan umum ialah penggantian kerugian oleh Negara harus ada pola atau formula yang merefleksikan keadilan sebagai personafikasi penghormatan hak asasi pemilik tanah.

3) Kemanfaatan;

Asas kemanfaatan merupakan hasil Pengadaan Tanah yang dapat memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Kemanfaatan dalam arti luas bahwa kegiatan pengadaan tanah wajib menghasilkan dampak yang baik bagi kehidupan masyarakat, baik masyarakat yang menguasai hak atas tanah (berkaitan dengan besarnya ganti kerugian), dan masyarakat yang berada di daerah lokasi pengadaan tanah.

4) Kepastian;

Asas kepastian merupakan pemberian kepastian hukum atas kesediaan tanah pada proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan serta pemberian jaminan kepada Pihak yang Berhak guna memperoleh Ganti Kerugian yang layak. Pada asas kepastian maka pelaksanaan pengadaan tanah juga harus memperhatikan prosedur yang termuat dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

5) Keterbukaan;

Asas keterbukaan ialah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan yang dilaksanakan melalui pemberian akses kepada masyarakat guna memperoleh informasi yang terkait dengan pengadaan tanah. Mengetahui informasi adalah hak yang dimiliki masyarakat berkenaan dengan tahapan pelaksanaan pengadaan tanah serta informasi lain seperti kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti, lembaga yang bertanggung jawab, jadwal kegiatan, tata cara menyampaikan keberatan, dan lain sebagainya yang wajib untuk disampaikan dan diketahui masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah.

6) Kesepakatan;

Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan melalui musyawarah antar para pihak-pihak tanpa adanya unsur paksaan dalam perolehan kesepakatan bersama. Asas ini menekankan bahwa prinsip pengadaan tanah ialah tidak mengenal paksaan secara sepihak agar Pihak yang Berhak menyerahkan tanah miliknya.

7) Keikutsertaan;

Asas keikutsertaan merupakan dukungan dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik yang secara langsung maupun tidak

langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Dalam hal ini keikutsertaan berperan dalam proses pengadaan tanah akan menimbulkan rasa ikut memiliki sehingga memperkecil peluang timbulnya penolakan terhadap tahapan proses pengadaan tanah.

8) Kesejahteraan;

Asas kesejahteraan ialah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara keseluruhan. Asas kesejahteraan dalam pengadaan tanah mencegah dampak buruk pengadaan tanah terhadap kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi dengan memberikan kompensasi yang dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga kegiatan sosial ekonomi mereka tidak terjadi kemunduran.

9) Keberlanjutan;

Asas keberlanjutan merupakan kegiatan pembangunan yang berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, guna tercapainya tujuan yang diharapkan. Asas keberlanjutan menekankan pada pembangunan pengadaan tanah yang memiliki kualitas untuk terus hidup bagi seluruh manusia pada masa sekarang dan pada masa depan secara berkelanjutan sehingga diharapkan mampu tercipta

pemerataan pembangunan antar generasi di masa kini maupun masa mendatang.

#### 10) Keselarasan.

Asas keselarasan adalah Pengadaan Tanah untuk pembangunan yang seimbang dan sesuai dengan kepentingan masyarakat dan negara. Dengan kata lain, asas keselarasan ini dimaksudkan agar kepentingan masyarakat dan kepentingan negara berjalan seimbang dan tidak saling menegasi dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>15</sup>

#### **1.5.3.6 Pihak Yang Berhak Pada Pengadaan Tanah**

Kebutuhan akan tanah pada suatu Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum membawa konsekuensi terhadap penggunaan tanah oleh pihak-pihak yang menguasai hak atas tanah terkait dengan pemberian ganti kerugian atas tanah. Dalam proses pengadaan tanah dikenal istilah Pihak yang Berhak. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Menurut Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021, Pihak yang Berhak ialah meliputi perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, Pemerintah

---

<sup>15</sup> Amelia Rachman, et.al. Implementasi Asas Keselarasan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Sagacious*, Vol 6(1), 2019. Hlm. 46

Pusat, Pemerintah Daerah, pemerintah desa, Bank Tanah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa yang memiliki atau menguasai Objek Pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Pihak yang Berhak ialah terdiri dari:

- 1) Pemegang Hak Atas Tanah;
- 2) Pemegang Hak Pengelolaan;
- 3) Nazhtr untuk tanah wakaf;
- 4) Pemegang alat bukti tertulis hak lama;
- 5) Masyarakat hukum adat;
- 6) Pihak yang menguasai Tanah Negara dengan iktikad baik;
- 7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- 8) Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

#### **1.5.3.7 Objek Pengadaan Tanah**

Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 menyatakan bahwa:

“Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.”

