

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

#### A. Kajian Pustaka

Penyusun mengetahui bahwa penelitian ini bukan pertama kalinya di lakukan, sebelumnya telah dilakukan penelitian yang serupa. Namun untuk menghindari dari hal-hal yang tidak diinginkan, maka penyusun mempertegas perbedaan masing-masing judul dan penelitian yang dibahas dalam penulisan ini, adapun perbedaan judul tidak untuk menyamakan atau mempersamai penelitian tetapi sebagai pandangan penyusun untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan rumusan masalah. Adapun penyusun melihat hasil penelitian dari masing-masing penelitian yang lain maka penyusun melakukan penelusuran, antara lain :

1. Penyusun mengadakan penelusuran terhadap penelitian yang sudah ada sebelumnya bersangkutan dengan ganti rugi dalam pergantian tanah untuk kepentingan umum yang selanjutnya berjudul “Pembelian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah jalan jalur lintas selatan (JJLS) tahun 2018 (Studi kasus Jalan Jalur lintas Selatan)”. Skripsi ini milik Qodli Zaka Fatahillah, mahasiswa UIN Sunan Kalijaga, Kesimpulan pada skripsi ini adalah pergantian ganti rugi di jalur selatan jogja prinsipnya yaitu tetap dengan menggunakan Per-Undang-undangan.<sup>1</sup>
2. Penelusuran selanjutnya Tesis yang berjudul “Konsinyasi Ganti Rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Studi pengadaan tanah untuk

---

<sup>1</sup>Qodli Zaka Fatahillah, “Pembelian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah jalan jalur lintas selatan (JJLS) tahun 2018 (Studi kasus Jalan Jalur lintas Selatan)” *Skripsi*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2012

pembangunan proyek Jalan Tol Semarang-Solo di Kabupaten Semarang)” yang di susun oleh Sony Djaka Marjilanto, kesimpulan pada Tesis ini adalah, bahwa cara kerja Konsinyasi ganti rugi atas tanah di gunakan untuk Proyek Jalan Tol Semarang – Solo di kabupaten Semarang akibat tidak adanya titik temu dalam penentuan ganti rugi.<sup>2</sup>

3. Penelusuran selanjutnya Tesis yang berjudul “ Analisis pengadaan tanah untuk kepentingan umum ( Studi kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)” yang disusun oleh Rini Mulyanti. Kesimpulan pada Tesis ini adalah di keluarkannya Surat Gubernur Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki dasar hukum yang kuat, sehingga kasus tersebut di menangkan oleh pengembang perumahan, karena proyek jalan tol tersebut adalah proyek swasta namun pengadaan tanahnya mengutamakan kepentingan umum.<sup>3</sup>
4. Penelusuran selanjutnya Jurnal yang berjudul “Problematic Yudis Pengadaan Tanah Konsinyasi Uang Ganti Rugi (UGR) Tanah Ruas Jalan Tol Kartosono-Mojokerto di Kabupaten Jombang)” yang di tulis oleh Feronika Suhadak. Kesimpulan pada jurnal ini adalah karena tidak adanya titik temu dalam musyawarah ganti rugi.<sup>4</sup>
5. Penelusuran selanjutnya Skripsi yang berjudul “ Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012” di tulis oleh Suci Kharisma. Kesimpulan

---

<sup>2</sup>Sony Djoko Mujiyanto, “Konsinyasi Ganti Rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Studi pengadaan tanah untuk pembangunan proyek Jalan Tol Semarang-Solo di Kabupaten Semarang)”*Tesis Magister*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2010

<sup>3</sup>Rini Mulyanti, “Analisis pengadaan tanah untuk kepentingan umum ( Studi kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)” *Tesis Magister*, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2013

<sup>4</sup>Feronika Suhadak, “Problematic Yudis Pengadaan Tanah Konsinyasi Uang Ganti Rugi (UGR) Tanah Ruas Jalan Tol Kartosono-Mojokerto di Kabupaten Jombang”*Jurnal Penelitian*, Surabaya: Universitas Negeri Surabaya, 2012

atas bagaimana permasalahan proses dari pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan hambatan-hambatan yang timbul dan upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut serta upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan proses ganti kerugiannya untuk kepentingan umum.<sup>5</sup>

6. Penelusuran selanjutnya Tesis yang berjudul “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang dari Satu Hektar dan penetapan Ganti Konsinyasi (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang)” di tulis oleh Wahyu Chandra Alam. Kesimpulan dalam pembangunan pelebaran jalan Gatot Subroto dan pembuatan Over pass di Kota Tangerang apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memenuhi rasa keadilan masyarakat yang terkena pembangunan tersebut.<sup>6</sup>
7. Penelusuran selanjutnya Skripsi yang berjudul “Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Fly Over Jombor Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta) di tulis oleh Purnawanti. Kesimpulan dari skripsi tersebut tentang mekanisme pembangunan jalan Fly Over Jombor serta peraturan-peraturan yang melandasi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.<sup>7</sup>
8. Penelusuran yang selanjutnya Tesis yang berjudul “Kajian terhadap Ganti Rugi Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah bagi Pengembangan untuk Kepentingan

