

## **BAB II**

# **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

### **A. Perihal Hak Atas Tanah**

#### **1. Pengertian Hak Atas Tanah**

Bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. (Harsono, 2015, hal. 18).

Tanah hak adalah tanah yang sudah dilekati atau dibebani dengan suatu hak tertentu. Hak yang melekat atau dihinggapi atas suatu bidang tanah, dapat saja berupa hak milik, hak guna usaha atau hak lainnya. berada dalam ruang dan waktu (Salindeho, 1933, hal. 164).

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Sehingga diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut dalam UUPA tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberi wewenang untuk mempergunakan

sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperlukan hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya (Harsono, 2015, hal. 87). Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah (Harsono, 2015, hal. 283).

Di Indonesia masalah sumber daya agraria (dalam arti luas) diatur dalam konstitusi sebagaimana pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal ini secara prinsip memberi landasan hukum bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kewenangan pengaturan tanah seluruhnya diserahkan kepada negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Lebih lanjut tanah diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Diharapkan dari penguasaan tersebut akan berdampak pada kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

Dalam perspektif hukum, tanah dikaji berdasarkan hak-hak penguasaan tanah sebagai suatu system hukum. Artinya bagaimana hukum memandang persoalan pertanahan berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah dalam suatu sistem. Pengkajian hak atas tanah dari perspektif ilmu hukum berarti membahas hak atas tanah dari aspek penguasaan dan pemilikannya (Rosmidah, 2013, hal. 68).

## **2. Macam-Macam Hak Atas Tanah**

### **1. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap**

Hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA menjelaskan :

#### 1) Hak Milik (HM)

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial.

Pasal 20 UUPA menjelaskan :

(1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

(2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Miliklah yang membedakannya dengan hak-hak lain. Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti

bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

2) Hak Guna Usaha (HGU).

Untuk hak ini merupakan hak yang baru diciptakan dalam UUPA, yang dimaksud dengan hak guna usaha tercantum dalam Pasal 28 UUPA yang menjelaskan :

- (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2) Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

### 3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 UUPA menjelaskan :

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
- (3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

### 4) Hak Pakai

Hak pakai diatur dalam Pasal 41 UUPA menjelaskan :

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Hak pakai dapat diberikan :

- a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

(3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

#### 5) Hak Sewa

Hak Sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya dengan jangka waktu tertentu.

## 2. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA menyatakan :

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Yang dimaksud dengan Hak atas tanah yang bersifat sementara meliputi :

1) Hak gadai tanah

Hak gadai atas tanah pada dasarnya adalah suatu hak yang dimiliki oleh seorang kreditur atas tanah debiturnya untuk dapat menguasai/turut mengambil atau menikmati sebagian dari hasilnya selama debiturnya belum melunaskan hutangnya kepada si kreditur itu (Halim, 1985, hal. 47).

2) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak Usaha Bagi Hasil ialah hak yang dipunyai seorang penggarap untuk menggarap/mengusahakan tanah orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dari hasil tanah tersebut kepada pemiliknya sebagai imbalannya (Halim, 1985, hal. 51).

3) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak Sewa Tanah Pertanian adalah penyerahan sebidang tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya (Asri, Benyamin, 1987, hal. 145).

#### 4) Hak menumpang

Hak menumpang ialah hak seseorang atau suatu pihak untuk menumpang tinggal diatas tanah milik orang lain dengan jalan (Halim, 1985, hal. 52).

## **B. Perihal Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Pengadaan Tanah Dengan Dasar Hukum**

#### **Pengaturan Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian bagi pemilik tanah (baik perorangan atau badan hukum) menurut tata cara dan besaran nominal tertentu (Koeswahyono Imam, 2008). Ada beberapa pendapat mengenai pengertian pengadaan tanah, antara lain :

Pengadaan Tanah adalah sekumpulan norma atau kaidah-kaidah atau nilai-nilai, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya dengan diberikan ganti rugi yang layak (Arba, 2019, hal. 15).

Penyediaan dan pengadaan tanah dimaksudkan untu menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam



rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan (Salindeho, 1933, hal. 31).

