

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”¹ Dari penjelasan itu dapat disimpulkan bahwa tanah, air dan kekayaan yang berada di wilayah Negara Indonesia itu berada di bawah kuasa Negara Indonesia dan digunakan untuk kemakmuran rakyat Negara Indonesia.

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 memberi Negara Indonesia hak untuk memakai bumi, air dan kekayaan di dalam wilayahnya untuk tujuan apapun dan dengan cara apapun yang Negara Indonesia mau karena Indonesia berkuasa atas bumi, air dan kekayaan di dalam wilayahnya tetapi Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 juga memberikan Negara Indonesia kewajiban untuk memakai bumi, air dan kekayaan di dalam wilayahnya untuk kemakmuran masyarakatnya.

Lalu pada Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur mengenai Negara Indonesia dapat mencabut hak atas tanah masyarakatnya. Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menyatakan “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.”² Dari pernyataan pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakatnya untuk alasan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara dan/atau rakyat Negara Indonesia.

¹ Undang-Undang Dasar 1945, psl 33 ayat 3

² Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, psl 18

Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juga mengharuskan adanya diberikan ganti kerugian yang layak yang dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Sayangnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak menjelaskan secara jelas apa yang dimaksud sebagai ganti kerugian yang layak, jadi pasal ini tidak mempunyai pengertian yang jelas mengenai ganti kerugian yang layak.

Lalu dalam UU No. 20 Tahun 1961, ganti kerugian tidak juga dijelaskan secara jelas dan nilai ganti kerugian ditentukan oleh panitia yang bernama Panitia Penaksir.³ Panitia Penaksir harus bekerja secara objektif dengan tidak merugikan kedua pihak dan menggunakan norma-norma dan harga-harga penjualan atas tanah atau bangunan atau tanaman sekitar lokasi pembebasan tanah yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.⁴

Untuk proses pembayaran ganti kerugian tersebut yang diakibatkan oleh pencabutan hak atas tanah harus dibayar dalam bentuk tunai dan diberikan secara langsung pada pihak yang berhak. Untuk rencana penampungan masyarakat yang hak atas tanah mereka itu dicabut harus dilakukan sedemikian rupa sehingga masyarakat tersebut yang dipindahkan tetap bisa menjalankan usahanya atau mencari nafkah yang layak seperti semula sebelum hak atas tanah mereka dicabut.⁵

Lalu di dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 dijelaskan dengan lebih jelas mengenai ganti kerugian yang akan diperoleh bagi masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan. Musyawarah merupakan sarana yang dipakai untuk menentukan harga tanah antara Panitia Pembebasan Tanah dan masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan. Penilaian atas harga tanah itu didasarkan dengan harga umum setempat. Bila terjadi ketidaksesuaian antara harga yang ditentukan antara Panitia Penaksir maka harga yang dipergunakan tanah adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota.⁶

³ Akhmad Safik, *Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan I, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2006, h. 29.

⁴ *Ibid.*, h. 29-30.

⁵ *Ibid.*, h. 30.

⁶ *Ibid.*, h. 30-31.

Lalu pada Permendagri No. 2 Tahun 1985, digunakan harga umum setempat yang ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai patokan untuk pemberian ganti kerugian kepada masyarakat. Harga ini akan kemudian dipakai sebagai dasar musyawarah dengan masyarakat untuk mendapatkan kesepakatan atas nilai ganti kerugian seperti apa yang disetujui oleh semua pihak yang bersangkutan untuk diterima oleh pihak yang menerima ganti kerugian tersebut.⁷

Keppres No. 55 Tahun 1993 lalu menyatakan bahwa pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk untuk ganti kerugian itu dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kombinasi antara dua atau lebih bentuk ganti kerugian yang sudah disebutkan dan bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Khusus untuk tanah ulayat, bentuk ganti kerugian dapat berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat untuk masyarakat setempat.⁸

Patokan yang digunakan untuk menilai ganti kerugian atas tanah yang harus diberikan kepada masyarakat adalah nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak dan bangunan. Untuk ganti kerugian atas bangunan ditentukan oleh instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang bangunan. Ganti kerugian atas tanaman ditentukan oleh instansi yang bertanggungjawab di bidang pertanian.⁹

Untuk penilaian harga tanah, faktor-faktor yang mempengaruhi harga tersebut adalah sebagai berikut:

1. Lokasi tanah.
2. Jenis hak atas tanah.
3. Status penguasaan hak atas tanah.
4. Peruntukkan tanah.
5. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah.
6. Prasarana yang tersedia.

