

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORI

A. Pengertian Tinjauan Yuridis

Tinjauan merupakan suatu tindakan untuk memetakan pola-pola data secara konsisten agar hasil analisis memiliki arti sehingga dapat dipelajari dan diterjemahkan (Surayin, 2005:10). Secara etimologi, “tinjauan” berasal dari kata “tinjau” yang berarti melihat; memeriksa; mengamati; menyelidiki; mempelajari dengan cermat untuk memahami sehingga dapat menarik kesimpulan (<http://kbbi.web.id/tinjauan>). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “tinjauan” adalah perbuatan meninjau; hasil meninjau; pandangan; pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya).

Pengertian “yuridis”, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, berarti menurut hukum atau secara hukum (<http://kbbi.kemdikbud.go.id/yuridis>). Pada pengertian tersebut, yang dimaksud dengan hukum adalah suatu aturan yang bersifat mengikat bagi semua orang dimana hukum tersebut berlaku (Ratnawati, 2010:13). Yuridis juga dapat diartikan sebagai semua hal yang berkaitan dengan hukum yang diakui oleh pemerintah. Dengan demikian, “yuridis” merupakan suatu kaidah yang dianggap hukum, berupa peraturan, kebiasaan, etika ataupun moral sebagai dasar penilaiannya (<http://repository.uma.ac.id>).

Berdasarkan pengertian tersebut, “tinjauan yuridis” berarti pendapat atau hasil penelaahan yang dipandang dari segi hukum. Pendapat tersebut

diperoleh setelah mempelajari dengan cermat suatu hukum atau aturan yang berlaku (*das sollen*) dan mengamati kenyataan yang terjadi di masyarakat (*das sein*). Tinjauan yuridis bertujuan untuk membentuk pola pikir dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang sesuai dengan hukum.

B. Pengertian Pengadaan Tanah

Hukum pengadaan tanah mengalami dinamika demi mewujudkan keadilan bagi para pihak, sehingga pengertian “pengadaan tanah” pun harus dapat mencerminkan nilai keadilan tersebut (Sumardjono, 2015: 2-3). Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjadi aturan pertama yang menggunakan istilah “pengadaan tanah”. Namun, pada ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah juga diartikan sebagai pencabutan hak atas tanah. Pengertian tersebut mendapatkan kritisi dari berbagai kalangan karena penggunaan istilah “pencabutan hak” yang terkesan memaksa masyarakat untuk melepaskan hak atas tanahnya demi kepentingan umum (Sumardjono, 2015: 5-7). Hingga pada tahun 2012, ketentuan mengenai pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya. Pada prinsipnya, pengadaan tanah merupakan suatu kegiatan dalam rangka menyediakan tanah bagi pembangunan yang disertai pemberian ganti kerugian kepada pihak yang memiliki dan/atau menguasai tanah dengan suatu hak.

Beberapa ahli mengemukakan pendapat mengenai pengertian pengadaan tanah, sebagai berikut.

- a. Boedi Harsono (1990: 161) memberikan pengertian pengadaan tanah dengan menggunakan istilah “pembebasan tanah” atau “pembebasan hak”. Pembebasan tanah diartikan sebagai suatu perbuatan hukum berupa pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah, dengan disertai pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah antara pemilik dan pihak yang memerlukan tanah. Boedi Harsono (dalam Sitorus & Limbong, 2004: 15) juga menjelaskan bahwa cara yang dapat ditempuh untuk memperoleh tanah bergantung pada:
 - 1) status hukum obyek pengadaan tanah;
 - 2) status pihak yang memerlukan tanah;
 - 3) peruntukan obyek pengadaan tanah;
 - 4) kesediaan pemegang hak atas tanah untuk menyerahkan tanahnya kepada pihak yang memerlukan tanah.
- b. Gunanegara (2008: 2-3) berpendapat bahwa pengadaan tanah adalah suatu proses pelepasan hak kepemilikan seseorang atas tanah dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah secara sukarela demi kepentingan umum.
- c. Sarjita (2005: 43) mengemukakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, unsur-unsur pengadaan tanah terdiri atas:

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah, sehingga tanah yang dilepaskan menjadi tanah negara bebas;
- b. Pelepasan hak atas tanah dilakukan demi kepentingan umum, berdasarkan musyawarah dan kesukarelaan;
- c. Disertai ganti kerugian yang adil dan layak.