---

<sup>5</sup>Suci Kharisma Saaba, “Tinjauan Yuridis terhadap Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012”*Skripsi*, Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2013

<sup>6</sup>Wahyu Chandra Alam, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang dari Satu Hektar dan penetapan Ganti Konsinyasi (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang)”*Tesis*, Program Studi Kenotariatan, Semarang: Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2010

<sup>7</sup>Purnawanti, “Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Fly Over Jombor Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta)”*Skripsi*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2016

Umum Guna mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006” yang disusun oleh Amgasussari Anugrahi Sangalang. Kesimpulan pada tesis ini adalah ganti rugi yang dilakukan belum mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum dan rasa keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah, hal tersebut dilihat dari ketentuan yang masih bersifat represif.<sup>8</sup>

9. Penelusuran yang selanjutnya Skripsi yang berjudul “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Komparatif Hukum Islam dan Hukum Agraria di Indonesia)” yang disusun oleh Muhrima S. Rahmat penelitian yang dilakukan menggunakan metode penelitian studi pustaka (library research) Secara normatif, penelitian tersebut mengkaji mengenai konsep kepemilikan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum Islam dan hukum agraria Analisis yang dikembangkan adalah komparatif, yaitu membandingkan konsep kepemilikan tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum Islam dan hukum agraria untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat deskriptif.<sup>9</sup>
10. Penelusuran selanjutnya Skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Jalan Lingkar Kota oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri”, Chitraningtyas Wahyu Adhie penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar kota oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni dalam prosedur pelaksanaannya yang bertahap mulai dari perencanaan penetapan lokasi sampai dengan tercapainya kesepakatan mengenai ganti rugi hak atas tanah, bangunan,

---

<sup>8</sup>Amgasussari Anugrahi Sangalang, “Kajian terhadap Ganti Rugi Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah bagi Pengembangan untuk Kepentingan Umum Guna mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006” *Tesis Magister*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2012

<sup>9</sup>Muhrima S. Rahmat, “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Komparatif Hukum Islam dan Hukum Agraria di Indonesia)” *Skripsi*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2009

tanaman serta benda lain yang ada di atasnya. dalam hasil penelitiannya, tahap pelaksanaan pembangunan jalan lingkar kota di Kabupaten Wonogiri tidak sesuai dengan substansi peraturan perundang-undangan pengadaan tanah yang berlaku yaitu berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 serta Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007.<sup>10</sup>

## B. Kerangka Teori

### 1. Pengertian Tanah

Didalam bahasa sehari-hari, sebutan “Tanah” memiliki banyak arti maka dari itu dalam penggunaannya pun perlu diberi batasan, agar arti dari istilah tersebut di gunakan.

Didalam UUPA pasal 4 di nyatakan, bahwa “*Atas dasar hak menguasai dari negara di tentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang di sebut tanah, yang dapat di berikan kepada dan di punyai oleh orang-orang*”.<sup>11</sup>

Menurut pengertian yuridis, Tanah merupakan sebuah permukaan bumi (ayat 1). Sedangkan pengertian hak atas tanah adalah seseorang yang memiliki kewenangan untuk mengambil dan menerapkan manfaat hak atas yang sudah menjadi hak milik.

Tanah diberikan dan dipunyai oleh orang yang memiliki hak telah di sediakan oleh Undang-undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA, yaitu difungsikan atau dimanfaatkan hak atas tanahnya. Diserhkannya hak-hak tersebut tidak akan

---

<sup>10</sup>Citraningtyas Wahyu Adhie, “Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Jalan Lingkar Kota oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri”*Skripsi*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2010

<sup>11</sup>UUPA atau disingkat Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 4 tentang hak atas tanah, 8, kolom 32.

bermanfaat apabila pemanfaatannya hanya sebagai permukaan bumi saja. Oleh karena itu dalam ayat 2 dinyatakan bahwa wewenang atas tanah tidak sekedar menyerahkan hak wewenang agar dipergunakan sebagian tertentu permukaan bumi atau hak atas yang bersangkutan, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta yang ada di atasnya. Oleh karena itu yang mempunyai hak atas tanah tersebut yakni memiliki sebagian dari tertentu di permukaan bumi. Tetapi wewenang yang bersangkutan menggunakan hak tersebut di perluas hingga meliputi juga penggunaan “*sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya*”.