⁷ *Ibid.*, h. 31.

⁸ *Ibid.*, h. 31-32.

⁹ *Ibid.*, h. 32.

7. Fasilitas dan utilitas.
8. Lingkungan.
9. Hal-Hal lain yang mempengaruhi harga tanah.¹⁰

Perpres No. 36 Tahun 2005 lalu mendefinisikan ganti kerugian sebagai penggantian untuk kerugian baik yang fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai bangunan, tanah, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.¹¹

Lalu Perpres No. 36 Tahun 2005 menentukan dalam pelaksanaan proses penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian, Panitia Pengadaan Tanah menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, yang kemudian diputuskan melalui musyawarah. Apabila dalam waktu 90 hari tidak dapat dicapai kesepakatan, maka Panitia Pengadaan Tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan menitipkan ganti kerugian uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah tersebut.¹²

Lalu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, undang-undang yang sekarang berlaku yang mengatur tentang pengadaan tanah menyatakan di dalam pasal 1 butir 10 definisi ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pengadaan tanah harus dilakukan berdasarkan beberapa asas, salah satu asas tersebut adalah asas keadilan. Penjelasan pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjelaskan “Asas Keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, h. 39

¹² *Ibid.*

kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.”¹³ Dari penjelasan tersebut dapat dikonklusikan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mensyaratkan adanya ganti kerugian yang layak untuk pihak yang tanahnya diambil pemerintah melalui pengadaan tanah oleh pemerintah yang mengambil tanah pihak tersebut agar pihak yang tanahnya diambil dapat mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Sayangnya menurut penelitian-penelitian sebelumnya, syarat tersebut belum terpenuhi. Penelitian-Penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ivan Dotulong yang berjudul Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari UU No. 2 Tahun 2012 yang ditulis di dalam jurnal hukum Lex Crimen tahun 2016 menyimpulkan bahwa dalam rangka Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum, kehadiran Undang-undang No. 2 Tahun 2012 sudah memiliki kekuatan Hukum yang mengikat. Namun secara pelaksanaannya masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain: terlalu luasnya arti Kepentingan Umum, bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, dan mekanisme Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah. Penelitian ini juga menyimpulkan regulasi yang mengatur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum belum menjamin pemegang Hak Atas Tanah akan memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Hal ini disebabkan karena dasar perhitungan ganti rugi hanya memperhitungkan kerugian yang bersifat fisik saja, yaitu: tanah, bangunan, dan tanaman yang berada di atasnya. Kerugian non fisik yang terkait dengan sosiologis, yang dialami pemilik hak atas tanah belum diperhitungkan dan tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan.¹⁴
2. Penelitian yang dilakukan oleh Agus Surono dari fakultas hukum Universitas Al Azhar Indonesia yang berjudul Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal

¹³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

¹⁴ Ivan Dostulong, “*Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Ditinjau Dari UU No. 2 Tahun 2012*”, Lex Crimen, No. 3, Maret 2016, h. 104

yang ditulis didalam jurnal hukum De Jure tahun 2017 menyimpulkan bahwa sistem pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol yang diatur di dalam UU No. 2 Tahun 2012 secara substansi telah memberikan perlindungan hukum bagi korban, yaitu terutama masyarakat yang berhak atas ganti kerugian, namun demikian dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai permasalahan. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa hak-hak korban pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol secara yuridis telah diberikan jaminan kepastian hukum dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, namun dalam kenyataannya masih terdapat berbagai kesalahan administrasi yang sangat merugikan masyarakat terkena dampak pembangunan jalan tol. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol di Kabupaten Kendal belum memberikan jaminan perlindungan hukum dan keadilan untuk korban. Hal ini dapat ditunjukkan pada adanya kesalahan administrasi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Kendal dalam beberapa proses pengadaan tanah dan juga dapat ditunjukkan adanya praktek markup yang dilakukan dengan melakukan manipulasi data nominatif atas luasan tanah yang terkena objek ganti rugi.¹⁵