Pengadaan Tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara mengganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (Marulak, 2020, hal. 89).

Selain menurut pendapat para ahli tersebut, Terdapat berbagai macam pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

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

Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Menurut Pasal 1 butir (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

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

Menurut Pasal 1 Butir (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

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

Arti Pengadaan tanah mempunyai 3 unsur yaitu (Syah, 2007, hal. 2) :

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

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk kepentingan umum. Adapun Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati.

## 2. Tahap-Tahap Pengadaan Tanah

Tahap Penyelenggaraan Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan tahapan-tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan berikut (Rohaedi, Edi, Isep H. Insan, 2019, hal. 208):

### 1. Tahap Perencanaan

Tahap Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan pada Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan :

“Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.”

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang

disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan. Dokumen perencanaan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada Pemerintah Provinsi di atur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan:

- (1) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, yang paling sedikit memuat:
  - a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
  - b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
  - c. Letak tanah;
  - d. Luas tanah yang dibutuhkan;
  - e. Gambaran umum status tanah;
  - f. Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
  - g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
  - h. Perkiraan nilai tanah; dan
  - i. Rencana penganggaran.
- (2) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan

yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

(4) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diserahkan kepada pemerintah provinsi.

## 2. Tahap Persiapan;

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan:

### 1) Pemberitahuan Rencana Pembangunan;

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

### 2) Pendataan Awal Lokasi Rencana Pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

### 3) Konsultasi Publik Rencana Pembangunan.

Konsultasi Publik Rencana Pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.

Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, dan apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

### 3. Tahap Pelaksanaan;

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

#### A. Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah.

Setelah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan penyiapan pelaksanaan, selanjutnya Pelaksana Pengadaan Tanah bersama Satuan Tugas melakukan pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui lurah/kepala desa atau nama lain. Pemberitahuan disampaikan secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Setelah sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan dilaksanakan, selanjutnya Satuan Tugas melakukan inventarisasi dan identifikasi (Gozali, 2019, hal. 118).

Berdasarkan Pasal 28 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

- (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:

- a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- b. Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian ganti kerugian.

**B. Penilaian Ganti Kerugian;**

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa Penilai atau Penilai publik yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil pengadaan jasa Penilai yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja, dan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Gozali, 2019, hal. 122).

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2



Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

“Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

C. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian;

Pelaksana pengadaan tanah melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana pengadaan tanah dan undangan disampaikan paling lambat 2 (dua) hari kerja sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah penetapan Ganti Kerugian (Gozali, 2019, hal. 124).

Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

#### D. Pemberian Ganti Kerugian

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, dan pada prinsipnya diserahkan langsung kepada pihak yang berhak"(Gozali, 2019, hal. 133), menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

“Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;

- b. Tanah Pengganti;
- c. Permukiman Kembali;
- d. Kepemilikan Saham; Atau
- e. Bentuk Lain Yang Disetujui Oleh Kedua Belah Pihak.

E. Pelepasan Tanah Instansi.

Menurut Pasal 45 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan :

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.
- (2) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang ini.
- (3) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah Instansi tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

Menurut Pasal 46 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
  - a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
  - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
  - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa.
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.

- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).

#### 4. Penyerahan Hasil.

Penyerahan hasil menurut Pasal 48 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

- (1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
  - a) Pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
  - b) Pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1).
- (2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

## **C. Perihal Mengenai Ganti Rugi Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Ganti Rugi**

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

Menurut Pasal 1 Butir (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Adapun aspek-aspek ganti kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek, yaitu (Limbong, 2017, hal. 192):

- 1) Aspek Kesebandingan yaitu kesebandingan ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Aspek Layak yaitu ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.
- 3) Aspek Perhitungan Cermat yaitu perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya pengguna waktu, nilai, dan derajat.

Ganti rugi merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan dari pencabutan dan pelepasan hak atas tanah. Nilai besar ganti rugi harus

didasarkan pada penilaian yang sesuai dengan Nilai Jual Objek Pajak. Prosesnya ialah harus terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi dan diberikan langsung kepada yang berhak (Soimin, 2004, hal. 79). Hal ini ditentukan oleh tim yang berwenang dalam menentukan harga tanah yakni tim Appraisal.