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi Objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh

pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank maka Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

#### **1.5.3.8 Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

1) Perencanaan;

Pada tahapan perencanaan Instansi yang memerlukan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan melibatkan kementerian/ lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan instansi teknis terkait menyusun perencanaan Pengadaan Tanah yang didasarkan pada rencana tata ruang dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis; dan/atau rencana kerja pemerintah/Instansi yang Memerlukan Tanah.

Pada tahapan ini berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021, setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diharuskan untuk menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang sedikitnya memuat:

a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;

- b. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang;
  - c. Prioritas pembangunan nasional/daerah;
  - d. Letak tanah;
  - e. Luas tanah yang dibutuhkan;
  - f. Gambaran umum status tanah;
  - g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
  - h. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
  - i. Perkiraan nilai tanah;
  - j. Rencana penganggaran; dan
  - k. Preferensi bentuk Ganti Kerugian.
- 2) Persiapan;

Tahapan Persiapan Pengadaan Tanah akan dilaksanakan setelah Gubernur menerima dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah. Pada tahapan ini Gubernur akan membentuk Tim Persiapan yang beranggotakan bupati/wali kota, perangkat daerah provinsi terkait, Instansi yang Memerlukan Tanah, instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan dan instansi terkait lainnya yang dianggap perlu dalam jangka waktu paling lama adalah 5 (lima) hari sejak dokumen perencanaan Pengadaan Tanah diterima secara resmi oleh gubernur. Gubernur dalam hal memperlancar pelaksanaan tugas Tim Persiapan gubernur membentuk sekretariat persiapan

Pengadaan Tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi. Tahapan persiapan Pengadaan Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 terdiri atas:

- a. Pemberitahuan Rencana Pembangunan;
- b. Pendataan Awal Lokasi Rencana Pembangunan;
- c. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan;
- d. Penetapan Lokasi Pembangunan;
- e. Pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan.

3) Pelaksanaan;

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilakukan oleh Unit Pelaksana Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pada tahap pelaksanaan Pengadaan Tanah apabila Kepala Kantor Pertanahan ditugaskan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah maka Kepala Kantor Pertanahan dapat membentuk panitia pelaksana Pengadaan Tanah dalam waktu paling lama 5 (lima) hari sejak diterimanya penugasan yang beranggotakan sekurang-kurangnya berunsurkan:

- a. Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan;
- b. Pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;

- c. Pejabat perangkat daerah kabupaten/kota yang membidangi urusan pertanahan;
- d. Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan
- e. Lurah/Kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

Adapun kegiatan-kegiatan dalam Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi :

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
  2. Penilaian Ganti Kerugian;
  3. Pemberian ganti kerugian;
  4. Pelepasan hak atas tanah.
- 4) Penyerahan Hasil.

Penyerahan hasil Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah berlangsungnya proses Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah. Dalam hal ini penyerahan hasil dilakukan oleh Ketua pelaksana Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah disertai dengan data Pengadaan Tanah. Penyerahan hasil Pengadaan Tanah ialah berupa bidang tanah dan dokumen Pengadaan Tanah dengan penandatanganan Berita Acara Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah. Penyerahan hasil Pengadaan Tanah dapat dilakukan

secara bertahap dengan berita acara untuk selanjutnya yang dipergunakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dalam rangka pensertipikatan atas nama Pemerintah.

#### **1.5.4 Tinjauan Umum Ganti Kerugian**

##### **1.5.4.1 Pengertian Ganti Kerugian**

Pada bidang perdata ganti rugi di tandai sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat dari suatu perbuatan yang menyebabkan kerugian yang diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan. Singkatnya ganti rugi adalah pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan orang lain.<sup>16</sup>

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, menyebutkan bahwa:

“Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Pada ganti kerugian sepatutnya pemberian tersebut tidak membawa dampak kerugian kepada Pihak yang Berhak melainkan membawa dampak pada tingkat yang lebih baik atau minimal sama pada saat waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan. Dalam hal ini pemberian ganti kerugian harus