3. Penelitian yang dilakukan oleh dosen-dosen bidang pertanahan fakultas hukum Unram bernama Sahnun, M. Yazid Fathoni dan Musakir Salat yang berjudul Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang ditulis dalam jurnal hukum IUS tahun 2015 menyimpulkan bahwa penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam realitasnya terlihat bahwa bentuk dan besaran ganti rugi yang diberikan pada masyarakat masih jauh dari kelayakan, sehingga tidak mengherankan dalam pelaksanaan pembebasan tanah telah menimbulkan berbagai konflik baik antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah dan/atau masyarakat pemilik tanah dengan para

¹⁵ Agus Surono, "*Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal*", De Jure, November 2017, No. 4, h. 408.

investor atau pihak yang membutuhkan tanah, karena ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah tidak layak atau tidak sesuai dengan harapan masyarakat, bahkan tidak dapat dipergunakan untuk membeli tanah lain sebagai pengganti tanah yang dibebaskan. Disamping itu juga, kalau dilihat lebih lanjut bahwa penampungan untuk warga masyarakat yang terkena pembebasan tidak memenuhi harapan yang sesuai sehingga kegiatan usaha atau mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak jauh lebih terpuruk jika dibandingkan dengan kehidupan sebelumnya.¹⁶

Dari 3 penelitian di atas dapat dilihat bahwa pemberian ganti kerugian atas pengadaan tanah masih mempunyai masalah yaitu ganti kerugian yang diberikan itu masih belum layak dan adil. Ini adalah masalah hukum, karena hukum itu sendiri mengharuskan pengadaan tanah dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Pasal 9 ayat 2 UU No 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, pasal ini mengharuskan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, tetapi pasal ini mempunyai masalah, pasal ini tidak cukup jelas.

Di dalam pasal 9 ayat 2 UU No 2 Tahun 2012, dibilang bahwa ganti kerugian yang diberikan harus layak dan adil, tapi tidak ada ketentuan atau pasal di dalam UU no 2 Tahun 2012 yang menjelaskan apa itu yang dimaksud dengan layak dan adil. Kata “Layak dan adil” telah muncul 4 kali di dalam UU no 2 Tahun 2012: 2 kali dalam pasal 1, di dalam pengertian pengadaan tanah dan pengertian ganti kerugian, 1 kali dalam pasal 9 ayat 2 dan 1 kali dalam bagian umum penjelasan UU no 2 Tahun 2012. Tidak ada dari ketentuan-ketentuan tersebut yang menjelaskan apa yang dimaksud sebagai layak dan adil.

Hal tersebut adalah sebuah masalah hukum yang harus diselesaikan secepat mungkin, ini karena bila pasal UU tidak jelas, maka akan ada masalah dalam

¹⁶ Sahnan, M. Yazid Fathoni dan Musakir Salat, “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, IUS, No. 9, Desember 2015, h. 432.

penegakan pasal UU tersebut. Pasal UU yang tidak jelas tidak bisa ditegakkan oleh penegak hukum karena penegak hukum akan bingung mengenai maksud dari pasal-pasal yang tidak dijelaskan dengan cukup jelas. Untuk menyelesaikan masalah ini, penelitian ini akan meneliti apa yang dimaksud “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lalu setelah itu penelitian ini akan meneliti ganti kerugian seperti apa yang “Layak dan adil”.

I.2 Perumusan Masalah

1. Apakah yang dimaksud sebagai “layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?
2. Bagaimanakah ganti kerugian pengadaan tanah yang layak dan adil itu?

