

## **BAB II**

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

#### **2.1. Pengaturan Untuk Pengadaan Tanah**

##### **2.1.1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Tanah dan juga pembangunan merupakan dua bagian yang saling berkaitan, karena tidak ada pembangunan tanpa adanya tanah.<sup>22</sup> Pengadaan tanah sendiri merupakan suatu kegiatan maupun usaha untuk memperoleh tanah dengan cara memberi ganti kerugian kepada seseorang yang akan melepas maupun menyerahkan bangunan, tanah, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pengadaan tanah di Indonesia yang paling utama adalah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dapat dilakukan melalui cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 pengadaan tanah merupakan salah satu kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemberian ganti kerugian kepada yang melepas atau menyerahkan bangunan, tanah, tanaman dan benda-benda

---

<sup>22</sup> B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2004, hlm. 46.

yang berkaitan dengan tanah.<sup>23</sup> Menurut UU Pengadaan Tanah dengan peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 pengertian pengadaan tanah merupakan suatu kegiatan yang menyediakan tanah melalui pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak-pihak yang berhak atas ganti rugi tersebut. Dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah dengan layak dan juga adil.

Terdapat 2 (dua) macam jenis pengadaan tanah, yaitu pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah dan juga pengadaan tanah untuk kepentingan swasta. Kepentingan Pemerintah terdiri dari kepentingan umum. Sedangkan untuk kepentingan swasta untuk kepentingan komersial bukan sosial.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangatlah berbeda, baik secara manfaat, kegunaannya, maupun tata cara perolehannya. Dikarenakan pihak yang memerlukan tanah bukan subyek yang berhak memiliki tanah dengan kedudukan yang sama dengan tanah yang akan diperlukan untuk proses pembangunan dan juga mencapai keuntungan.

Bukan hanya pengadaan tanah, tetapi pengertian tentang kepentingan umum sendiri sangatlah penting. Kepentingan umum sendiri tidaklah mudah, karena penilainnya yang sangat subyektif dan juga sulit untuk dipahami. Apabila tidak diatur secara tegas dapat berdampak pada ketidakpastian hukum

---

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

dan mengakibatkan tindakan yang sewenang-wenang dari pejabat atau instansi yang terkait.

Menurut Adrian Sutedi terdapat 3 (tiga) prinsip, bahwa kegiatan dapat dikatakan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:

1. Bahwa suatu kegiatan tersebut benar-benar untuk pemerintah. Yang dimaksud disini bahwa kepentingan ini tidak dapat dimiliki oleh swasta ataupun perorangan.
2. Kegiatan dan perannya hanya dapat dilakukan oleh pemerintah itu sendiri.
3. Tidak mengejar keuntungan, dan kegiatannya memang benar dilakukan untuk kepentingan umum. Berbeda dengan kepentingan swasta yang mencari keuntungan.<sup>24</sup>

#### **2.1.2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Dasar hukum pengadaan tanah yang bisa digunakan untuk sarana pengadaan tanah, pengurusan ataupun sertipikasi tanah, terdiri dari :

- a. Pasal 6 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- c. Pasal 10 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- f. Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2005 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;
- g. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

---

<sup>24</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Edisi 1, Cetakan 2*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 45.

- h. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- i. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
- k. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Pelaksanaan Kewenangan, Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kota/Kota.

### 2.1.3. Cara-Cara Memperoleh Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tanah secara umum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Yang dimaksud dengan langsung dikuasai adalah tidak ada hak dari pihak lain yang terdapat pada tanah tersebut. Tanah yang dimaksud termasuk juga tanah negara bebas.

Istilah tanah negara berawal pada jaman Hindia Belanda. Dengan adanya konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan adanya suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yaitu bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya yang disebut dengan domein atau milik negara.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Edisi Revisi, Jakarta, 2005, hlm. 45.

Adanya konsep domein tersebut, yang dapat merugikan hak atas tanah yang dimiliki rakyat sebagai perseorangan maupun hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Berbeda dengan tanah-tanah yang ada pada hak barat, yaitu di atas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti yang berkaitan dengan haknya.

Dari uraian diatas, yang dimaksud dengan tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan adanya suatu hak, yaitu adanya hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta adanya tanah ulayat dan tanah wakaf. Ruang lingkup tanah negara meliputi:<sup>26</sup>

1. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
2. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan;
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara akan tetapi penguasaannya secara tidak langsung, karena ada hak tertentu yang ada diatasnya. Jika hak tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan dikuasai oleh Negara. Selain tanah negara terdapat juga tanah hak yaitu tanah yang dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum.

---

<sup>26</sup> Maria S.W. Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 62.

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan dan prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohonkan suatu hak atas tanah dapat berupa:<sup>27</sup>

1. Tanah negara yang masih kosong atau murni.  
Tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.
2. Tanah hak yang habis jangka waktunya.  
HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.
3. Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela.  
Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. Dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Pihak yang melepaskan hak akan menerima uang ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.

