

**TESIS**

**PRINSIP KEADILAN PADA KONSINYASI GANTI RUGI  
DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**



**Disusun Oleh:**

**ELVARETA BAYU SAMUDRA**

**NIM: 12217014**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NAROTAMA**

**SURABAYA**

**2019**

**TESIS**

**PRINSIP KEADILAN PADA KONSINYASI GANTI RUGI DALAM  
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN  
UMUM**

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Dalam Program Studi  
Magister Kenotariatan Pada Fakultas Hukum  
Universitas Narotama Surabaya**

**Disusun Oleh:**

**ELVARETA BAYU SAMUDRA**

**NIM : 12217014**

**PRO PATRIA**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NAROTAMA**

**SURABAYA**

**2019**

Lembar Pengesahan

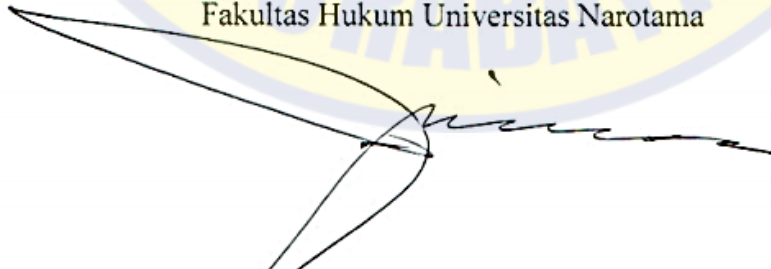
TESIS INI TELAH DISETUJUI  
PADA TANGGAL: 20 FEBRUARI 2019

Oleh:  
Dosen Pembimbing



Dr. RUSDIANTO SESUNG, S.H., M.H.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Fakultas Hukum Universitas Narotama



Dr. HABIB ADJIE, S.H., M.Hum.

LEMBAR PENGESAHAN

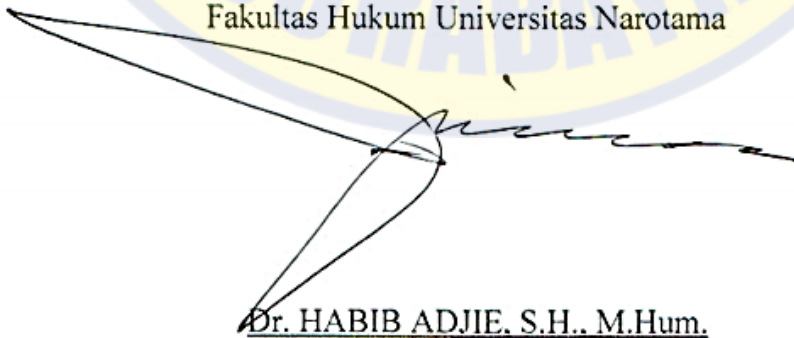
Tesis ini Telah Direvisi  
PADA TANGGAL: 25 FEBRUARI 2019

Oleh:  
Dosen Pembimbing



Dr. RUSDIANTO SESUNG, S.H., M.H.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Fakultas Hukum Universitas Narotama



Dr. HABIB ADJIE, S.H., M.Hum.

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Bersama ini saya menyatakan bahwa Tesis ini bukan merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya/pendapat yang pernah ditulis oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam masalah naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila ditemukan sebaliknya, maka saya bersedia menerima akibat berupa sanksi akademis dan sanksi lain yang diberikan oleh pihak yang berwenang dan pihak universitas, sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundangan-undangan yang berlaku.

Surabaya, 20 Februari 2019

Yang membuat pernyataan



ELVARETA BAYU SAMUDRA

NIM : 12217014

## RINGKASAN

Tesis ini yang berjudul **PRINSIP KEADILAN PADA KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**. Isu hukum dalam Penelitian ini adalah:

1. Apa ratio legis ketentuan konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Apakah metode konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan?