I.3 Ruang Lingkup Penulisan

Ruang lingkup penulisan untuk penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan penelitian-penelitian lain sebelumnya yang meneliti pengadaan tanah. Penelitian ini akan meneliti apakah yang dimaksud dengan “layak dan adil” di dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012. Penelitian ini juga akan meneliti. Penelitian ini juga akan meneliti ganti kerugian pengadaan tanah seperti apakah yang layak dan adil.

I.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan maksud dari “layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan untuk menemukan bagaimana ganti kerugian pengadaan tanah dapat menjadi layak dan adil. Kata “Layak dan adil” telah dipakai di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tetapi maksud dari kata “Layak dan adil” tidak pernah dijelaskan dengan jelas oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini adalah masalah hukum yang harus diselesaikan secepat mungkin, ini karena bila ketentuan pasal UU tidak jelas, maka akan ada masalah dalam penegakan pasal UU tersebut. Pasal UU yang tidak jelas tidak bisa ditegakkan oleh penegak hukum karena penegak hukum akan bingung

mengenai maksud dari pasal-pasal yang tidak dijelaskan dengan cukup jelas. Penelitian ini juga meneliti bagaimana ganti kerugian pengadaan tanah dapat menjadi layak dan adil. Penelitian ini meneliti hal tersebut karena untuk menemukan apa yang dimaksud dengan “layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penelitian ini meneliti bagaimana ganti kerugian dapat menjadi layak dan adil karena agar masyarakat dapat menerima dengan sukarela ganti kerugian yang mereka terima, maka ganti kerugian yang diberikan harus layak dan adil.

Manfaat teoritis penelitian ini adalah penelitian ini akan menemukan teori mengenai ganti kerugian yang layak dan adil. Teori yang ditemukan di dalam penelitian ini dapat dipakai oleh penelitian-penelitian ahli hukum pada masa depan yang meneliti mengenai ganti kerugian yang layak dan adil, maupun itu ganti kerugian pengadaan tanah atau ganti kerugian lainnya. Manfaat praktis penelitian ini adalah penelitian ini akan menemukan arti “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat dipakai oleh pemerintah sebagai arti untuk “Layak dan adil” di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Ini akan bermanfaat untuk masyarakat yang berkewajiban untuk mengikuti ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memakai kata “Layak dan adil” dan penegak hukum yang harus menegakkan ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memakai kata “Layak dan adil”. Ini karena dengan menjelaskan arti “Layak dan adil” di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 akan membuat masyarakat dan penegak hukum mengerti dengan jelas apa yang diperintahkan oleh ketentuan hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memakai kata “Layak dan adil” dan karena itu akan tahu bagaimana caranya untuk mengikuti atau menegakkan ketentuan hukum tersebut.

I.5 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

I.5.1 Kerangka Teori

Menurut teori etis, tujuan hukum adalah keadilan. Isi hukum ditentukan oleh keyakinan manusia yang etis mengenai apa yang adil dan tidak adil. Dalam kata

lain, hukum menurut teori etis mempunyai tujuan untuk menrealisir atau mewujudkan keadilan.¹⁷

Untuk mengerti keadilan, perlu dijelaskan dua hal, yaitu hakikat keadilan dan yang menyangkut isi atau norma untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu. Hal pertama, hakikat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dengan suatu norma yang menurut pandangan subjektif melebihi norma-norma lainnya.¹⁸ Hal kedua bermaksud dengan menilai peraturan-peraturan hukum itu sendiri apakah peraturan-peraturan tersebut menegakkan keadilan atau tidak.