Perolehan tanah merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, badan hukum, instansi pemerintah untuk memperoleh hak atas tanah bagi kegiatan untuk pembangunan.

Hukum tanah nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat kondisi atau keadaan sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak;
2. Apabila tanah hak, apakah pemegang hanya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut;
3. Apabila pemegang hak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat.

---

<sup>27</sup> *Loc. it.*

<sup>28</sup> Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 310.

Sistem perolehan tanah untuk keperluan usaha ataupun kepentingan umum dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Tanah Negara.

Cara perolehannya dengan cara permohonan hak baru atas tanah.

2. Tanah Hak.

Cara perolehannya melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, dengan cara:

- 1) Pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Hak-hak yang dapat dilakukan, yaitu:

- a) Jual beli tanah;
- b) Hibah tanah;
- c) Tukar menukar tanah.

Cara tersebut diatas apabila yang memerlukan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah dan pemillik tanah menjual tanah tersebut secara sukarela. Apabila yang memerlukan tanah tidak memiliki atau memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak, maka dapat dikenai ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria dan jual beli menjadi batal demi hukum. Isi ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, adalah sebagai berikut:

“Setiap jual beli, penukaran, penghibahan. pemberian dengan wasiat dan pembuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing,

kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Proses jual beli diatur menurut ketentuan Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Noinor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta disaksikan oleh dua orang saksi. Yang perlu diperhatikan dalam jual beli penjual harus mempunyai wewenang untuk menjual dan pembeli harus memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang dijual tersebut.

2) Pelepasan hak, jika yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak, diikuti dengan pemberian hak baru yang sesuai. Cara ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Jadi setiap hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan pelepasan hak. Ketentuan hukum yang mengatur pelepasan hak atas tanah diatur dalam :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Cara Pembebasan Tanah;

- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Swasta;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan;
- d. Keputusan Presiden 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keempat peraturan tersebut sudah dicabut atau diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana juga yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan jika dengan cara musyawarah tidak berhasil dalam mencapai kesepakatan dan tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum, pencabutan hak ini diatur di dalam Undang-Undang 20 tahun 1961 junto Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 1973.

Pencabutan hak atas tanah merupakan cara terakhir yang dapat dipakai untuk memperoleh tanah yang diperlukan di dalam pembangunan untuk kepentingan umum apabila setelah melalui cara musyawarah tidak dapat menyelesaikannya. Pencabutan hak atas tanah diatur didalam Pasal 18 UUPA yang mengatakan:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah

dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Syarat-syarat untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yaitu :

- a. Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum;
- b. Sebagai cara terakhir untuk memperoleh tanah jika cara pelepasan hak sudah tidak bisa;
- c. Memberi ganti rugi yang layak;
- d. Dilaksanakan menurut cara langsung diatur oleh undang-undang;
- e. Tidak mungkin diperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.

## 2.2. Sejarah Konsep Konsinyasi

### 2.2.1. Konsinyasi Dalam KUHPerdata

Pengertian konsinyasi sebagai tempat penitipan uang. Didalam Hukum Perdata istilah konsinyasi sebagai penitipan uang di Pengadilan Negeri, adanya hubungan utang piutang antara debitur dengan kreditur. Didalam Pasal 1404, Pasal 1405, Pasal 1406, Pasal 1407, Pasal 1408, Pasal 1409, Pasal 1410, Pasal 1411, dan Pasal 1412 KUH Perdata, Konsinyasi adalah penawaran atau negosiasi pembayaran tunai yang disertai dengan penyimpanan.<sup>29</sup> Dari ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Didalam Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:

“Apabila yang berpiutang menolak pembayaran, maka yang berhutang bisa melakukan penawaran pembayaran tunai dengan apa yang diutangkan, dan apabila yang berpiutang menolak maupun menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran ini dilakukan beserta dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan bertindak sebagai pembayaran, jika penawaran telah dilaksanakan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.”

2. Pasal 1405 KUH Perdata menyatakan:

“Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

---

<sup>29</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *op. cit*, hlm. 57-58.

1. Konsinyasi dibuat kepada seorang yang berpiutang atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya;
  2. Konsinyasi dibuat kepada seorang yang berkuasa membayar;
  3. Konsinyasi mengenai seluruh uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, dengan harga yang telah ditentukan dan tentang sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan;
  4. Pada saat ketetapan waktu telah tiba, apabila dibuat untuk kepentingan yang berpiutang;
  5. Apabila peraturan dengan mana utang yang telah dibuat, telah terpenuhi;
  6. Pembayaran dibuat di tempat, bilamana menurut persetujuan pembayaran yang harus dilakukan, apabila jika tidak ada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau bahkan ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
  7. Penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris ataupun pada juru sita, harus disertai dengan dua orang saksi.
3. Didalam Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan :
- “biaya yang timbul untuk menyelenggarakan penawaran biaya secara tunai dan penyimpanan, harus ditanggung oleh si berpiutang, apabila perbuatan tersebut telah dilakukan menurut undang-undang.”
4. Didalam Pasal 1408 KUH Perdata menyatakan :
- “sementara apa yang dititipkan tidak diterima oleh si berpiutang, si berhutang bisa mengambil kembali, yang dimaksud orang-orang yang ikut serta berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.”
- Dari pernyataan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan, yaitu:
1. Permohonan pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan atau Konsinyasi terjadi jika didalam suatu perjanjian, kreditur tidak mau memberi prestasi yang dilaksanakan oleh debitur. Wanprestasi yang terjadi didalam pihak kreditur ini disebut dengan “*mora kreditoris*”.<sup>30</sup>
  2. Penawaran dapat dikatakan sah apabila telah memenuhi persyaratan bahwa utang tersebut telah dibuat. Bahwa penawaran bisa terjadi bila