Sebagaimana dengan isu hukum yang dikaji, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif (*Normative Legal Research*) dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Langkah penelitian tesis ini adalah untuk menetapkan isu hukum, menentukan aturan hukum yang relevan, menganalisis dan menginterpretasikan bahan-bahan hukum untuk dapat ditarik suatu kesimpulan dari hasil argumentasi yang dibangun guna memberikan jawaban atas isu hukum.

Dari hasil penelitian terhadap isu hukum yang dikaji dan dianalisis dapat disimpulkan bahwa:

1. Bahwa ratio legis ketentuan konsinyasi didasarkan pada fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur didalam Pasal 6 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Didalam Pasal 18 UUPA sendiri menyebutkan bahwa: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, maupun kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah bisa dicabut, dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan sesuai menurut cara yang diatur didalam undang-undang. Ganti rugi sendiri dapat dilakukan dengan cara musyawarah terlebih dahulu untuk menentukan bentuk dan besarnya. Apabila warga berkeberatan dan menolak dengan hasil keputusan ganti rugi tersebut maka dapat dilakukan dengan cara menitipkan uang tersebut di Pengadilan Negeri atau yang biasanya disebut dengan Konsinyasi. Konsinyasi sendiri diatur didalam Pasal 42 UU Pengadaan Tanah.

2. Bahwa metode konsinyasi didalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memenuhi prinsip keadilan prosedural apabila keadilan tersebut sudah bisa adil terhadap keputusan dan memperoleh kesejahteraan yang diharapkan. Keadilan Prosedural sendiri merupakan hubungan antara pembuat dan individu yang terlibat dalam proses mengambil keputusan. Disini keadilan prosedural lebih mengutamakan pada keadilan yang lebih menuju pada undang-undang atau aturan hukum yang berlaku. Keadilan ini menggunakan cara voting dan mufakat bersama, dan juga mengenai bagaimana suatu keputusan tersebut bisa diambil. Bukan hanya keadilan prosedural saja metode konsinyasi sendiri juga dapat memenuhi prinsip keadilan



substansial apabila keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan hukum substantif, tanpa melihat adanya kesalahan prosedural yang tidak berpengaruh pada hak-hak substantif yang berpekara. Proses pemberian ganti ruginya secara riil, dan dapat dinikmati oleh para pihak yang dapat menerima ganti rugi tersebut. Dimana keadilannya menggunakan prinsip tentang adanya kebebasan individu dan pengakuan atas hak sipil sebagai pelaksanaan dan hanya dapat dilakukan oleh tujuan pemerintah sendiri.

Maka dari itu berdasarkan hasil penelitian atas isu hukum diatas maka saran dari penulis, yaitu:

1. Sebaiknya proses konsinyasi ganti rugi didalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat mengetahui adanya peran dan fungsi sosial pada penggunaan atas tanah itu sendiri. Agar dapat memberikan ganti kerugian yang sangat layak dan tidak merugikan warga yang sudah melepaskan hak tanah tersebut.
2. Sebaiknya didalam proses pengadaan tanah sendiri dapat memenuhi prinsip-prinsip keadilan dimana yang lebih diutamakan adalah keadilan prosedural dan keadilan substansial. Keduanya sangat berpengaruh didalam proses pengadaan tanah karena bukan hanya kepentingan individu saja, tetapi juga harus melihat adanya pembangunan yang dilakukan untuk kepentingan umum. Agar proses ganti rugi tersebut dapat terpenuhi.



## ABSTRAK

Tesis ini membahas mengenai bentuk prinsip keadilan pada konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Apakah sudah sesuai dengan prinsip keadilan atau tidak. Metode penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif (*Normative Legal Research*) dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

Hasil penulisan ini yaitu: *Pertama*, *ratio legis* didalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan pada fungsi sosial hak atas tanah. *Kedua*, Metode konsinyasi didalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memenuhi prinsip keadilan prosedural yang sesuai terhadap undang-undang atau aturan hukum yang berlaku, dan juga telah memenuhi prinsip keadilan substansial dimana keadilannya mengenai adanya kebebasan individu dan juga pengakuan atas hak sipil sebagai pelaksanaan dan hanya dapat dilakukan oleh tujuan pemerintah itu sendiri.

