

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masa sekarang, tanah merupakan hal yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dengan adanya media tanah manusia dapat berimprovisasi menggunakan akal pikirannya untuk mengolah tanah tersebut demi kelangsungan hidupnya, selain itu tanah merupakan tempat berdirinya rumah yang menjadi tempat berlindungnya manusia, bisa dibilang tanah dan manusia memiliki ikatan yang menjadi kebutuhan dasar manusia.

Proses perkembangan diri yang dilakukan manusia dengan memanfaatkan tanah juga tak lepas dari pelaksanaan pembangunan Nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang sangat luas. Dilain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Tanpa tanah, pembangunan hanya akan menjadi rencana. Dengan demikian upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah. Tanah, di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai fungsi sosial. Pasal 6 Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini dimaksudkan bahwa tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi

sosial ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam keadaan tertentu peraturan tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Oleh karenanya khusus untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut Pasal 18 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, menyebutkan tentang kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Pasal tersebut dapat dikatakan memberikan jaminan bagi

rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tapi diikat syarat-syarat, misalnya harus diberikan ganti kerugian yang layak.

Ganti Kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Dari hal tersebut diatas, dimana tanah mempunyai fungsi sosial dan adanya jaminan terhadap hak-hak perseorangan, yang mengikat untuk diadakannya pemberian ganti kerugian terhadap tanah yang digunakan untuk kepentingan umum.

Pada Peraturan Walikota Nomor 71 Tahun 2013 dimaksudkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kepentingan umum yang cara pelaksanaannya dilakukan dengan cara membebaskan bangunan dan fasilitas kelengkapannya, jembatan, jalan serta tanaman, maka telah ditetapkan pedoman harga yang dapat digunakan sebagai dasar dalam menentukan besarnya ganti rugi ataupun sumbangan bagi yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Surabaya.

Adapun dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini menetapkan salah satu asas yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kesepakatan” adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak

tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Dasar kesepakatan para pihak ini terdapat baik dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah. Pada tahap persiapan kesepakatan dilakukan dalam kegiatan konsultasi publik. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan yang dimaksud dengan konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Musyawarah menjadi sebuah proses penting dalam hal pengadaan tanah untuk pembuatan fasilitas umum terutama apabila tanah yang digunakan merupakan tanah milik warga. Realitanya meskipun terdapat prosedur dan proses yang harus dilakukan, masih terdapat permasalahan yang terjadi. Permasalahan tersebut seperti tidak adanya sosialisasi, atau asas kesepakatan tidak terpenuhi, atau bahkan pemberian ganti rugi yang belum terbayarkan. Hal tersebut dapat dilihat dari contoh kasus yang terjadi di tahun 2010 di wilayah Surabaya tepatnya di daerah Banyu Urip. Terdapat pengadaan tanah masyarakat oleh pemerintah Kota Surabaya yang digunakan untuk pelebaran jalan. Dari pengadaan tanah tersebut sudah sepantasnya setiap masyarakat yang terkena dampak mendapatkan ganti rugi. Faktanya

beberapa warga di Banyu Urip belum mendapatkan ganti rugi dari pengadaan tanah tersebut. Hal tersebut dibuktikan dengan data dibawah ini,

TAHUN	JUMLAH RUMAH YANG TERKENA PELEBARAN JALAN DI BANYU URIP	JUMLAH RUMAH YANG TELAH DIBAYARKAN GANTI RUGINYA	JUMLAH RUMAH YANG BELUM DIBAYARKAN GANTI RUGINYA	KETERANGAN
2010	55	48	7	

Keterangan : Tidak adanya kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak yang memerlukan tanah (Pemerintah Kota Surabaya), adanya proses waris mewaris tanah yang tidak langsung di balik nama, serta adanya kepemilikan absentee/guntai.

Tabel 1.