Dinyatakan dalam penjelasan UUPA pasal 8 di sebutkan : Karena hak-hak atas tanah itu tidak lain memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang yang bersumber antara lain dalam hal ini mengenai kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang di maksudkan itu diperlukannya pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan dasar bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.<sup>12</sup>

## 2. Pengertian Tanah dalam AL-Quran

Nash Al-Qur'an yang berhubungan dengan tanah memiliki sumber kajian yang banyak. Kajian terhadap nash Al-Qur'an yang terkait dengan tanah, dalam penelitian ini dilakukan oleh penyusun dengan cara melakukan pencarian kata “*ardun*” (ارضن), “*turâbun*” (توربن) dan “*Thînun*” (طننون). Hasilnya didapatkan sekitar 434 ayat yang memiliki arti kata tanah, yaitu: 408 ayat yang terdapat kata “*Ardun*” (ارضن), 14 ayat yang terdapat kata “*Turâbun*” (توربن), dan 12 ayat yang terdapat kata “*Thînun*” (طننون). Kata “*ardhun*” (ارضن) merupakan “*isim mufrad mu'annats*” (kata benda yang bermakna tunggal), dengan bentuk

---

<sup>12</sup>Boedi Harsono, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kelima, Jakarta : Djambatan, 19.

pluralnya (*jama' taksîr*) *aradhûn* (اراضون). Dalam *Mu'jam Mufradat li Alfazh al-Qur'an*, al-Raghib al-Ashfahani mendefinisikannya dengan sesuatu yang rendah atau di bawah (kebalikan dari sesuatu yang tinggi, misal: langit); sesuatu yang bias menumbuhkan sesuatu yang lain atau sesuatu yang bias menyuburkan sesuatu. Definisi serupa juga dikemukakan oleh Fairuz Abadidalam *al-Qamus al-Muhith*.

Dalam pandangan Islam, tanah merupakan anugerah Allah yang harus dimanfaatkan secara optimal bagi pencapaian kesejahteraan manusia. Tanah tidak boleh ditelantarkan sebagaimana pula tidak boleh dieksploitasi secara berlebihan sehingga merusaknya.

### **3. Hak Menguasai Negara atas Tanah**

Landasanrancangan yang berkaitan dengan kekuasaan, negara mempunyai tujuan yang esensial untuk kepentingan warganegara. Oleh karena itu, memungkinkan jika hukum positif mempunyai tujuan yang inklusif untuk penegakan hukum untuk pemberlakuannya, termasuk tujuan negara. Karena apabila membahastentang tujuan hukum bertepatan denganmembahas mengenai tujuan negara. Dalam hal ini dapat terlihat dalam Undang Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA, yang menempatkan hak menguasai negara atas tanah di atur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa:

- a. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam pasal ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
  - 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai 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. Wewenang yang bersumber pada hak yang menguasai dari negara tersebut pada pasal 2 ayat ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- d. Hak menguasai dari negara di atas, pelaksanaannya dapat di laksanakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.<sup>13</sup>

Didalam penjelasan umum II UUPA disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah.

#### **4. Hak Penguasaan atas Tanah**

---

<sup>13</sup>*Ibid*, 21.

Setiap Hukum Tanah ditemukan peraturan tentang berbagai “hak penguasaan atas tanah”. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan tanah dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu :

- a. Hak Bangsa Indonesiayang disebut dalam pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
- b. Hak Menguasai dari Negarayang disebut dalam pasal 2, semata-mata beraspek publik;
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adatyang disebut dalam pasal 3, beraspek perdata dan publik;
- d. Hak Perorangan atau Individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas:
  - 1) Hak-hak atas Tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan 53 UUPA;
  - 2) Wakaf yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam pasal 49 UUPA;
  - 3) Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam pasal 25, 23, 33, 39, dan 51 UUPA.<sup>14</sup>

Meskipun ada berbagai macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk melakukan sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

## **5. Pembebasan Hak atas Tanah**

Salah satu contoh pembebasan hak atas tanah adalah berakhirnya suatu hak atas tanah, misalnya terjadi suatu proses pembebasan hak atas tanah tersebut. Pembebasan hak atas tanah selama ini telah mengalami perubahan, yaitu semula

---

<sup>14</sup>Supriadi, SH. M.H, 1990, *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 39.

diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 15 Tahun 1974 tentang Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah. Kemudian pada Tahun 1993 diubah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>15</sup>

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini mempertimbangkan diktum dan menyatakan bahwa:

*“Pembangunan nasional, Khususnya pembangunan berbaai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian, atas dasar pertimbangan tersebut pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah”.*

Seperti yang telah diatur dalam sub pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, ditegaskan mengenai pengertian pembebasan tanah, yaitu:

*“Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (pengurus tanah) dengan cara memberikan ganti rugi. Ganti rugi atas tanah-tanah yang dibebaskan berupa: tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1960, tanah-*

---

<sup>15</sup>Ibid, 41.

tanah masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat (5) Permendagri Nomor 15 Tahun 1974)”.  
19