Tanah yang diperlukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebenarnya dapat diperoleh melalui pengadaan tanah dan pencabutan hak. Mekanisme pengadaan tanah ditempuh jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Mekanisme tersebut menyebabkan terjadinya pelepasan hak oleh pemegang hak atas tanah berdasarkan kesepakatan para pihak dan disertai dengan ganti kerugian. Tanah yang telah dilepaskan selanjutnya akan berstatus tanah negara bebas, sehingga dapat dimohonkan hak atas tanah baru oleh pihak yang memerlukan tanah (Sumardjono, 2015: 3). Sedangkan, mekanisme pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan jika tanah yang diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, sementara kesepakatan dalam musyawarah tidak tercapai.

C. Konsep Kepentingan Umum

Kegiatan pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengertian “kepentingan umum” diatur secara implisit

dalam Pasal 18 UUPA yang berisi ketentuan bahwa kepentingan bangsa dan negara, serta rakyat merupakan bagian dari kepentingan umum. Ketentuan tersebut menjadi dasar untuk mendefinisikan “kepentingan umum” bagi peraturan-peraturan dibawahnya. Konsep “kepentingan umum” pertama kali tercantum pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. Pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya konsep “kepentingan umum” dijabarkan lebih lanjut dalam kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, masyarakat, rakyat, dan/atau pembangunan (Sumardjono, 2015: 15-16).

Pengertian “kepentingan umum” yang termuat dalam peraturan mengenai pengadaan tanah, antara lain:

1. Kepentingan umum merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum). Pengertian tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (1) yang berisi ketentuan mengenai kriteria pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan tersebut dibatasi untuk pembangunan dalam bidang-bidang tertentu yang dilakukan dan dimiliki Pemerintah, serta tidak bersifat komersil.
2. Pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan

Umum, pengertian kepentingan umum bukan lagi kepentingan bagi seluruh lapisan masyarakat, melainkan hanya sebagian besar masyarakat.

3. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak mengubah definisi kepentingan umum, tetapi hanya mengurangi jenis kegiatan yang termasuk kepentingan umum menjadi 7 kegiatan. Pada Pasal I angka 4 juga disebutkan kriteria pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan dan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
4. Pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang diwujudkan oleh pemerintah serta digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep “kepentingan umum” dalam peraturan ini didefinisikan dengan menggolongkan kepentingan umum menjadi tiga kategori (kepentingan bangsa, negara dan masyarakat) serta menegaskan unsur kemakmuran rakyat sebagai tujuan pengadaan tanah (Sumardjono, 2015: 18). Kegiatan yang digolongkan sebagai kepentingan umum dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Definisi “kepentingan umum” pada peraturan-peraturan tersebut belum dinyatakan secara tegas, sehingga dapat menimbulkan multitafsir. Kepentingan umum hanya dinyatakan dalam arti peruntukannya (Sitorus & Limbong, 2004: 7). Hal ini menunjukkan bahwa belum ada peraturan perundang-undangan yang mampu merumuskan kepentingan umum dalam pengertian yang jelas, spesifik, dan rinci sesuai dengan hakikat istilah tersebut (Sumardjono, 2015: 15-18). Di sisi lain, rumusan perundangan yang jelas dan lengkap tidak bersifat universal, sehingga cenderung kaku dan tidak bertahan lama (Mertokusumo, 2011: 71-72).