Aristoteles percaya bahwa keadilan itu dapat dibedakan menjadi 2 macam, yaitu: *justisia distribuva* dan *justisia commundativa*.¹⁹ *Justisia distribuva* menuntut bahwa setiap manusia mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya.²⁰ *Justisia commundativa* memberi kepada semua manusia sama jumlah atau banyak.²¹

John Rawls menkonsepkan keadilan sebagai *fairness*, yang mempunyai asas-asas, “bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berhendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingan hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki”.²²

Economic analysis of law oleh Richard A. Posner merupakan analisis hukum yang menggunakan bantuan ilmu ekonomi dalam memperluas dimensi hukum.²³ Pada pokoknya, *economic analysis of law* percaya bahwa hukum seharusnya dipakai sebagai alat pengatur ekonomi yang dipakai secara adil untuk menyatakan kesejahteraan untuk masyarakat semaksimal mungkin.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan V, Cahaya Atma Pustaka, 2016, h. 93.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, h. 94.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, h. 95.

²² Satjipto Radhardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan VII, Citra Aditya Bakti, 2012, h. 174-175.

²³ Fajar Sugianto, “*Butir-Butir Pemikiran Dalam Sejarah Intelektuil dan Perkembangan Akademik Hukum dan Ekonomi*”, DIH, No. 19, Februari 2014, h. 16.

Gustav Radbruch percaya bahwa untuk hukum menjadi hukum yang baik, maka hukum itu harus memenuhi 3 nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Agar hukum dapat bekerja dengan baik, maka hukum itu memperlakukan subjek hukumnya dengan adil agar subjek hukumnya bersedia mengikuti hukum, hukumnya harus berguna kepada masyarakat dan hukum itu harus dapat diikuti oleh subjek hukumnya dan ditegakkan oleh penegak hukum secara efektif.

I.5.2 Kerangka Konseptual

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan pengertian tanah, yaitu: permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam pasal 4 UUPA yang berbunyi 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 dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”*²⁴

Dengan demikian, yang dimaksud dengan istilah tanah pada pasal di atas adalah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalam bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.²⁵

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menjelaskan ganti kerugian adalah "penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah".²⁶ Dari pengertian tersebut dapat dikonklusikan bahwa ganti kerugian mempunyai unsur-unsur berikut:

²⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan IX, Sinar Grafika, 2019, h. 3.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

1. Adalah penggantian
2. penggantian yang layak dan adil
3. Penggantian kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah

Ganti kerugian adalah penggantian atas kerugian yang bersifat fisik atau non-fisik yang disebabkan karen pengadaan tanah untuk pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena proyek pengadaan tanah.²⁷

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menjelaskan pengadaan tanah adalah “Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.²⁸ Dari pengertian tersebut dapat dikonklusikan bahwa pengadaan tanah mempunyai unsur-unsur berikut:

1. Kegiatan menyediakan tanah.
2. Kegiatan menyediakan tanah dilakukan dengan cara memberi ganti kerugian pada pihak.
3. Memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak.

Arti Pengadaan tanah secara luas menurut Mudakir Iskandar Syah mempunyai unsur-unsur berikut:

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan lahan untuk pembangunan kepentingan umum.
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan.
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.²⁹

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menjelaskan kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan

²⁷ Mukadir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah & Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Cetakan IV, Jala Permata Aksara. 2018, h. 19.

²⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

²⁹ Mukadir Iskandar Syah, *Op Cit.*, h. 3.

digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.³⁰ Dari pengertian tersebut dapat dikonklusikan bahwa kepentingan umum mempunyai unsur-unsur berikut:

1. Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat
2. Kepentingan yang harus diwujudkan oleh pemerintah
3. Kepentingan itu digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat

Kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa memandang karakteritas masyarakatnya. Apa yang dimaksud sebagai kepentingan umum menyangkut hajat hidup semua manusia, termasuk hajat mereka yang sudah meninggal dunia, dikatakan demikian seperti ini karena manusia yang meninggal dunia masih perlu lahan untuk pemakamannya dan sarana lainnya.³¹

Penjelasan pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa asas keadilan adalah “Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik”.³² Ini berarti selama prosedur ganti kerugian dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum memenuhi unsur-unsur berikut, maka prosedur ganti kerugian tersebut dapat dibilang adil. Unsur-Unsur yang dimaksud adalah:

1. Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak.
2. Memberikan jaminan penggantian dalam proses Pengadaan Tanah.
3. Pihak yang menerima jaminan penggantian mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Kepentingan umum harus diutamakan tapi tanpa harus mengabaikan kepentingan pribadi atau golongan, apabila ada konflik antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi atau golongan dan kepentingan pribadi atau golongan dikalahkan oleh kepentingan umum, maka pemegang hak atas tanah harus diberikan

³⁰ *Ibid.*

³¹ Mukadir Iskandar Syah, *Op Cit.*, h. 13-14.