Bagiandari diktum Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, secara tegas diatur mengenai pengertian pengadaan tanah, yaitu:

*“pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak yaitu pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah yang berupa ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai”*.<sup>16</sup>

Menurut pasal 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 diatur mengenai kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah selanjutnya diperlukannya pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Berikut bidang-bidang kepentingan dilakukannya pengadaan tanah, antara lain:

- a. Saluran pembuangan air dan jalanan air (meliputi jalan biasa maupun jalan tol);
- b. Bendungan, waduk dan tempat pengairan lainnya;
- c. Untuk kepentingan rumah sakit atau rumah bersalin;
- d. Pelabuhan udara, bandar udara, atau terminal;
- e. Untuk kepentingan pendidikan;
- f. Pasar Inpres dan Pasar Umum;
- g. Fasilitas untuk pemakaman;
- h. Fasilitas untuk keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir;

---

<sup>16</sup>Olan Sitorus, dkk, 1995, *Pelepasan Hak Atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta: CV Dasamedia Utama, 7.

- i. Untuk kepentingan kantor pemerintah;
- j. Fasilitas untuk angkatan bersenjata;
- k. Sarana hiburan rekreasi dan olahraga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi.

## 6. Ganti Rugi Hak atas Tanah

Mengganti kerugian yang dimaksud dalam peraturan ini adalah mengenai dasar perhitungan dalam melakukan pembayaran ganti rugi hak atas tanah yang diambil untuk pembangunan demi kepentingan umum. Penempatan standar peraturan terkait kepentingan umum pada Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sama halnya dengan standar ganti rugi yang tercantum di beberapa negara.

Berdasarkan praktik pelaksanaan ganti rugi kerugian yang dilaksanakan di beberapa negara, maka Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tetap mengacu pada taksiran besarnya nilai jual objek pajak (NJOP). Dalam hal ini sesuai diatur dalam Pasal 15 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dinyatakan sebagai berikut:

*“Dasar dan cara perhitungan ganti rugi kerugian ditetapkan atas dasar: a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual objek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan; b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan; c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.”*

Mengutip dari Ketentuan Pasal 15 di atas, maka yang menjadi fokusnya adalah cara dasar melakukan perhitungan ganti kerugian tersebut tetap mengacu kepada keputusan yang dimusyawarahkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah dan masyarakat yang menguasai hak atas tanah tersebut.

Dalam kaitan dengan tidak tercapainya suatu kesepakatan dalam menentukan besarnya ganti kerugian yang sebelumnya telah melakukan perundingan beberapa kali, tetapi tidak terjadi kesepakatan, maka timbul suatu pertanyaan jalan apa yang harus dilakukan. Hal ini dijawab pada Pasal 19 Keppres nomor 55 tahun 1993, yang berbunyi:

*“Apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah”.*<sup>17</sup>

Penjelasan dari pasal 19 diatas, dapat ditarik logika hukum bahwa panitia melakukan penetapan besar dan bentuknya ganti rugi secara sepihak untuk menghindari terjadinya kebuntuan dalam proses konsensus. Sementara pembangunan untuk kepentingan umum telah mendesak untuk dilakukan, namun demikian penetapan yang berbentuk sepihak tersebut, tetap memperhatikan pendapat dari para pemegang hak atas tanah tersebut.

Apabila tidak terjadi kesepakatan tentang besar dan/atau bentuknya ganti kerugian, pihak-pihak yang mendapat wewenang untuk mengajukan ketidaksetujuannya kepada pengadilan negeri setempat dalam jangka waktu paling lama 14 hari setelah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri menghentikan besar dan/atau bentuknya ganti kerugian dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Apabila ada pihak yang merasa keberatan dengan putusan pengadilan negeri, maka dalam waktu paling lama 14 hari kerja, pihak tersebut boleh mengajukan

---

<sup>17</sup>Ibid, 9.

kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Maka selanjutnya pihak Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi itu diterima.

Keputusan dari pengadilan negeri/Mahkamah Agung merupakan keputusan yang telah memperoleh kekuatan hukum dan tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Apabila pihak yang berhak menolak ganti kerugian, tetapi pihak tersebut tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang telah ditetapkan, maka karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian hasil musyawarah.<sup>18</sup>

## 7. Ganti rugi dalam Hukum Islam

### a. Pengertian Ganti Rugi

“*Ta’wid*” dalam bahasa antara lain adalah ganti rugi atau kompensasi, dalam hal ini ulama kontemporer wahbah Al-Zuhaili mengemukakan definisi “*Ta’wid*”.