Data Jumlah Rumah Yang Terkena Pelebaran Jalan di Banyu Urip dan Berapa Yang Sudah dan Belum Dibayarkan Ganti Ruginya. Sumber: Dinas Pekerjaan Umum dan Pematusan Kota Surabaya

Ganti rugi dalam kasus tersebut merupakan hak setiap warga di Banyu Urip untuk mendapatkannya terhadap masyarakat yang terkena dampak dari pelebaran jalan. Realitanya, hingga tahun 2020, pemberian ganti rugi tersebut belum terbayarkan oleh pihak pemerintah Kota Surabaya. Berbagai upaya telah di tempuh untuk mendapatkan haknya, baik dengan mendatangi pemerintah kota Surabaya, mendatangi pihak-pihak yang berwenang dalam hal tersebut, bahkan terdapat masyarakat yang menempuh jalur litigasi demi mendapatkan keadilan.

Berdasarkan uraian yang penulis kemukakan pada latar belakang masalah di atas menimbulkan minat dan keinginan penulis untuk membahas dan menuangkannya dalam skripsi berjudul **“Implementasi Pemberian Ganti Rugi Kepada Warga Yang Tanahnya Digunakan Sebagai Fasilitas**

Umum Di Banyu Urip Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 71 Tahun 2013”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya di gunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 71 Tahun 2013?
2. Bagaimana kendala dan upaya dalam pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan sebagai fasilitas umum.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan dan pemberian ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya digunakan untuk fasilitas umum.

1.4 Manfaat penulisan

1. Manfaat Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan pengetahuan hukum dalam bidang pemberian ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya digunakan untuk fasilitas umum.

2. Manfaat Praktis Hasil penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat membantu dan memberikan masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan permasalahan yang diteliti dan bermanfaat bagi pihak yang mengkaji ilmu hukum.

1.5. Landasan Teori Tentang Tanah

1.5.1. Pengertian Tanah

Dalam Hukum Tanah sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 4 dinyatakan sebagai berikut: “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 dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum” Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Oleh karena itu hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang berdasarkan apa yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), bahwa: Dalam hukum tanah,

kata tanah di pakai dalam arti yuridis sebagaimana dalam Pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang di sebut tanah.¹

Dengan demikian tanah dalam pengertian Yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut Pendapat Jhon Salindeho (1993:23) mengemukakan bahwa : Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan seringpula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, serta sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang di kemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis, sehingga dalam penggunaannya perlu di kendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA) yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang

¹ Boedi Harsono, *Sedjarah Penjusunan isi dan Pelaksanaanja Hukum Agraria Indonesi*. Jakarta: Djambatan, 1971, hlm. 18

disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian, tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA). Adapun Hukum Tanah adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah: Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat, Hak Pengelolaan, Wakaf dan hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat setempat)

*Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia⁷, “tanah adalah (1) permukaan bumi atau bumi lapisan atas, (2) keadaan bumi disuatu tempat, (3) permukaan bumi yang diberi batas, (4) daratan, (5) permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara, negeri, (6) bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, napal, cadas, dsb), dan (7) dasar (warna, cat, dan sebagainya) ”.*²

² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta. 2007 hlm. 9

1.5.2. Fungsi Tanah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional. Pernyataan senada terdapat dalam TAP MPR IX/ MPR/ 2001.

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Fungsi Sosial yang terkandung dalam pasal ini mengandung beberapa prinsip keutamaan yaitu:

1. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional.
2. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia

seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat.

3. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Undang-Undang Pokok Agraria juga memperhatikan tentang kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi agar tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat (3) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria UUPA 1960).

1.5.3. Asas-Asas Tanah

Dalam UUPA dimuat sebelas asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini karena sebagai dasar dengan sendirinya harus

menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Sebelas asas tersebut, adalah sebagai berikut³ :

a. Asas Kenasionalan

Asas kenasionalan ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1), Ayat (2), dan ayat (3) UUPA, yaitu :

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- 2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- 3) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

b. Asas pada Tingkatan Tertinggi, Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya dikuasai oleh Negara.