---

<sup>16</sup> Bernard Limbong – I. *Op.cit.*. hlm. 130

dilakukan dengan sepatutnya tanpa adanya unsur perbuatan melawan hukum. Ganti rugi yang ditimbulkan oleh Perbuatan Melawan Hukum diatur dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Adapun ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dapat dibedakan atas ganti kerugian: a) faktor fisik (materiil) yang meliputi penggantian atas tanah hak baik yang bersertipikat dan yang belum bersertifikat, tanah ulayat, tanah wakaf, tanah yang dikuasai tanpa alas hak yang dengan atau tanpa ijin pemilik tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah; b) Ganti kerugian atas faktor non-fisik (immateriil) yaitu penggantian atas kehilangan, keuntungan, kenikmatan, manfaat/kepentingan yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat yang terkena pembangunan sebagai akibat kegiatan pembangunan tersebut.<sup>17</sup>

#### **1.5.4.2 Asas-Asas Ganti Kerugian Pengadaan Tanah**

Dalam peraturan perundang-undangan terkait ganti kerugian adapun beberapa asas-asas guna terciptanya perlindungan hukum terhadap korban pembebasan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum. Asas-asas tersebut antara lain sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Putri Lestari. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila. *SIGn Jurnal Hukum, Vol 1(2)*, 2020. hlm. 82.

a) Asas Kepatutan

Asas kepatutan merupakan dasar kesepakatan bagi masing-masing pihak untuk mendapatkan ganti rugi yang berkeadilan. Prinsip kepatutan menjadi sangat penting dalam menilai besarnya ganti rugi dan apakah ganti rugi mencerminkan rasa keadilan korban.

b) Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan merupakan sebuah asas yang menghendaki adanya kesetaraan dalam hak dan kewajiban antar para pihak dalam pemberian ganti rugi sehingga diperoleh nilai ganti rugi yang tidak memberikan kemunduran melainkan seimbang seperti terdahulu ataupun menjadikan kedepannya lebih baik.

c) Asas itikad baik

Asas itikad baik merupakan asas yang berlandaskan itikad baik, keterbukaan dan kejujuran di antara kedua belah pihak. Dengan demikian diharapkan tidak ada pihak yang dirugikan dalam proses pelaksanaan ganti rugi.

d) Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum merupakan suatu asas yang memberikan jaminan hukum terhadap pihak-pihaknya, sehingga hak terhadap pemberian ganti rugi yang akan atau

telah diperoleh adalah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

e) Asas kesejahteraan

Asas kesejahteraan merupakan asas yang mengedepankan peningkatan terhadap taraf, kualitas, dan kelangsungan hidup bagi pihak yang menerima ganti kerugian pengadaan tanah.

#### **1.5.4.3 Bentuk Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah**

Bentuk Ganti Kerugian yang dapat diberikan oleh Pemerintah kepada Pihak yang Berhak atas tanah yang tanahnya merupakan objek daripada Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum tertuang dalam Pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012. Ganti Kerugian yang dapat diberikan berdasarkan pasal kebijakan tersebut ialah dalam bentuk:

a) Uang

Uang adalah bentuk kompensasi utama dalam ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum. Kompensasi berupa uang diberikan dalam mata uang rupiah. Pemberian ganti rugi berupa uang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah atas dasar Validasi terlebih dahulu oleh Kepala Pelaksana Pengadaan Tanah atau Pejabat yang ditunjuk. Pembayaran ganti rugi berupa uang dapat dilakukan melalui perbankan atau tunai

sesuai kesepakatan antara Pihak yang Berhak dengan Instansi yang memerlukan tanah.

b) Tanah Pengganti

Bentuk ganti kerugian tanah pengganti diberikan kepada Pihak yang Berhak dalam perolehan objek pengadaan tanah. Dalam hal ini Pelaksana Pengadaan Tanah kepada Pihak yang Berhak memberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti dari Instansi yang memerlukan tanah. Berkenaan dengan pemberian ganti rugi untuk tanah pengganti itu pula, maka sebelumnya Instansi yang memerlukan tanah dapat melangsungkan kegiatan pencarian tanah pengganti setelah menerima permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah terlebih dahulu.

Pada proses penyediaan tanah pengganti dapat dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan cara jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai yang diatur oleh undang-undang. Dalam proses penyiapan tanah pengganti, maka uang yang diberikan untuk tanah pengganti akan disimpan bank oleh dan atas nama Instansi yang memerlukan tanah.

c) Permukiman Kembali

Permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke

lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk pemukiman kembali seperti halnya pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti yang dalam hal ini instansi yang memerlukan tanah dapat melangsungkannya setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, serta proses penyediaan tanah pengganti dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selama proses pemukiman kembali, dana penyediaan pemukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah.

d) Kepemilikan Saham

Bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham merupakan alternatif penawaran ganti kerugian sebagai pengganti uang semata. Bentuk ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antar pihak. Kepemilikan atas saham tersebut yang dilaksanakan berdasarkan kesepakatan dan diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Terbuka atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan

perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, badan hukum milik negara/ badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk Kepentingan Umum.

e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak ialah ganti kerugian yang dapat berupa gabungan daripada 2 (dua) atau lebih dari bentuk Ganti Kerugian sebagaimana yang telah disebutkan yakni uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, ataupun kepemilikan saham.