### b. Dasar Hukum “*Ta’wid*”, terdiri dari penjelasan dan pendapat, antara lain:

#### 1) Al-Quran

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آوَفُوا بِالْعُقُودِ  
"Hai orang yang beriman! Penuhilah akad-akad itu..." (QS. Al-Maidah 5:1)

وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ ، إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا ۖ

"... Dan penuhilah janji, sesungguhnya janji itu pasti diminta pertanggung jawabannya." (QS. Al-Isra' 17: 34)

<sup>18</sup>“Peraturan Presiden” Pasal 37 ayat (2) sampai ayat (5) UU 2/2012 dan Pasal 72 ayat (1) sampai (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

فَمَنْ اعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَىٰ عَلَيْكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ مَعَ الْمُتَّقِينَ

"... maka, barang siapa melakukan aniaya (kerugian) kepadamu, balaslah ia, seimbang dengan kerugian yang telah ia timpakan kepadamu. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah, bahwa Allah beserta orang-orang yang bertakwa." (QS. Al-Baqarah 2: 194)

لَا تَطْلُمُونَ وَلَا تَظْلُمُونَ ﴿٢٧٩﴾ وَإِنْ كَانَ ذُو عُسْرَةٍ فَنَظِرَةٌ إِلَىٰ مَيْسَرَةٍ ۗ وَأَنْ تَصَدَّقُوا خَيْرٌ لَّكُمْ إِنْ

كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٢٨٠﴾

"... Kamu tidak menganiaya dan tidak (pula) dianiaya. Dan jika (orang berutang itu) dalam kesukaran, maka berilah tangguh sampai dia berkelapangan. Dan menyedekahkan (sebagian atau semua utang) itu, lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui." (QS. Al-Baqarah 2: 279-280)

Penjelasan dari ayat di atas dapat menghubungkan tentang “*Ta’wid*” (ganti rugi) bahwasannya “barang siapa yang melakukan serangan (kerugian) kepadamu, maka balaslah ia seimbang dengan kerugian yang ditimpakan padamu”.

- 2) Abd al-Hamid Mahmud Al-Ba’li, Mafahim Assyyiah fi Al-Bunuk Al-Islamiyah, Al-Qahirah Al-Ma’had Al-Alami li Al-Fikr Al-Islami Pada tahun 1996 telah mengemukakan pendapat, sebagai berikut:

ضَمَانُ الْمَطْلِ مَدَارُهُ عَلَى الضَّرَرِ الْخَاصِلِ فِعْلًا مِنْ جَزَاءِ التَّأخِيرِ فِي السَّدَادِ، وَكَانَ الضَّرَرُ

نَتِيجَةُ طَبِيعِيَّةٍ لِعَدَمِ السَّدَادِ

"Ganti rugi karena penundaan pembayaran oleh orang yang mampu didasarkan pada kerugian yang terjadi secara riil akibat penundaan pembayaran dan kerugian itu merupakan akibat logis dari keterlambatan pembayaran tersebut."

- 3) Pendapat Isham Anas Al-Zaftawi, *Hukm Al-Gharamah Al-Maliyah fi Al-Fiqh Al-Islami*, Al-Qahirah: Al-Ma'had Al-'Alami li Al-Fikr Al-Islami yang telah mengemukakan pendapat tentang “*Ta'wid*” atau ganti rugi, antara lain sebagai berikut:

الضَّرَرُ يُرَالُ حَسَبَ قَوَاعِدِ الشَّرِيعَةِ، وَلَا إِزَالَهُ إِلَّا بِالتَّعْوِضِ، وَمُعَاقَبَةُ الْمَدِينِ الْمَمَاطِلُ لَا تُفِيدُ الدَّائِنُ الْمَضْرُورُ.

تَأْخِيرُ آدَاءِ الْحَقِّ يُثَيِّبُ الْعَصَبَ، وَيُنْبَغِي أَنْ يَأْخُذَ حَكْمَهُ، وَهُوَ أَنَّ الْعَاصِبَ يَضْمَنُ مَنَافِعَ الْمَغْضُوبِ مَدَّةَ الْعَصَبِ عِنْدَ الْجُمُورِ إِلَى جَنْبِ ضَمَانِهِ فِيمَا الْمَغْضُوبِ لَوْ هَلَكَ..

"Kerugian harus dihilangkan berdasarkan kaidah syari'ah dan kerugian itu tidak akan hilang kecuali jika diganti; sedangkan penjatuhan sanksi atas debitur mampu yang menunda-nunda pembayaran tidak akan memberikan manfaat bagi kreditur yang dirugikan”.