Asas ini ditemukan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa :

³ Santoso, Urip, *Hukum Agraria-Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012 hlm. 53-

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditetapkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut, perkataan “dikuasai” disini bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi.

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan 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.

c. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara yang Berdasarkan atas Persatuan Bangsa daripada Kepentingan Perseorangan atau Golongan

Asas ini ditemukan dalam Pasal 3 Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “Dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataan 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 yang lebih tinggi.”

d. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial ditemukan dalam Pasal 6 Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial tidak hanya berupa Hak Milik, akan tetapi juga Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan.

e. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah ditemukan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-undang

Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “hanya warga negara Indonesia mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.” Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik.” Prinsip ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai subjek Hak Milik. Orang yang berkewarganegaraan Indonesia di samping juga berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah Hak Milik. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah berstatus Hak Milik, melainkan hanya dapat menguasai tanah berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan dengan jangka waktu yang terbatas.

f. Asas Persamaan Bagi Setiap Warga Negara Indonesia

Asas ini ditemukan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “tiap-tiap warga negara Indonesia, baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Asas ini menetapkan bahwa warga negara Indonesia baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah. Di sini tidak dipersoalkan warga

negara Indonesianya itu warga negara Indonesia asli, warga negara Indonesia keturunan, ataukah warga negara Indonesia naturalisasi. Demikian juga tidak dibedakan agama maupun suku dari warga negara Indonesia tersebut. Hak atas tanah yang diperoleh adalah semua hak atas tanah yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maupun Hak Sewa Untuk bangunan. Manfaat dan hasil yang diperoleh dari hak atas tanah tidak hanya dirasakan oleh dirinya sendiri, akan tetapi keluarganya juga dapat memperolehnya.

g. Asas Tanah Pertanian Harus Dikerjakan atau Dusahakan Secara Aktif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-Cara yang Bersifat Pemerasan

Asas ini ditemukan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuai hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.” Prinsip ini menegaskan bahwa siapa pun yang mempunyai hak atas tanah untuk kepentingan wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertaniannya secara aktif dan dalam mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian tersebut harus dicegah cara-cara yang bersifat pemerasan.

h. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Asas ini ditemukan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria, yaitu: “Hak menguasai negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.” Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, yaitu: “dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- 1) Untuk keperluan negara;
- 2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar ketuhanan yang maha esa;
- 3) Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan kesejahteraan;
- 4) Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- 5) Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.”

i. Asas Kesatuan Hukum

Asas kesatuan ditemukan dalam Diktum UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut” ditetapkan bahwa UUPA mencabut *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55, *Agrarische Belsuit* (Keputusan Raja) Stb. 1870 No. 118 yang memuat *Domein Verklaring*, *Koninkelijk Belsuit* (Keputusan Raja) Stb. 1872 No. 117, dan Buku II *Burgerlijk Wetboek* (BW) sepanjang mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku. Asas kesatuan hukum juga ditemukan dalam Pasal 5 UUPA, yaitu: “Hukum Agraria yang masih berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

j. Asas Jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum

Asas jaminan kepastian hukum ditemukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yakni: “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur

dengan peraturan pemerintah.” Asas perlindungan hukum ditemukan dalam Pasal 18 UUPA, yaitu: “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.

k. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal ditemukan dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-undang Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA), yaitu: “Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya, sejumlah uang sebagai uang sewa.”