³² *Ibid.*

kompensansi atau ganti rugi, agar pemegang hak tidak sampai terlantar karena terdesak oleh kepentingan umum. Pemanfaatan tanah tidak boleh merugikan masyarakat, apabila pemanfaatan tanah merugikan masyarakat, ini bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dan dapat dikenakan sanksi yuridis.³³

I.6 Metode Penelitian

I.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini adalah penelitian yang meneliti apa yang dimaksud dengan “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini pertama dulu akan meneliti mengenai apa yang dimaksud dengan “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Setelah itu penelitian ini akan meneliti bagaimana ganti kerugian pengadaan tanah dapat menjadi layak dan adil.

I.6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan teori dan kasus. Pendekatan teori dipakai di penelitian ini karena penelitian akan memakai teori-teori untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini. Pendekatan kasus dipakai karena penelitian ini akan memakai analisis kasus untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini, kasus yang dipakai adalah kasus di dalam putusan Mahkamah Agung nomor 1941 K/Pdt/2017. Pertama, penelitian ini akan menemukan apa yang dimaksud dengan “layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Setelah itu, penelitian ini akan menemukan bagaimana ganti kerugian pengadaan tanah yang layak dan adil.

³³ Mukadir Iskandar Syah, *Op Cit.*, h. 11-12.

I.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan-peraturan berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang LNRI
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
6. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005
7. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
8. Permendagri No. 15 Tahun 1975
9. Permendagri No. 2 Tahun 1985
10. Keppres No. 55 Tahun 1993

Sumber data sekunder yang penelitian ini pakai adalah buku, sumber internet, jurnal dan sumber-sumber lainnya yang membantu penelitian ini.

I.6.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis data yang dipakai di dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Untuk mencapai konklusi penelitian ini, akan dijelaskan secara rinci dan sistematis solusi dari jawaban untuk rumusan masalah penelitian ini.

I.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Di dalam bab ini akan dijelaskan latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka

teori penelitian, kerangka konseptual penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan penelitian ini.

Bab II Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Di dalam bab ini akan dijelaskan mengenai agraria, hukum agraria, tanah, hukum pertanahan, hubungan antara manusia dengan tanah, hak-hak atas tanah, konsep penguasaan hak atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, pencabutan hak tanah, nilai pasar, pendekatan penilaian properti, pengadaan tanah, asas dan tujuan pengadaan tanah, kepentingan umum, ganti kerugian, proses pengadaan tanah kepentingan umum, teori hukum Gustav Radbruch, teori *Economic Analysis of Law* oleh Richard A. Posner dan “Layak dan adil” menurut kamus bahasa Indonesia.

Bab III Ganti Kerugian Pengadaan Tanah yang Layak dan Adil

Di bab ini akan dijelaskan mengenai objek penelitian ini, yaitu mengenai ganti kerugian yang layak dan adil dan mengapa penting untuk menemukan pengertian “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Bab IV Layak dan Adil Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Di bab ini akan dijelaskan pertama yaitu mengenai analisis kasus penelitian ini yaitu analisis kasus di dalam putusan Mahkamah Agung nomor 1941 K/Pdt/2017 lalu akan dijelaskan penemuan penelitian ini mengenai arti “Layak dan adil” menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan setelah itu, dijelaskan penemuan penelitian ini mengenai ganti kerugian pengadaan tanah seperti apa yang layak dan adil.

Bab V Penutup

Di dalam bab ini akan dijelaskan kesimpulan dan saran penelitian ini.