Beberapa ahli memberikan pendapat untuk menjelaskan konsep mengenai “kepentingan umum”, diantaranya:

1. Menurut Pound (dalam Sutedi, 2008: 61) kepentingan umum adalah kepentingan negara, sebagai suatu badan hukum, yang diwujudkan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat.
2. Pendapat John Salindeho (dalam Sitorus & Limbong, 2004: 10) bahwa yang termasuk kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat. Kepentingan tersebut diwujudkan dengan memperhatikan aspek sosial, politik, psikologis dan pertahanan nasional berdasarkan asas-asas pembangunan nasional yang berwawasan nusantara.
3. Kitay (dalam Sitorus & Limbong 2004: 8-9) berpendapat bahwa konsep mengenai “kepentingan umum” dapat dijelaskan melalui jenis-jenis

kegiatan yang termasuk kepentingan umum. Kegiatan tersebut dapat dinyatakan dengan cara, yaitu:

- a. Pedoman umum, dimana jenis-jenis kegiatan tersebut tidak dicantumkan secara eksplisit dalam peraturan perundangan, melainkan secara kasuistis ditetapkan oleh pengadilan;
- b. Daftar kegiatan, dimana jenis-jenis kegiatan yang tergolong kepentingan umum dinyatakan secara eksplisit dalam suatu daftar.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa konsep “kepentingan umum” tidak sebatas pada kepentingan suatu golongan, melainkan merupakan kepentingan masyarakat luas, termasuk bangsa dan negara. Kepentingan tersebut diwujudkan oleh pemerintah dan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Jenis-jenis pembangunan bagi kepentingan umum disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Salah satu pembangunan itu adalah jalan tol, sebagaimana tercantum pada Pasal 2 huruf b peraturan pemerintah tersebut. Meski terjadi pro dan kontra terkait pembangunan jalan tol bagi kepentingan umum, namun pada prinsipnya peraturan pengadaan tanah merupakan jembatan untuk mewujudkan pembangunan. Oleh karena itu, ketika pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan berdasarkan kesepakatan melalui musyawarah, maka pemerintah dapat menempuh upaya pencabutan hak (Sitorus & Limbong, 2004: 10).

D. Tinjauan mengenai Ganti Kerugian

Ketentuan mengenai “ganti kerugian” pada pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum juga turut mengalami perubahan sesuai dinamika hukum pengadaan tanah. Hal itu dimaksudkan agar tujuan pengadaan tanah untuk memberikan ganti kerugian yang adil dan layak bagi pihak yang berhak dapat terwujud. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang berkaitan dengan pemberian ganti kerugian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, beserta peraturan pelaksanaannya (Sumardjono, 2015: 36-42).

1. Pengertian ganti kerugian

Pengertian “ganti kerugian”, dalam Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, terbatas pada penggantian secara fisik sebagai akibat dari pelepasan hak atas tanah. Berbeda halnya dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang memberikan pengertian lebih luas terkait ganti kerugian. Pada peraturan tersebut ganti kerugian merupakan penggantian fisik dan/atau non fisik atas tanah yang diharapkan dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik bagi subyek pengadaan tanah.

Definisi “ganti kerugian”, selanjutnya diubah dengan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas pengambilalihan obyek pengadaan tanah. Pengertian ganti kerugian dalam undang-undang ini ditekankan pada aspek kelayakan dan keadilan bagi pihak yang berhak, selaku pemegang hak atas tanah. Menurut Sumardjono (2009: 250) “ganti kerugian yang adil” mengandung arti bahwa pemberian ganti kerugian yang diberikan dapat menjamin kelangsungan hidup pihak yang berhak. Sedangkan, “ganti kerugian yang layak” berkaitan dengan besaran ganti kerugian dengan nilai yang memadai untuk mendapatkan tanah pengganti beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah di tempat lain (Sutedi, 2008: 265).

Perbedaan konsep “ganti kerugian” dalam pengadaan tanah dan hukum perdata terletak pada penyebab timbulnya ganti kerugian. Ganti kerugian (*schadevorgoeding*) dalam hukum perdata terjadi karena adanya wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Menurut Subekti (1987: 47) ganti kerugian tersebut terdiri atas:

- 1) Biaya (*costen*) merupakan pengeluaran yang dikeluarkan oleh salah satu pihak;
- 2) Kerugian (*schaden*) merupakan kerusakan barang milik salah satu pihak karena kelalaian atau wanprestasi dari pihak lainnya;
- 3) Bunga (*interesten*) merupakan keuntungan yang hilang bagi kreditur.