1.5.4. Dasar Hukum Pengaturan Tanah di Indonesia

Indonesia merupakan Negara hukum, dimana tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut masyarakat dalam berbagai perangkat aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan masyarakat). Paham Negara Hukum Indonesia mendudukan kepentingan orang perorang secara seimbang dengan kepentingan umum. Negara mengakui hak dan kewajiban asasi warga Negara serta melindunginya, Negara diberikan kekuasaan untuk

melindungi hak dan kewajiban asasi rakyatnya serta membuat pengaturan-pengaturan yang memungkinkan terjaminnya kehidupan masyarakat aman, tenteram dan damai. Paham Negara hukum dalam budaya hukum di Indonesia tidak mendudukkan kepentingan individu di atas segala-galanya dengan mengorbankan kepentingan masyarakat, dalam perspektif paham Negara hukum dan falsafah hidup bangsa Indonesia, kepentingan individu dan kepentingan masyarakat diletakkan dalam posisi seimbang.⁴

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat, bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah.

Secara yuridis normatif landasan hukum agraria diatur di berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan cerminan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945:

1. Pancasila

Secara implisit penyusunan hukum yang berlaku di Indonesia tidak dapat dilepaslan dengan pandangan hidup bangsa yaitu

⁴ B. Arief Sidharta, Khudzalifah Dimiyati, Makalah: Teoritis Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990), cetakan keempat, Muhammadiyah University Press, Surakarta 2005, hlm. 192

Pancasila. Dengan Pancasila sebagai pandangan hidup maka paham Negara hukum tidak seperti yang di anut dalam budaya hukum barat. Terkait dengan hukum agraria maka sila-sila Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 dikonkritkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.⁵ Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

2. Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan ke-4)

Undang-Undang Dasar merupakan instrument yang amat penting dalam proses pembangunan masyarakat baru Indonesia dan menjadi modal bagi pembangunan hukum di Indonesia. Paradigma yang dapat ditangkap dari Undang-Undang Dasar 1945 antara lain: Ketuhanan yang Maha Esa; kemanusiaan; persatuan; kerakyatan; keadilan sosial; kekeluargaan; harmoni dan musyawarah. Salah satu pasal yang berkenaan dengan pengaturan sumber daya alam nasional ialah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan ke-4) merupakan sumber hukum materil dalam pembinaan hukum agraria nasional. Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA merupakan konkretisasi dari sila-sila Pancasila yang mengandung dasar-dasar; Ketuhanan yang Maha Esa, persatuan Indonesia, demokrasi atau kerakyatan, asas musyawarah, kemanusiaan yang

⁵ Ibid. hlm. 193

adil dan beradab, dan dasar keadilan sosial.⁶ Dasar Ketuhanan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1, Pasal 12 dan Pasal 49 UUPA. Dasar Persatuan Indonesia dirumuskan dalam ketentuan Pasal 9 ayat 1, Pasal 21, Pasal 30, Pasal 36 dan Pasal 42. Dasar demokrasi atau kerakyatan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 9. Asas musyawarah dirumuskan dalam mekanisme pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yaitu didahului dengan mengadakan musyawarah untuk mufakat antara pihak yang terkait. Dasar kemanusiaan yang adil dan beradab dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10, Penjelasan Umum II angka 7, serta Pasal 11. Dasar keadilan sosial dirumuskan dalam ketentuan 7, 10, 11, 13, 15, 17 dan 53.

Antara UUD 1945 dengan Undang-Undang Pokok Agraria memiliki hubungan yang sangat erat di mana hubungan tersebut tercermin dalam:

1. Konsideran Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Pasal 33 ayat (3) dijadikan dasar hukum bagi pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria dan merupakan sumber hukum (materil) bagi pengaturannya.

“Bahwa hukum Agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan

⁶ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti: Jakarta, 2003, hlm. 207-212

Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong”.

2. Penjelasan Undang-Undang Pokok Dasar Agraria angka

1.

“Hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada azas kerokhanian, Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar haluan Negara...”

Tujuan utama pembentukan UUPA ialah dalam rangka meletakkan dasar bagi hukum agraria nasional yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum bagi bangsa dan Negara

3. Peraturan perundang-undangan organic sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Peraturan-peraturan tersebut antara lain mengatur bidang-bidang keagrariaan yaitu bidang

tata guna tanah, pendaftaran tanah, pengurusan hak atas tanah dan reformasi agraria.