Berdasarkan hasil penulisan dan pembahasan tersebut diatas maka penulis dapat memberikan saran yaitu: *Pertama*, sebelum melaksanakan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kita terlebih dahulu harus mengetahui adanya peran dan fungsi sosial pada penggunaan atas tanah itu sendiri. Agar dapat memberikan ganti kerugian yang layak dan tidak merugikan siapapun. *Kedua*, yang lebih diutamakan didalam prinsip keadilan adalah keadilan prosedural dan juga keadilan substansial dimana kedua prinsip tersebut sangatlah berpengaruh didalam proses pengadaan tanah. Karena bukan hanya kepentingan individu saja tetapi juga melihat dari segi kepentingan umum.

Kata Kunci: Konsinyasi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum.

## ABSTRACT

This thesis discussed about the principle of justice on the consignment of compensation in the land acquisition for development and public interest. Whether it is in accordance with the principle of justice or not. The research method in this thesis is normative legal research by using the method of Statute Approach, Conceptual Approach, and Case Approach.

The results of this thesis are: First, the ratio of legislation in the land acquisition for development and public interest is based on the social function of land rights. Second, the consignment method in the land acquisition for public interest has fulfilled the principle of procedural justice which is in accordance with applicable law or rule of law, and has also fulfilled the principle of substantial justice in which there is an individual freedom and recognition of civil rights as an implementation and only can be done by the purpose of the government itself.

Based on the results and discussion above, the writer can provide some suggestions, those are: First, before doing land acquisition activities for development and public interest, first we must know the existence of social roles and functions in the use of the land itself in order to be able to provide proper compensation and not harm anyone. Second, what is considered as important in the principle of justice is procedural justice and substantial justice, in which both principles are very influential in the land acquisition process. Because it is not only individual interests to be considered but also in terms of public interest.

Keywords: Consignment, Land Acquisition, Public Interest.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT Yang Maha Pengasih, Penyayang atas Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “Prinsip Keadilan Pada Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”.

Dalam proses penulisan tesis ini, saya ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada dosen pembimbing saya Bapak Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H., yang dengan tulus membimbing dan meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran serta perhatian dalam memberikan dorongan, bimbingan, arahan, dan motivasi mulai dari penyusunan proposal hingga penyelesaian tesis ini. Tidak lupa saya juga mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Arasy Alimudin, S.E., M.M., selaku Rektor Universitas Narotama Surabaya, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Pascasarjana di Universitas Narotama Surabaya.
2. Bapak Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, yang memberikan dorongan dan motivasi untuk penyelesaian tesis.
3. Bapak Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama Surabaya yang selalu memberikan dorongan penuh dengan wawasan dan ide cemerlang dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
4. Ibu Koestiati, S.Sos, selaku kepala tata usaha Fakultas Hukum Universitas Narotama, yang telah memberikan masukan kepada saya untuk segera menyelesaikan tesis ini.
5. Seluruh dosen Program Studi Magister Kenotariatan yang telah memberikan bekal penulis melalui materi-materi kuliah yang penuh nilai dan makna dalam penyempurnaan penulisan tesis ini, juga kepada seluruh tenaga administrasi yang tulus ikhlas melayani keperluan penulis selama menjalani studi dan penulisan ini.

6. Kedua orang tua saya, Jajuk dan Bambang Sumantri, yang tiada hentinya selalu memberikan doa dan semangat sehingga tesis dapat diselesaikan.
7. Kepada suamiku tercinta, Brigadir Eko Budianto yang selalu memberikan dorongan dan semangat demi terselesainya tesis ini.
8. Kepada saudaraku tercinta, Elvareta Bayu Naktika, S.H., M.Kn., dan Elvareta Elen Bayu Permata, serta seluruh keluarga besarku yang tiada hentinya selalu memberikan semangat agar tesis ini dapat diselesaikan.
9. Kepada seluruh sahabatku GHIBAH Yekti, Karina, Tantri, Tata, Dwi, Hayu, Sugandhi, dan Sudarmaji, yang selalu memberikan semangat serta motivasi selama ini didalam perkuliahan sampai dengan tesis ini terselesaikan.
10. Dan juga kepada teman-teman seperjuangan Magister Kenotariatan khususnya angkatan XIV, yang saling memberikan motivasi.