Ganti kerugian pada pengadaan tanah tidak diberikan karena wanprestasi, melainkan sebagai suatu bentuk kompensasi dari kerugian yang dialami

pemegang hak akibat penghapusan hak atas tanahnya yang dipergunakan untuk kepentingan umum (Sumardjono, 2009: 248).

Ganti kerugian pada hakikatnya diberikan langsung kepada pemegang hak atas tanah. Apabila terdapat hak lain diatas tanah tersebut maka ganti kerugian diberikan menurut asas pemisahan horizontal. Berdasarkan asas tersebut, bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, sehingga hak atas tanah tidak meliputi pemilikan dan penguasaan terhadap benda-benda yang ada diatasnya (Sumanto & Nurbaiti, 2013: 30). Penerapan asas pemisahan horizontal mengakibatkan perbuatan hukum mengenai tanah tidak serta merta meliputi bangunan dan tanaman yang ada diatasnya. Benda-benda yang ada diatas tanah dapat ikut dialihkan haknya jika dinyatakan secara tegas dalam suatu akta otentik (Harsono, 2003:266). Dengan demikian, apabila pada obyek pengadaan tanah terdapat hak lain atas benda-benda yang ada diatas tanah, maka ganti kerugian diberikan dengan pemisahan, yaitu:

- a. Ganti kerugian atas tanah diberikan kepada pemegang hak atas tanah;
- b. Ganti kerugian atas bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan tanah diberikan kepada pemilik benda-benda tersebut.

2. Bentuk dan dasar pemberian ganti kerugian

Ketentuan-ketentuan mengenai penetapan ganti kerugian dalam peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah, antara lain:

a. Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, berisi ketentuan bahwa:

- 1) Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, tanah dan/atau fasilitas lainnya;
- 2) Penetapan ganti kerugian dilakukan oleh panitia pembebasan tanah berdasarkan harga umum setempat dengan memperhatikan pendapat dari para pemegang hak dalam musyawarah;

Akan tetapi variabel yang perlu diperhatikan untuk menetapkan besarnya ganti kerugian tidak diatur secara terperinci dalam ketentuan tersebut.

b. Pada Pasal 13 jo. Pasal 14 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, fasilitas umum (bagi tanah hak ulayat), atau bentuk lain yang bermanfaat dan disetujui para pihak. Nilai penggantian tersebut dihitung dan ditetapkan berdasarkan:

- 1) harga tanah sebenarnya, dengan memperhatikan NJOP tanah yang bersangkutan;

- 2) Nilai jual bangunan hasil penilaian dari instansi Pemerintah Daerah di bidang bangunan;
 - 3) Nilai jual tanaman hasil penilaian dari instansi Pemerintah Daerah di bidang pertanian.
- c. Pada Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau penyertaan modal. Sejak berlakunya peraturan presiden ini, penilaian ganti kerugian atas tanah mulai melibatkan peranan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah, dimana sebelumnya penetapan ganti kerugian bagi obyek pengadaan tanah ditetapkan secara sepihak oleh Panitia (Sumardjono, 2015: 36). Hasil penilaian dari lembaga/tim penilai harga tanah akan diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah.
- d. Ketentuan Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menghapus bentuk ganti kerugian berupa penyertaan modal. Pada peraturan presiden ini penilai tanah hanya berwenang untuk melakukan penilaian, sedangkan kewenangan penetapan ganti kerugian ada pada panitia pengadaan tanah. Hal ini berbeda dengan

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dimana penilai tanah berwenang untuk menetapkan besarnya ganti kerugian.