1.5.5. Pengadaan Tanah untuk Fasilitas Umum

1.5.5.1. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Sumardjono, Ada beberapa pendapat mengenai pengertian pengadaan tanah, antara lain : “Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum”.⁷

Menurut Salindeho, “Penyediaan dan pengadaan tanah dimaksudkan untu menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan”.⁸ Selain menurut pendapat para ahli tersebut, Terdapat berbagai macam pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan akan diikuti pula dengan perubahan pengertian dari lembaga pengadaan tanah itu sendiri. Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

⁷ Maria Sumardjono, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi Dalam Kaitannya Dengan Penggunaan Tanah, Makalah Pendukung Pada Seminar Pertanahan Dalam Rangka Peringatan Tri Dasawarsa UUPA*, Diselenggarakan oleh BPN. Jakarta, 1990, hlm. 280

⁸ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 1993, hlm. 31

Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut: “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”. Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. “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”. Pengertian pengadaan tanah ini dikritisi oleh publik karena telah mencampuradukkan konsep pengadaan tanah dengan pencabutan hak. Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) sebagai berikut: “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". Menurut Iskandar, arti Pengadaan tanah mempunyai 3 unsur yaitu :⁹

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

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati. Dengan demikian, berarti pihak swasta tidak dapat memanfaatkan Keputusan presiden ini. Pelepasan hak atas tanah dengan sukarela atau tanpa paksaan dapat memberikan kekuasaan pada negara untuk

⁹ Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010, hlm. 2

kemudian mengatur dan memberikan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum.¹⁰

Secara normatif pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan maupun yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sehubungan dengan itu pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat/kepentingan umum dan kepentingan pemerintah.

1.5.5.2.Cara Pengadaan Tanah

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor.65 Tahun 2006 menyatakan bahwa cara pengadaan tanah ada 2 yaitu:

1. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
2. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar,

¹⁰ Maria Sumardjono, *Op.cit*, hlm. 74

atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Disamping kedua cara tersebut di atas, di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga menetapkan suatu jembatan penghubung sebagai upaya terakhir dalam pengadaan tanah apabila pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Pada pasal 41 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 dinyatakan bahwa pemilik yang keberatan terhadap keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterbitkan Panitia Pengadaan. Tanah Kabupaten dapat mengajukan keberatan kepada Bupati atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangannya disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatannya dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari.

1.5.5.3. Pengertian Fasilitas/ Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pada dasarnya, prinsip dasar kepentingan umum sebagaimana didefinisikan oleh Huybers, sebagai “Kepentingan masyarakat sebagai

keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara, dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik, dan pelayanan kepada publik” secara teoritis tidak sulit dipahami.

Menurut Sumardjono, kepentingan umum dapat dijabarkan melalui dua cara. Pertama, berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum. Kedua, penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktik kedua cara itu sering ditempuh secara bersamaan.

Menurut Salihendo, Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologi dan hankamnas atas dasar azas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹¹ Dalam rangka pengadaan tanah, penegasan tentang kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah perlu ditentukan secara tegas sehingga

¹¹ John Salihendo, *Op.cit*, hlm. 40

tidak menimbulkan multitafsir. Karena pengadaan tanah itu bertujuan untuk pembangunan kepentingan umum, maka harus ada kriteria yang pasti tentang arti atau katagori dari kepentingan umum itu sendiri. Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan Negara yang termasuk didalamnya kepentingan pribadi maupun kepentingan golongan, atau dengan kata lain kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat. Kepentingan umum menurut doktrin yuridis, arti kepentingan umum dilihat dari yuridis normatif yaitu Peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005, menjelaskan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah Kepentingan sebagian besar masyarakat. Sedangkan dari sudut pandang ketentuan yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Arti kepentingan umum yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat, sedangkan menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat. Dari dua ketentuan tersebut akan lebih tepat yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yaitu, dengan kata-kata sebagian masyarakat, karena salah satu sarana umum itu belum tentu