Semoga atas segala bantuan yang telah diberikan kepada saya akan mendapatkan pahala dan rahmat dari Allah SWT. Amin..

Dengan segala kerendahan hati, saya meminta maaf apabila didalam pembuatan tesis ini terjadi kesalahan. Saran dan Kritik saya harapkan untuk dapat membantu dalam penyempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca yang membutuhkan.

Surabaya, 20 Februari 2019

Penulis

ELVARETA BAYU SAMUDRA  
NIM: 12217014

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Lembar Pengesahan Pembimbing dan Kaprodi .....	ii
Lembar Pengesahan Panitia Penguji .....	iii
Surat Pernyataan Keaslian Tesis .....	iv
Ringkasan .....	v
Abstrak .....	vii
Abstract .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	6
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Manfaat Penelitian .....	6
1.4.1. Manfaat Teoritis .....	6
1.4.2. Manfaat Praktis .....	7
1.5. Orisinalitas Penelitian .....	7
1.6. Tinjauan Pustaka .....	16
1.6.1. Teori Keadilan .....	16
1.6.2. Konsep Ganti Rugi .....	18
1.6.3. Teori Kepentingan Umum .....	20
1.7. Metode Penelitian .....	21
1.7.1. Tipe Penelitian .....	21
1.7.2. Pendekatan Masalah .....	22
1.7.2.1. Pendekatan Perundang-Undangan ( <i>Statute Approach</i> ) .....	22
1.7.2.2. Pendekatan Konseptual ( <i>Conceptual Approach</i> ) .....	22

1.7.2.3. Pendekatan Kasus (Case Approach) .....	23
1.7.3. Sumber Bahan Hukum .....	23
1.7.3.1. Bahan Hukum Primer .....	23
1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder .....	24
1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum..	24
1.7.5. Analisis Bahan Hukum .....	25
1.8. Sistematika Penulisan .....	25

**BAB II RATIO LEGIS KETENTUAN KONSINYASI GANTI RUGI  
DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

2.1. Pengaturan Untuk Pengadaan Tanah .....	27
2.1.1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	27
2.1.2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah .....	29
2.1.3. Cara-Cara Memperoleh Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	30
2.2. Sejarah Konsep Konsinyasi .....	36
2.2.1. Konsinyasi Dalam KUH Perdata .....	36
2.2.2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	38
2.3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	44
2.4. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum .....	47
2.4.1. Prinsip Kemanusiaan .....	50
2.4.2. Prinsip Keadilan .....	53
2.4.3. Prinsip Kemanfaatan .....	55
2.4.4. Prinsip Kepastian .....	55
2.4.5. Prinsip Keterbukaan .....	56
2.4.6. Prinsip Kesepakatan .....	57
2.4.7. Prinsip Keikutsertaan ... ..	58



2.4.8. Prinsip Kesejahteraan .....	58
------------------------------------	----

### **BAB III PRINSIP KEADILAN DALAM METODE KONSINYASI**

#### **GANTI RUGI PENGADAAN TANAH BAGI**

#### **KEPENTINGAN UMUM**

3.1. Prinsip Keadilan .....	60
3.1.1. Pengertian Prinsip Keadilan .....	60
3.1.2. Subjek Keadilan .....	62
3.1.3. Macam-Macam Keadilan .....	62
3.1.4. Tujuan Prinsip Keadilan .....	67
3.2. Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah .....	67
3.2.1. Pengertian dan Bentuk Ganti Rugi .....	67
3.2.2. Dasar dan Cara Perhitungan Ganti Rugi .....	69
3.3. Prinsip Keadilan Pada Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 .....	70

### **BAB IV PENUTUP**

4.1. Kesimpulan .....	72
4.2. Saran .....	73

### **DAFTAR PUSTAKA**