- e. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur bentuk ganti kerugian berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berbeda halnya dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak dicantumkan dasar penetapan ganti kerugian berdasarkan NJOP dan variabel-variabel untuk menilai harga tanah. Penilaian harga tanah sepenuhnya diserahkan kepada Penilai Pertanahan yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Penilaian tersebut dilakukan terhadap bidang tanah, benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai, sesuai ketentuan Pasal 68 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Nilai penggantian yang diberikan kepada pihak yang berhak merupakan hasil penilaian yang dilakukan oleh penilai berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI) 306. Nilai tersebut meliputi ganti kerugian terhadap:

- a. kerugian fisik, meliputi penilaian terhadap tanah, bangunan, dan tanaman, serta benda lain yang berkaitan dengan tanah.

b. kerugian non fisik, meliputi:

- 1) *solatium* (kerugian emosional) dengan mempertimbangkan masa tinggal atau jangka waktu kepemilikan, luas tanah dan fungsi bangunan (apabila diatas tanah terdapat bangunan);
- 2) beban pajak atau Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) diasumsikan sebagai potensi biaya yang diperlukan pada pengadaan kepemilikan di tempat yang baru bagi pihak yang berhak, terutama bagi yang menghendaki ganti kerugian berupa tanah pengganti atau permukiman kembali;
- 3) biaya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), berkaitan dengan akta peralihan hak atas tanah yang dibeli oleh pihak yang berhak di lokasi baru;
- 4) kompensasi masa tunggu yang diperhitungkan karena adanya tenggang waktu dari penilaian hingga pembayaran ganti kerugian;
- 5) kerugian non fisik lainnya karena bidang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah hanya sebagian, maka terdapat sisa tanah ataupun bangunan yang terpotong sehingga memerlukan perbaikan agar bisa difungsikan kembali.

Komponen penilaian tersebut menghasilkan nilai penggantian yang cukup tinggi, bahkan dapat mencapai tiga kali dari nilai harga pasar pada umumnya. Oleh karena itu, beberapa pihak menyebut ganti kerugian pada pengadaan tanah saat ini sebagai “ganti untung” (Salim & Dewi, 2020: 125).

Hasil penilaian tersebut bersifat final dan mengikat, serta menjadi dasar dalam musyawarah untuk penetapan ganti kerugian, sebagaimana disebutkan pada Pasal 69 ayat (3) jo. ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Musyawarah penetapan ganti kerugian menjadi patokan bagi instansi yang memerlukan tanah untuk memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan nilai ganti kerugian hasil musyawarah, maka ganti kerugian tetap dibayarkan melalui mekanisme penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri atau yang dikenal dengan istilah konsinyasi. Mekanisme tersebut menjadi solusi apabila terjadi ketidaksepakatan antara kedua belah pihak, agar asas keadilan dan kepastian dalam penyelenggaraan pengadaan tanah tetap terwujud. Hal ini sebagaimana disebutkan pada Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang berisi ketentuan bahwa penitipan ganti kerugian dapat dilakukan apabila:

- 1) Pihak yang berhak menolak hasil musyawarah penetapan ganti kerugian;
- 2) Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- 3) Terdapat permasalahan terkait obyek pengadaan tanah, diantaranya:
 - a) Tanah tersebut sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 - b) Tanah tersebut masih dipersengketakan kepemilikannya;

- c) Pada tanah tersebut diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
- d) Tanah tersebut menjadi jaminan di bank.

E. Tinjauan tentang Jalan Tol

Pengertian “jalan tol” adalah bagian dari sistem jaringan jalan, yang berstatus sebagai jalan nasional, dan pengguna jalan tersebut diwajibkan untuk membayar sejumlah biaya retribusi yang disebut tol (Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2021 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol). Menurut Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, jalan tol merupakan bagian dari sistem jaringan jalan umum yang berfungsi sebagai jalur alternatif.

Jalan tol sering disama-artikan dengan ruas jalan tol. Pada Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, pengertian “ruas jalan tol” adalah bagian atau penggalan dari jalan tol yang dapat diusahakan oleh suatu badan usaha. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa “jalan tol” dan “ruas jalan tol” memiliki makna yang berbeda.

Pembangunan infrastruktur berupa jalan tol sangat diperlukan terutama di wilayah yang tingkat perkembangannya cukup tinggi. Hal ini bertujuan agar dapat mengurangi kemacetan di ruas jalan utama dan mempercepat proses

distribusi barang dan jasa. Menurut Badan Penyelenggara Jalan Tol (BPJT), keberadaan jalan tol memiliki manfaat, antara lain:

1. mempengaruhi perkembangan wilayah dan peningkatan ekonomi;
2. meningkatkan mobilitas dan aksesibilitas barang dan jasa;
3. dapat menghemat biaya operasional kendaraan (BOK) dan waktu, bagi pengguna jalan tol, dibanding melewati jalan non tol;
4. pendapatan tol berdasarkan kepastian tarif tol dapat memberikan pengembalian investasi bagi badan usaha penyelenggara jalan tol.