Dasar penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah tersebut akan ditentukan dengan musyawarah sesuai dengan ketentuan yang diatur pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 yang menentukan bahwa, lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu 30 hari kerja sejak hasil Penilaian besarnya ganti kerugian atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan oleh Penilai sebagaimana diatur dalam Pasal 32 jo Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. mengatur bahwa, hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 menjadi dasar pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Hasil kesepakatan dalam musyawarah yang telah dilakukan akan menjadi dasar pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak.

## 2. Bentuk Ganti Rugi

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan bagi kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

Dalam Pasal 76 Peraturan Pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

(1) Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

(2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah - tanah hak perseorangan, dalam Peraturan pemerintah ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan



dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dasar dan cara penghitungan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas NJOP atau nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir, namun seharusnya model yang seharusnya dilakukan oleh instansi pemerintah apabila memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah bukan dengan cara jual beli tetapi dengan cara pelepasan hak atau pencabutan hak disertai pemberian ganti rugi yang didasarkan pada harga jual beli bukan berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP) (Hernawan, 2015).

Hal tersebut semata-mata dilakukan untuk menghindari terjadinya kemunduran sosial ekonomi masyarakat pemilik tanah, oleh karena itu besaran ganti rugi yang diberikan seyogyanya mengakomodasi prinsip-prinsip jual beli tanah pada umumnya. Keuntungan yang akan diperoleh dengan model ini antara lain nilai besaran ganti rugi berpedoman pada harga jual beli, adanya kesepakatan mengenai besaran ganti rugi berdasarkan harga jual beli tersebut sudah tentu akan meminimalisasi konflik pertanahan (Hernawan, 2015).

### 3. Penitipan Ganti Rugi (Konsinyasi)

Konsinyasi dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menjelaskan bahwa di kantor panitera penitipan yang dilakukan Pengadilan Negeri dalam hal tata cara pembayaran yang dilakukan oleh debitur dikarenakan kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur. Penolakan kreditur menerima pembayaran oleh debitur, adakalanya bermotif mencari keuntungan yang lebih besar sesuai Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Tehupeiory, 2017, hal. 18).

Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menjelaskan :

“jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan.”

Dalam aturan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, apabila pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung, maka ganti kerugian dapat dititipkan di pengadilan negeri setempat. Pelaksanaan Konsinyasi Bahwa berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah memberikan pertimbangan bahwa Perma Konsinyasi dibuat sebagai bagian

dari aturan untuk menunjang kelancaran pemeriksaan keberatan yang diajukan oleh Pihak yang Berhak atas hasil musyawarah dengan lembaga pertanahan terkait dengan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, dan sebagai aturan mengenai penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian tetapi tidak mengajukan Keberatan ke Pengadilan Negeri atau menolak putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam Perma Konsinyasi telah menjelaskan bahwa Musyawarah Penetapan Ganti Rugi adalah musyawarah yang dilakukan oleh Lembaga Pertanahan selaku pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak atau kuasanya dan mengikutsertakan Instansi yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besar ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian dari penilai atau penilai publik yang hasilnya dituangkan dalam berita acara hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, mengenai penitipan uang ganti kerugian diatur dalam Pasal 42 menjelaskan :

- 1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan Pengadilan

negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan negeri setempat.

- 2) Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
  - a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
  - b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
    1. Sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
    2. Masih dipersengketakan pemilikannya;
    3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
    4. Menjadi jaminan di bank

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana diterangkan dalam Pasal 42 ayat (2) Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan :

Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau

- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
  - 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
  - 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
  - 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4. menjadijaminan di bank.

Penitipan ganti rugi diatur juga di dalam pasal 89 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- (1) Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum setelah dilakukan penetapan persetujuan penitipan oleh Pengadilan Negeri.
- (3) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal :
  - a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri;
  - b. Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap;

- c. Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
  - d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
    - 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
    - 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
    - 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
    - 4. Menjadi jaminan di bank.
- (4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang Rupiah.
- (5) Pelaksanaan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan Ganti Kerugian.
- (6) Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5).