dapat dinikmati semua masyarakat, kata sebagian besar ini mempunyai arti tidak semua masyarakat, akan tetapi dalam kata demi kepentingan sebagian besar masyarakat, bisa dianggap untuk semua masyarakat, walaupun dari sebagian besar itu pasti ada sebagian kecil masyarakat yang tidak bisa menikmati hasil atau manfaat dari fasilitas pembangunan kepentingan umum itu sendiri atau dengan kata lain, kepentingan umum kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, bangsa, dan sebagian besar masyarakat.

Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, ras, status sosial dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat orang yang telah meninggal atau dengan kata lain hajat semua orang, dikatakan demikian karena orang yang meninggalpun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya. Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah

dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah
Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
- b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah
Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta, karena dalam prakteknya banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.
- c. Tidak mencari keuntungan
Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga

benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.¹²

1.6. Ganti Rugi

1.6.1. Pengertian Ganti Rugi

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengatur tentang ganti rugi yang sebenarnya dalam peraturan tersebut di atas, masih banyak kekurangannya sehingga perlu penyempurnaan dalam peraturan pelaksanaan. Dalam konteks ini, fokus pembahasan yaitu pada penerapannya terhadap proyek-proyek untuk kepentingan umum, yakni proyek yang dilakukan oleh pemerintah, dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah.

Pengertian kerugian menurut R. Setiawan, adalah kerugian nyata yang terjadi karena wanprestasi. Adapun besarnya kerugian ditentukan dengan mem-bandingkan keadaan kekayaan setelah wanprestasi dengan keadaan jika sekiranya tidak terjadi wanprestasi.

Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Binacipta: Bandung
Pengertian kerugian yang hampir sama dikemukakan pula oleh Yahya

¹² Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 75

Harahap, ganti rugi ialah “kerugian nyata” atau “fietelijke nadeel” yang ditimbulkan perbuatan wanprestasi. Kerugian nyata ini ditentukan oleh suatu perbandingan keadaan yang tidak dilakukan oleh pihak debitur. Lebih lanjut dibahas oleh Harahap, kalau begitu dapat kita ambil suatu rumusan, besarnya jumlah ganti rugi kira-kira sebesar jumlah yang “wajar” sesuai dengan besarnya nilai prestasi yang menjadi obyek perjanjian dibanding dengan keadaan yang menyebabkan timbulnya wanprestasi. Atau ada juga yang berpendapat besarnya ganti rugi ialah “sebesar kerugian nyata” yang diderita kreditur yang menyebabkan timbulnya kekurangan nilai keuntungan yang akan diperolehnya. Lebih lanjut dikatakan oleh Abdulkadir Muhammad, bahwa pasal 1243 KUHPerdara sampai dengan pasal 1248 KUHPerdara merupakan pembatasan pembatasan yang sifatnya sebagai perlindungan undang-undang terhadap debitur dari perbuatan sewenang-wenang pihak kreditur sebagai akibat wanprestasi. Pengertian kerugian yang lebih luas dikemukakan oleh Mr.J.H. Nieuwenhuis sebagaimana yang diterjemahkan oleh Djasadin Saragih, pengertian kerugian adalah berkurangnya harta kekayaan pihak yang satu, yang disebabkan oleh perbuatan (melakukan atau membiarkan) yang melanggar norma oleh pihak yang lain. Yang dimaksud dengan pelanggaran norma oleh Nieuwenhuis di sini adalah berupa

wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Bila kita tinjau secara mendalam, kerugian adalah suatu pengertian yang relatif, yang bertumpu pada suatu perbandingan antara dua keadaan. Kerugian adalah selisih (yang merugikan) antara keadaan yang timbul sebagai akibat pelanggaran norma. Lebih lanjut Nieuwenhuis mengatakan bahwa kita harus hati-hati agar tidak melukiskan kerugian sebagai perbedaan antara situasi sebelum dan setelah wanprestasi atau perbuatan melanggar hukum. Pengertian kerugian dibentuk oleh perbandingan antara situasi sesungguhnya (bagaimana dalam kenyataannya keadaan harta kekayaan sebagai akibat pelanggaran norma) dengan situasi hipotesis (situasi itu akan menjadi bagaimana andaikata pelanggaran norma tersebut tidak terjadi).