Penundaan pembayaran hak sama dengan ghashab; karena itu, seyogyanya status hukumnya pun sama, yaitu bahwa pelaku ghashab bertanggung jawab atas manfaat benda yang di-ghasab selama masa ghashab, menurut mayoritas ulama, disamping itupun harus menanggung harga nilai barang tersebut bila rusak.

c. Konsep filosofi Ganti Rugi dalam Islam

Kesalahan atau *al-khatha'* yang dilakukan seseorang karena kelaianya, atau karena dipaksa (*al-ikrah*) untuk melakukan sesuatu perbuatan, atau karena lupa, maka ia tidak berdosa. Tetapi jika akibat dari perbuatan tersebut mengakibatkan rusaknya barang atau properti orang lain, atau bahkan sampai pada meninggalnya orang lain, maka ia wajib mengganti

kerugian atau membayar diyat.<sup>19</sup> Ganti rugi tersebut berlaku kepada siapa saja, baik mukallaf ataukah bukan mukallaf. Hanya saja bagi orang yang tidak mukallaf, maka kewajiban membayar kerugian tersebut dibebankan kepada walinya (kuratornya), karena masalah ganti rugi ini tidak berkaitan dengan status pelakunya mukallaf atau tidak, tapi substansinya adalah berkaitan dengan kerugian yang diderita oleh seseorang.

Ide Ganti Rugi terhadap korban perdata maupun pidana, sejak awal sudah disebutkan oleh nas al-Qur'an maupun Hadis Nabi dan prinsip-prinsip umum syariat Islam, walaupun tidak ada istilah spesifik Ganti Rugi dalam fikih Islam. Terlalu banyak istilah yang digunakan sebagai pengganti istilah Ganti Rugi dalam kitab fikih klasik, sesuai dengan 'urf masyarakat fikih setempat dan perbuatan yang dilanggarnya. Sebagai contoh Ganti Rugi atau tebusan karena pelanggaran pembunuhan disebut *diyāt*, atau *uqolah*. Kalau dari akibat pengrusakan atas barang, sering menggunakan istilah *dhaman*. Kalau yang diganti rugi itu atas hilangnya barang yang di ghasab diistilahkan *al-badl*, jika barang hilang yang hanya bias diganti dengan uang disebut *al-qimat* dan lain-lain. Diantara kesekian istilah-istilah itu yang paling populer pengganti kata Ganti Rugi adalah kata *adh-dhaman*.

Kata *dhaman* dalam bahasa arab masih mengandung arti sangat umum, termasuk penjaminan atas hutang seseorang. Dalam kitab-kitab fikih klasik membicarakannya secara spesifik dalam sebuah bab yang disebut “*Aqd adh-dhaman*”, yakni akad atau ikrar seseorang bahwa ia adalah Penjamin pelunasan atas hutang seseorang yang dalam istilah hukum perdata disebut

---

<sup>19</sup> 'Abdullah Al Fauzan, Jam'ul Mahshul fii Syarh Risaalati Ibni Sa'di fil Ushul, Muqarrar Ma'had Al 'Ilmi Yogyakarta tahun ajaran 1431-1433, hal. 46.

*borgh*. Dengan akad itu kewajiban seseorang untuk membayar suatu hutang atau tanggungan, berpindah dari orang yang berhutang kepada Penjamin.

Para ulama merumuskan berbagai kaidah fiqh yang berhubungan dengan *dhaman* atau ganti rugi dan ada pula yang menyebutnya dengan istilah *mas'uliyah madaniyah*. Semula memang para fuqaha lebih populer menggunakan istilah *masuliyah madaniyah* sebagai sebutan tanggung jawab perdata, dan juga *mas'uliyah al-jina'iyah* untuk sebutan tanggung jawab pidana. Namun demikian sejumlah pemikir hukum Islam klasik terutama al-Qurafi dan al-'Iz Ibn Abdi Salam memperkenalkan istilah al-jawabir untuk sebutan ganti rugi perdata (*dhaman*), dan al-Zawajir untuk sebutan ganti rugi pidana. Al-Zawajir kemudian diistilahkan dengan istilah-istilah *al-'uqubah*, *ad-diyat*, *al-arusy* dan lain-lain. Walaupun dalam perkembangannya kemudian terutama era kekinian para fuqaha' sering menggunakan istilah *masuliyah* (pertanggungjawaban). Hal ini yang tidak lain karena pengaruh dari karya-karya tentang hukum Barat.<sup>20</sup>

Dhaman yang dibahas dalam kitab-kitab fikih, menyangkut tiga permasalahan pokok:

1. Jaminan atas hutang seseorang;
2. Jaminan dalam pengadaan barang atau tanah;
3. Jaminan dalam menghadirkan seseorang di tempat tertentu di muka pengadilan pada waktu dan tempat yang telah ditentukan.

Dari pembahasan kitab fikih diatas kemudian difahami bahwa *dhaman* dapat diterapkan dalam berbagai bidang dalam bidang muamalah, menyangkut jaminan atas harta benda dan jiwa manusia. Imam Ibnu Hazm mengatakan,

---

<sup>20</sup> Mahmud Fahd Ahmad Al-Amuri, Al-Wa'd Al-Mulzim fi Syiyagh at-Tamwil Al-Masharif Al-Islamy, Yordan, Kuliyyah As-Syar'ah wa Ad-Dirasah Islamiyah Jami'ah Yordan, 2004. hal 23;

bahwa *dhaman* dalam pendayagunaan harta benda, tanggungan dalam masalah *diyat*, jaminan terhadap kekayaan, terhadap jiwa, jaminan terhadap perikatan sudah menjadi kebiasaan dalam masyarakat.