## **1.5.5 Tinjauan Umum Kepentingan Umum**

### **1.5.5.1 Pengertian Kepentingan Umum**

Secara etimologis frasa Kepentingan Umum terdiri dari 2 (dua) kata, yakni ‘kepentingan’ dan ‘umum’. Kata ‘kepentingan’ berasal dari akar kata ‘penting’ yang mengandung pengertian utama, pokok, ataupun diperlukan. Sedangkan kata ‘umum’ mengandung pengertian keseluruhan, khalayak manusia, ataupun orang banyak. Sederhananya kepentingan umum dapat dikatakan sebagai keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang

banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>18</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 menyebutkan bahwa:

“Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Menurut Bernhard Limbong pengertian yuridis dari Kepentingan Umum ialah kepentingan umum yang dapat berlaku sepanjang kepentingan tersebut tidak bertentangan dengan hukum positif maupun hukum yang tumbuh, hidup, dan berkembang dalam masyarakat yang penerapannya bersifat kasuistis. Sedang pengertian sosiologis kepentingan umum adalah adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan negara yang bertujuan untuk memelihara ketertiban dan mencapai keadilan di masyarakat yang luas dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, pendidikan, dan kesehatan.<sup>19</sup>

#### **1.5.5.2 Ruang Lingkup Kepentingan Umum**

UUPA mengatur bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan

---

<sup>18</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kebijakan Tanah Indonesia. 2004. Hlm. 6

<sup>19</sup> Bernhard Limbong – I. *Op.cit.*, Hlm. 158

bersama dari rakyat, maka hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 UUPA). Hal ini berarti sepanjang pembangunan tersebut dilakukan demi kepentingan umum, kepentingan bangsa, dan kepentingan negara maka dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah yang saat ini dimaksudkan melalui pelepasan hak dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang terkena pembangunan.

Ruang lingkup daripada pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

- a) pertahanan 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 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/atau distribusi tenaga listrik;
- g) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;

- h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i) rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j) fasilitas keselamatan umum;
- k) permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m) cagar alam dan cagar budaya;
- n) kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q) prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r) pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s) kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

- t) kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- u) kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- v) kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- w) kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- x) kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu jenis penelitian hukum sosiologis atau sering dikatakan sebagai penelitian lapangan melalui pengkajian ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan pada masyarakat.<sup>20</sup> Penelitian

---

<sup>20</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm. 15

hukum ini dilakukan guna menemukan proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum yang berada pada masyarakat dengan meneliti hubungan antara hukum dengan lembaga sosial lain dengan menggunakan teknik penelitian ilmu sosial.<sup>21</sup>

Dengan demikian yakni suatu penelitian yang dilangsungkan terhadap keadaan riil atau keadaan yang nyata serta terjadi pada masyarakat dengan maksud mengetahui ataupun menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada selanjutnya menemui pada penyelesaian masalah.<sup>22</sup>

Penelitian skripsi dengan pendekatan yuridis empiris ini dimaksudkan untuk melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan untuk memperoleh gambaran lapangan yang sejelas-jelasnya mengenai kendala dalam Pelaksanaan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya.

### **1.6.2 Sumber Data**

Sumber data pada penelitian ini yaitu penggunaan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapatkan secara langsung dari sumbernya melalui wawancara, observasi maupun laporan berbentuk dokumen tidak resmi yang peneliti olah.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Masruhan, *Metode Penelitian Hukum*, Surabaya: Hilal Pustaka, 2013, hlm. 128.

<sup>22</sup> Bambang Waluyo, *Op.Cit.*, hlm. 16.

<sup>23</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm.105.

Sedangkan bahan hukum sekunder merupakan buku teks yang isinya memuat terkait dengan prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana dengan kualifikasi tinggi.<sup>24</sup>

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Bahan-bahan hukum yang digunakan antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
6. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 182.

19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah semua publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi mengenai hukum meliputi, buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>25</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, artikel dan sebagainya.