Sehingga dapat ditarik suatu rumusan mengenai kerugian adalah situasi berkurangnya harta kekayaan salah satu pihak yang ditimbulkan dari suatu perikatan (baik melalui perjanjian maupun melalui undang-undang) dikarenakan pelanggaran norma oleh pihak lain.

1.6.2. Bentuk Ganti Rugi

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum diatur mengenai bentuk ganti kerugian dapat diberikan berupa :

1. Uang; dan/atau
2. Tanah pengganti; dan/atau
3. Pemukiman kembali; dan/atau
4. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah -tanah hak perseorangan, dalam Perpres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dasar dan cara penghitungan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir. Untuk Indonesia, kiranya faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan tahun terakhir, sesuai pasal 28 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 adalah :

1. Lokasi/letak tanah (strategis/kurang strategis);
2. Status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain);
3. Peruntukan 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.

Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran. Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu Yuridis-Empiris. Yuridis-Empiris merupakan jenis penelitian yang membahas

bagaimana hukum bekerja dan beroperasi dalam masyarakat serta untuk mengetahui ilmu hukum dan ilmu sosial. Hukum dapat berlaku dan bekerja dalam masyarakat didasari oleh beberapa hal yaitu yang pertama kaidah hukum atau peraturan itu sendiri, kedua petugas atau penegak hukum, ketiga sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum, dan keempat kesadaran masyarakat.¹³

Penelitian berjenis Yuridis-Empiris pada dasarnya merupakan jenis penelitian yang berpusat pada realita atau keadaan sebenarnya yang terjadi di masyarakat. Dari fakta-fakta yang terjadi dimasyarakat, penulis dapat melakukan identifikasi terhadap permasalahan tersebut untuk kemudian menemukan solusi dan penyelesaian masalah. Jenis penelitian secara Yuridis-Empiris karena penelitian ini berhubungan dan berpusat pada hukum positif atau hukum yang berlaku saat ini, yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lainnya yang kemudian dihubungkan dengan praktek yang terjadi di lapangan.

1.7.2. Sumber Data

Penelitian ini bersumber pada dua data, yaitu :

1. Data Primer,

Adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya atau terkait dengan sumber utama dari adanya permasalahan yang berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian (benda). Data primer

¹³ Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, M.A., *Metode Penelitian Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kesembilan : Desember 2017, hal. 31

yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara langsung dengan masyarakat Banyu Urip

2. Data Sekunder,

Adalah sumber data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, dan peraturan perundang-undangan yang dapat dibagi menjadi 3 hal, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki otoritas¹⁴ Bahan hukum tersebut sifatnya mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan Hukum Primer yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu Peraturan Walikota Nomor 71 Tahun 2013 tentang Pedoman Harga Ganti Rugi Atau Sumbangan Terhadap Bangunan Dan Fasilitas Kelengkapannya, Yang Di Gunakan Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kota Surabaya dan UU Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum berupa buku teks berisikan mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan- pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.¹⁵ Bahan Hukum Sekunder yang penulis

¹⁴ *Ibid*, hal. 47

¹⁵ Dr. Dyah Ochtorina Susanti, SH.m M.Hum & A'an Efendi, SH., MH., *Penelitian Hukum (Legal Research)*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Ketiga : Agustus 2018, hal. 89

gunakan dalam penelitian ini berupa publikasi hukum, hasil penelitian, dan jurnal hukum.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, dan sebagainya.