Selanjutnya *dhaman* dapat terjadi karena penyimpangan terhadap akad dan disebut *dhaman al-aqdi*, dan dapat pula terjadi akibat pelanggaran yang disebut *dhaman 'udwan*. Di dalam menetapkan ganti rugi menurut hukum Islam unsur-unsur yang paling penting adalah timbulnya dharar atau kerugian pada korban. Dharar dapat terjadi pada fisik, harta atau barang, jasa dan juga kerusakan yang bersifat moral dan perasaan atau disebut dengan dharar adabi termasuk di dalamnya pencemaran nama baik. Tolok ukur ganti rugi baik kualitas maupun kuantitas sepadan dengan dharar yang diderita pihak korban, walaupun dalam kasus-kasus tertentu pelipatgandaan ganti rugi dapat dilakukan sesuai dengan kondisi pelaku.

Konsep ganti-rugi dalam hukum Islam lebih menitikberatkan pada hak dan kewajiban antara pihak debitur dan pihak kreditur. Ganti rugi dalam Islam hanya dibebankan pada pihak debitur apabila pihak kreditur dirugikan oleh pihak debitur akibat tidak melaksanakan tanggung jawab atau ingkar janji. Ganti rugi hanya dibebankan pada debitur yang ingkar janji apabila kerugian yang dialami oleh kreditur memiliki hubungan sebab akibat dengan perbuatan ingkar janji atau ingkar akad dengan debitur. Tanggung jawab akad memiliki tiga unsur pokok:

- a. Adanya ingkar janji yang dapat dipersalahkan.
- b. Adanya ingkar janji itu menimbulkan kerugian bagi pihak kreditor.
- c. Kerugian kreditor disebabkan oleh (memiliki hubungan sebab-akibat dengan) perbuatan ingkar janji debitur.

Dalam Islam istilah tanggung jawab yang terkait dengan konsep ganti-rugi dibedakan menjadi dua:

1. Dhaman akad (*dhaman al'akad*), yaitu tanggung jawab perdata untuk memberikan ganti rugi yang bersumber kepada ingkar akad;
2. Dhaman udwan (*dhaman al-'udwan*), yaitu tanggung jawab perdata untuk memberikan ganti rugi yang bersumber kepada perbuatan merugikan (*al-fi'l adh-dharr*) atau dalam istilah hukum perdata Indonesia disebut dengan perbuatan melawan hukum.

Pengertian *dhaman* dalam khazanah hukum Islam cukup bervariasi, sebagaimana dijelaskan oleh Asmuni Mth. bahwa kata *dhaman* memiliki makna yang cukup beragam, baik makna secara bahasa maupun makna secara istilah. Secara bahasa *dhaman* diartikan sebagai ganti rugi atau tanggungan. Sementara secara istilah adalah tanggungan seseorang untuk memenuhi hak yang berkaitan dengan kehartabendaan, fisik, maupun perasaan seperti pencemaran nama baik.

Jika diuraikan secara lengkap, pengertian di atas memberikan cakupan yang cukup luas terhadap definisi *dhaman* dalam hukum perikatan Islam. Al-Syaikh Ahmad bin Muhammad Al-Razin membicarakannya secara komprehensi dan luas, beliau menyebutkan bahwa definisi *dhaman* akan mencakup makna-makna kurang lebih sebagai berikut:

- a) Obyek wajib *dhaman* terletak pada zimmah (perjanjian). Kewajiban *dhaman* tidak akan gugur kecuali dengan memenuhi atau dibebaskan oleh pihak yang berhak menerima ganti rugi tersebut. Pihak yang dirugikan (*mutadarrar*) berhak mengadakan mutasabbib (penyebab kerugian) ke pengadilan agar memenuhi kewajibannya. Berbeda

dengan kewajiban yang bersifat moral atau keagamaan, syari' hanya mendorong untuk memenuhinya tanpa implikasi hukuman keduniaan karena merupakan khitab al-targib yang meliputi makruhah dan mandubat. Zimmah menurut bahasa adalah *al-'ahdu* (perjanjian). Menurut tradisi fuqaha' zimmah adalah suatu sifat yang menjadikan seseorang mempunyai kompetensi untuk menerima hak atau melakukan kewajiban. Ahlu zimmah adalah mereka yang melakukan perjanjian di mana dengan perjanjian itu mereka memiliki hak dan kewajiban.