### 1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan dalam penulisan proposal skripsi ini diperoleh dengan cara sebagai berikut:

#### 1. Wawancara

Wawancara adalah proses komunikasi interaksi yang diadakan oleh pihak pewawancara dan pihak narasumber guna memperoleh informasi lengkap. Wawancara dilakukan melalui tanya jawab kepada pihak – pihak yang terkait ataupun pihak yang turut andil dalam pelaksanaan ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kota Surabaya, antara lain pihak Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga Kota Surabaya, pihak ATR/ BPN Kantor

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 181

Pertanahan Kota Surabaya I, masyarakat atau warga yang terdampak pada pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya, serta instansi terkait lainnya.

## **2. Observasi**

Observasi atau pengamatan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu catatan, seperti daftar check, daftar isian, daftar angket, daftar kelakuan dan lain-lain. Dalam penelitian ini dilakukan observasi guna mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya.

## **3. Studi Kepustakaan/ Dokumen**

Studi Kepustakaan adalah studi terkait sumber-sumber yang diperuntukkan pada penelitian sejenis dokumen yang dipakai guna pencarian data-data terhadap hal atau variabel yang meliputi catatan, buku, majalah, transkrip, serta hal lain yang menunjang penelitian.<sup>26</sup> Data kepustakaan tersebut diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan sumbernya dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, buku-buku, publikasi dan hasil penelitian.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rhineka Cipta, 1998, hlm 19.

<sup>27</sup> Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm.107

#### **1.6.4 Metode Analisis Data**

Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh dan berdasarkan sifat penelitian ini maka penulisan skripsi ini menggunakan metode deskriptif analitis. Deskriptif analitis data yang digunakan adalah analisis pendekatan kualitatif terkait data primer dan data sekunder dengan mendeskripsikan, menganalisis, serta memaparkan keseluruhan data baik dari data primer maupun data sekunder, yang didapatkan dari studi lapangan yang kemudian dijadikan sebuah kesimpulan untuk menjawab permasalahan.

#### **1.6.5 Lokasi Penelitian**

Guna mendapatkan data yang dibutuhkan pada penulisan skripsi, penulis melakukan penelitian pada ATR/ BPN Kantor Pertanahan Kota Surabaya I, Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga Kota Surabaya, serta pada lokasi yang terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Luar Barat Kota Surabaya khususnya pada Kecamatan Benowo, Kota Surabaya.

#### **1.6.6 Waktu Penelitian**

Waktu penelitian ini adalah 4 (empat) bulan, sejak dari bulan September 2022 sampai bulan Desember 2022. Penelitian dilaksanakan mulai pada bulan September 2022 pada minggu pertama, yang meliputi tahap persiapan penelitian berupa pengajuan judul (pra proposal), penetapan judul, permohonan surat penelitian ke instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, dan penulisan penelitian.

### 1.6.7 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah proposal skripsi ini, maka kerangka dibagi menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab. Proposal skripsi ini dengan judul **PELAKSANAAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH PADA JALAN LINGKAR LUAR BARAT KECAMATAN BENOVO KOTA SURABAYA** yang dalam pembahasannya dibagi menjadi IV (empat) bab. Sebagaimana diuraikan secara menyeluruh tentang produk permasalahan yang akan dibahas dalam proposal skripsi ini.

*Bab Pertama*, memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang dibahas dalam penulisan tentang Pelaksanaan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya. Bab pertama terdiri dari tiga sub bab yaitu sub bab pertama mengenai Pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian. Sub bab kedua mengenai tinjauan pustaka. Selanjutnya sub bab ketiga mengenai metode penelitian.

*Bab Kedua*, membahas tentang Pelaksanaan Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya. Bab ini terbagi menjadi dua sub bab, sub bab pertama membahas tentang mekanisme pelaksanaan ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya dan sub bab kedua membahas tentang analisis pelaksanaan

ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya.

*Bab Ketiga*, membahas tentang kendala dan upaya dalam pemberian ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya. Dalam penulisan ini menjadi dua sub, sub bab pertama membahas tentang kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaan ganti kerugian Pengadaan Tanah pada Jalan Lingkar Luar Barat Kecamatan Benowo Kota Surabaya. Sub bab kedua membahas tentang upaya yang dapat dilakukan dalam penyelesaian ganti kerugian tersebut.

*Bab Keempat*, merupakan bab penutup terdiri atas kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan. Pada bab terakhir dari penulisan skripsi ini akan diuraikan mengenai kesimpulan pembahasan bab-bab yang sebelumnya, dan kemudian diberikan saran yang tepat sesuai dengan permasalahan yang ada.