1.7.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Wawancara, yaitu percakapan yang dilakukan antara dua orang atau lebih yang disebut sebagai narasumber dan pewawancara yang bertujuan untuk memperoleh informasi secara tepat dan akurat dari sumber yang terpercaya. Penelitian ini menggunakan teknik wawancara tidak terarah (*non- directive interview*) atau tidak terstruktur (*free flowing interview*) yaitu dengan mengadakan komunikasi langsung kepada informan dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*) guna mencari informasi yang akurat dari informan yang terkait secara langsung.¹⁶ Wawancara untuk penelitian ini dilakukan dengan pihak terkait

¹⁶ Amiruddin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers, 2006, hal. 45

yaitu Pemilik lahan yang tanahnya di gunakan untuk proyek box culvert.

2. Studi Pustaka atau Dokumen, yaitu mengumpulkan data yang bersumber dari studi kepustakaan. Bahan-bahan yang dijadikan studi kepustakaan antara lain buku literature yang membicarakan satu atau lebih permasalahan hukum termasuk skripsi dan tesis, pengaturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi, serta bahan kepustakaan lain yang berkaitan dengan obyek penelitian.

1.7.4. Metode Analisis Data

Metode analisis data terbagi menjadi dua yaitu metode penelitian dengan menggunakan pendekatan kuantitatif serta metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Hasil analisis data yang diperoleh akan diolah untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang ada.

Metode analisis data yang digunakan peneliti dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Metode ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma hidup yang berkembang dalam masyarakat berupa tingkah laku nyata yang dapat diteliti dan dipelajari secara utuh.¹⁷

¹⁷ Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA., *Op.cit*, hal.105

1.7.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi yang dipilih dalam penelitian ini merupakan kediaman pemilik lahan yang terkena dampak bax culvert yakni Masyarakat Banyu Urip

Waktu penelitian ini dilakukan kurang lebih selama 3 (tiga) bulan, dimulai dari bulan Pertengahan Februari 2020 sampai dengan awal April 2020. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Februari minggu kedua yang meliputi tahap persiapan penelitian yakni, pendaftaran proposal, penentuan dosen pembimbing, pengajuan judul, penentuan judul penelitian, acc judul penelitian, penulisan proposal penelitian, bimbingan proposal penelitian, pendaftaran ujian proposal, seminar proposal, dan perbaikan proposal. Selanjutnya tahap pelaksanaan meliputi, pengumpulan data sekunder yang disertai data sekunder, pengolahan dan penganalisaan data. Tahap penyelesaian penelitian ini meliputi, pendaftaran skripsi, penulisan laporan penelitian, bimbingan skripsi, pendaftaran ujian skripsi, dan pelaksanaan ujian lisan.

1.7.6. Sistematika Penulisan

Penulis menyusun sistematika penulisan hukum sebagai berikut :

Bab Pertama, menjelaskan tentang gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan. Suatu pembahasan sebagai pengantar untuk masuk kedalam pokok penelitian yang akan dibahas. Berisi uraian mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan

penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, dan metode penelitian yang digunakan.

Bab Kedua, membahas tentang implementasi pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya di gunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 71 Tahun 2013 yang kemudian di bagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama membahas mengenai Implementasi pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya di gunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 71 Tahun 2013 dan sub bab yang kedua membahas mengenai analisa implementasi pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya di gunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 71 Tahun 2013.

Bab Ketiga, membahas tentang kendala dan upaya dalam pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan sebagai fasilitas umum di Banyu Urip yang kemudian di bagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama membahas kendala dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan untuk fasilitas umum di Banyu Urip dan sub bab kedua membahas mengenai upaya dalam pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan untuk fasilitas umum di Banyu Urip.

Bab Keempat, merupakan bab penutup dari penulisan hukum ini yang memuat tentang kesimpulan atau ringkasan dari seluruh uraian yang telah dijelaskan dan saran-saran yang dianggap perlu.