Pada pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol disebutkan bahwa penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi dalam rangka menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut selaras dengan tujuan penyelenggaraan jalan tol pada ketentuan Pasal 1 angka 30 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yaitu:

1. Pada daerah yang telah berkembang, jalan tol bermanfaat untuk memperlancar lalu lintas;
2. Jalan tol berperan sebagai penunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan distribusi barang dan jasa;
3. Partisipasi pengguna jalan tol dapat meringankan beban biaya Pemerintah Pusat;
4. Pemerataan hasil pembangunan akan meningkat dengan adanya jalan tol;

5. Aksesibilitas dari daerah potensial yang belum berkembang menjadi lebih mudah;
6. Keberadaan jalan tol membawa dampak positif bagi peningkatan dan perkembangan ekonomi di suatu wilayah melalui peningkatan dan pemberdayaan perekonomian masyarakat.

Dampak positif dari pembangunan jalan tol menjadikan jalan tersebut sebagai salah satu kategori dalam pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 2 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum).

F. Teori yang digunakan

1. Teori perlindungan hukum

Fitzgerald (dalam Rahardjo, 2021: 12), berpendapat bahwa sumber teori perlindungan hukum adalah hukum alam. Pada aliran hukum alam, hukum berasal dari Tuhan, bersifat umum dan abadi, serta tidak ada pemisahan antara hukum dan moral. Penganut hukum alam percaya bahwa hukum dan moral merupakan wujud dari ketentuan dalam kehidupan manusia yang berlaku secara internal dan eksternal.

Teori perlindungan hukum Salmond, menurut Fitzgerald, bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan perlindungan bagi kepentingan suatu pihak hanya dapat diberikan apabila kepentingan pihak lain dibatasi. Hukum mempunyai kekuasaan tertinggi dalam menentukan kepentingan yang perlu dibatasi dan dilindungi, karena salah satu fungsi hukum adalah

mengatur hak dan kepentingan manusia sebagai subyek hukum (Rahardjo, 2021:53-54).

Perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan yang berlaku di masyarakat sebagai hukum yang merupakan kesepakatan masyarakat untuk mengatur hubungan antar anggota masyarakat dan antara individu dengan pemerintah. Rahardjo (2021: 15) menjelaskan bahwa perlindungan hukum merupakan suatu upaya untuk melindungi kepentingan suatu pihak dengan memberikan kewenangan kepadanya dalam rangka memperjuangkan hak asasi manusia. Pernyataan tersebut sesuai dengan salah satu tujuan hukum, yaitu untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat demi mewujudkan kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Hadjon (1987: 20) berpendapat bahwa perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat merupakan tindakan yang bersifat preventif dan represif dari pemerintah, dengan tujuan bahwa:

- a. Secara preventif bertujuan sebagai pencegahan terjadinya sengketa dengan mengarahkan tindakan pemerintah agar bersikap hati-hati dalam pengambilan putusan berdasarkan diskresi;
- b. Secara represif bertujuan sebagai upaya dalam penyelesaian sengketa, termasuk penanganan di lembaga peradilan.

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Mertokusumo (2010: 17), bahwa perlindungan hukum terdiri atas:

- a. Perlindungan hukum preventif merupakan suatu bentuk perlindungan yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan pendapat sebelum pemerintah membuat putusan definitif;
- b. Perlindungan hukum represif, yaitu perlindungan yang diberikan melalui lembaga peradilan dalam rangka penyelesaian sengketa.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bersumber dari konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep tersebut didasarkan pada pembatasan kepentingan dan pemenuhan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Setiap orang berhak atas perlindungan hukum dari pemerintah, karena seluruh hubungan hukum harus mendapatkan perlindungan hukum. Bagi rakyat Indonesia, perlindungan hukum dapat dikatakan sebagai suatu bentuk implementasi atas pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, serta prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Hal itu dikarenakan perlindungan hukum bertujuan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, sebagai makhluk individu dan sosial, dalam suatu negara kesatuan yang menjunjung tinggi kekeluargaan demi kesejahteraan rakyat.