- b) Kewajiban atas dasar *dhaman* berbeda dengan kewajiban atas dasar *'uqubah*, baik pada karakter maupun tujuannya. *Dhaman* ditetapkan untuk melindungi hak-hak individu. Sedangkan *'uqubah* ditetapkan karena adanya unsur pelanggaran terhadap hak-hak Allah SWT. Kewajiban pada *dhaman* bertujuan untuk mengganti atau menutupi (*aljabru*) kerugian pada korban. Sementara *'uqubah* ditetapkan untuk menghukum pelaku kejahatan agar jera dan tidak melakukan perbuatan itu lagi (*al-zajru*). Jadi tujuan yang berorientasi pada *aljabru* disebut *dhaman*. Sedangkan tujuan yang berorientasi pada *al-zajru* disebut *'uqubah*.

- c) Sebab-sebab *dhaman* adalah adanya unsur *ta'addi*, yaitu melakukan perbuatan terlarang dan atau tidak melakukan kewajiban menurut hukum. *Ta'addi* dapat terjadi karena melanggar perjanjian dalam akad yang semestinya harus dipenuhi. Misalnya, penerima titipan barang (*al-muda*) tidak memelihara barang sebagaimana mestinya, seorang alajir (buruh upahan, orang sewaan) dengan *al-musta'jir*

(penyewa) sama-sama tidak komitmen terhadap akad yang mereka sepakati. *Ta'addi* juga dapat terjadi karena melanggar hukum syariah (*mukhalafatu ahkâm syari'ah*) seperti pada kasus perusakan barang (*al itlâf*), perampasan (*al-gasb*), maupun kelalaian atau penyalahgunaan barang secara sengaja (*al-ihmâl*).

d) *Ta'addi* yang mewajibkan dhaman benar-benar menimbulkan dharar (kerugian). Jika tidak menimbulkan kerugian, maka tidak ada dhaman, karena secara faktual tidak ada dharar yang harus digantirugikan. Itulah sebabnya jika seorang pengendara yang lalai menabrak barang orang lain tetapi tidak menimbulkan kerusakan, tidak wajib memberikan dhaman. Namun demikian, terdapat suatu perbuatan dengan sendirinya mewajibkan dhaman seperti *al gasbu* (perampasan). Menurut jumhur ulama, pelaku perampasan harus mengganti manfaat barang selama berada dalam penguasaannya walaupun tidak difungsikan. Pendapat ini berdasarkan asumsi bahwa kerugian selalu terjadi pada kasus-kasus perampasan. Kerugian atau dharar juga akan dialami oleh orang-orang yang dibatasi kebebasannya oleh penguasa atau seseorang yang ditahan secara ilegal menurut fuqaha' Hanabilah. Pendapat ini memperkuat kaidah bahwa *aldharar syarthun liwujubi dhaman* (kerugian adalah syarat terhadap keharusan ganti rugi).

e) Antara *ta'addi* (pelanggaran) dengan *dharar* (kerugian) harus memiliki hubungan kausalitas. Artinya, *dharar* dapat dinisbatkan kepada pelaku pelanggaran secara langsung. Jika *dharar* dinisbatkan kepada sebab-sebab lain, bukan perbuatan pelaku (*muta'addi*)

sendiri, maka dhaman tidak dapat diberlakukan, karena seseorang tidak dapat dibebani tanggung jawab atas akibat perbuatan orang lain.

- f) *Dharar* harus bersifat umum sesuai dengan keumuman hadis Nabi: *laa dharara wa laa dhirara* (tidak boleh merugikan diri sendiri dan merugikan orang lain). Tingkat dharar diukur berdasarkan '*urf*' (kebiasaan) yang berlaku. Hal ini sejalan dengan kaidah ushul: *yajibu hamlu al-lafzi 'ala ma'nahu al-muhaddad fi as-syar'i in wujudu, wa illa wajaba hamluhu 'ala ma'nahu al-'urfi* (suatu keharusan membawa kata kepada maknanya yang definitif secara syara' jika ditemukan, tetapi kalau tidak ada, maka dialihkan kepada makna definitif berdasarkan '*urf*'). Karena syari' tidak menetapkan makna dharar, sehingga ukurannya, baik kualitas maupun kuantitas, mengacu pada '*urf*'. Dengan demikian, dharar yang diganti rugi berkaitan dengan harta benda, manfaat harta benda, jiwa, dan hak-hak yang berkaitan dengan kehartabendaan jika selaras dengan '*urf*' yang berlaku di tengah masyarakat.

- g) Kualitas dan kuantitas dhaman harus seimbang dengan dharar. Hal ini sejalan dengan filosofi *dhaman*, yaitu untuk mengganti dan menutupi kerugian yang diderita pihak korban, bukan membuat pelakunya agar menjadi jera. Kendati demikian, tujuan ini selalu ada dalam berbagai sanksi, walau hanya bersifat konvensional.