Teori perlindungan hukum dalam pemberian ganti kerugian pengadaan tanah Jalan Tol Solo – Yogyakarta Segmen I (Ruas Kartasura – Karanganyar) bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum berupa:

- a. perlindungan hukum preventif bagi pemegang hak atas tanah yang sah untuk mendapatkan ganti kerugian dengan memvalidasi bukti pemilikan hak atas tanah;
- b. perlindungan hukum represif berupa penyelesaian sengketa di Pengadilan terhadap ganti kerugian yang diberikan kepada bukan pemilik hak atas tanah yang sah.

2. Teori kepastian hukum

Kepastian hukum dapat diartikan secara normatif ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian hukum merujuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif. Menurut Utrecht dalam Syahrani (1999: 20), kepastian hukum memberikan pemahaman bahwa keberadaan suatu peraturan yang bersifat umum menjadikan seseorang dapat:

- a. mengetahui perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh individu dalam kehidupan sehari-hari;
- b. mengetahui tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh negara terhadap individu.

Hal tersebut bertujuan agar hukum dapat memberikan rasa aman bagi individu dari kesewenangan pemerintah.

Ajaran kepastian hukum berasal dari aliran Yuridis-Dogmatik berdasarkan positivisme hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri. Hubungan asas kepastian dengan positivisme hukum terletak pada tujuan untuk memberikan suatu kejelasan terhadap hukum positif. Hukum dalam aliran positivistik mengharuskan adanya "keteraturan" (*regularity*) dan "kepastian" (*certainty*) guna mendukung bekerjanya sistem hukum dengan baik dan lancar (Buana, 2010: 5). Tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (mencakup juga kepentingan pribadi) dengan fungsi sebagai motor utama penegak keadilan dalam masyarakat (*order*), menegakan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakan wibawa penguasa dihadapan pandangan warga negara (Halim, 1987: 10).

John Austin berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan tujuan utama dari positivisme hukum yang memerlukan pemisahan antara hukum dan moral sehingga menghasilkan suatu sistem yang logis, tetap, dan bersifat tertutup (Putro, 2011: 7). Hal ini dikarenakan, bagi penganut pemikiran positivisme, hukum hanya dipandang sebagai kumpulan aturan. Menurut aliran ini, tujuan hukum bukanlah mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, tetapi menjamin terciptanya kepastian yang diwujudkan oleh hukum melalui suatu aturan yang bersifat umum (Ali, 2002: 30).

Maksud dan tujuan dari asas kepastian hukum adalah menjamin para pencari keadilan agar dapat menggunakan hukum secara pasti, konkret, dan obyektif, tanpa adanya spekulasi ataupun pandangan subyektif. Menurut Gustav Radbruch, keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian yang tetap dari hukum, utamanya norma hukum tertulis (Ali, 2002: 27). Hukum akan kehilangan makna apabila tidak memiliki nilai kepastian, karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman dalam berperilaku bagi semua orang. Oleh karena itu, selain bersifat adil, hukum harus dilaksanakan dengan pasti agar hukum dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya (Rato, 2010: 5).

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Kepastian merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Asas kepastian mengandung arti bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah harus memberikan kepastian hukum bagi tersedianya tanah untuk pembangunan dan menjamin ganti kerugian yang layak bagi pihak yang berhak. Dalam rangka memberikan kepastian hukum tersebut, maka pihak yang memerlukan tanah wajib memberikan ganti kerugian kepada pihak yang benar-benar berhak atas tanah yang terkena dampak pengadaan tanah. Di sisi lain, pihak yang berhak harus dapat menunjukkan bukti kepemilikan hak atas tanah (berupa sertifikat atau alat bukti lainnya yang diakui secara hukum), sehingga kepastian hukum bagi tersedianya tanah untuk pembangunan dapat terwujud.