---

<sup>30</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 171.

sudah memiliki hubungan hutang-piutang. Sangatlah jelas bahwa hukum konsinyasi bersifat *limitatif*.<sup>31</sup>

Selain itu di dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa didalam hal mengenai tanah, bangunan, tanaman atau benda yang mengenai tanah yang didapat bersama-sama oleh sejumlah orang, sedangkan diantara satu atau beberapa orang dari mereka tidak bisa ditemukan, jadi ganti rugi yang merupakan hak orang yang tidak bisa diketemukan tersebut didalam konsinyasi di pengadilan negeri setempat.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 diketahui bahwa didalam pengaturan pengadaan tanah ini dapat berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Konsinyasi hanya dapat dilakukan sebagai pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, apabila disepakati diantara kedua belah pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah tersebut.

### **2.2.2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, mengatur tentang adanya penitipan uang ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 42 ayat:

---

<sup>31</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *op. cit*, hlm. 80.

1. Pihak yang dapat menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian atas hasil musyawarah atau kesepakatan sebagaimana dimaksud didalam Pasal 37, atau didalam putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung sebagaimana diatur didalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
2. Penitipan Ganti Kerugian selain dimaksud pada ayat (1), juga dapat dilakukan terhadap:
  - a. Pihak yang dapat menerima Ganti Kerugian tidak bisa diketahui keberadaannya;
  - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian, yaitu:
    1. Menjadi objek perkara di pengadilan Negeri;
    2. Akan dipersengketakan kepemilikannya;
    3. Terdapat sita oleh pejabat yang berwenang; atau
    4. Sebagai jaminan di bank.

Didalam Pasal 43, menyatakan bahwa: “Pada saat proses pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilakukan pemberian Ganti Kerugian dan sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hilang dan juga alat bukti haknya tidak berlaku sedangkan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.”

Ganti kerugian dititipkan di Pengadilan negeri / Mahkamah Agung tanpa kemungkinan menempuh upaya pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masih tidak ada pendapat dari para sarjana baik secara akademisi dan juga praktisi tentang dapat

atau tidaknya konsinyasi yang ditentukan dalam pelepasan atau penyerahan hak, sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta, semua sarjana setuju dan menyatakan bahwa konsinyasi tidak bisa diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti rugi.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan konsinyasi tidak bisa dituangkan didalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi sendiri hanya dapat diatur didalam KUHPerduta dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sudah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>32</sup>

Pada tanggal 21 Mei 2007 timbul Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005. Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/ 2007 itu bersangkutan dengan konsinyasi yaitu penilaian harga tanah oleh Tim Penilai dengan Harga Tanah yang telah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan

---

<sup>32</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *op. cit.*, hlm. 59.

melihat NJOP tahun yang berjalan, dan berpedoman pada enam variabel yaitu letak tanah, lokasi, peruntukan tanah, status tanah, kesesuaian penggunaan tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah, sarana dan prasarana, dan faktor lainnya.

Nilai dari harga bangunan, tanaman atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi yang terkait. Hasil dari penilaian tersebut diserahkan kepada Pelayanan Perizinan Terpadu untuk dilakukan sebagai dasar musyawarah. Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31 sampai dengan Pasal 38 UU Pengadaan Tanah, yaitu sesuai dengan kesepakatan dan dianggap telah mencapai apabila 75 persen luas tanah dan telah didapat atau 75 persen pemilik telah setuju dengan bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut. Apabila musyawarah tidak sampai 75 persen, maka dapat terjadi dua kemungkinan, yaitu:

1. Apabila lokasi dapat dipindahkan, pelayanan perizinan terpadu menawarkan kepada instansi pemerintah yang membutuhkan tanah untuk memindahkan lokasi;
2. Apabila lokasi tersebut tidak bisa dipindahkan, kegiatan pengadaan tanah tersebut harus dilanjutkan. Apabila terdapat 25 persen dari pemilik tidak sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah tidak dapat diperoleh, maka pelayanan perizinan terpadu melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.

Jika lewat dalam jangka waktu 120 hari, maka:

“Bagi yang sudah sepakat atau setuju tentang bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut, maka ganti rugi dapat diserahkan dengan adanya Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi. Apabila ada yang tetap menolak, ganti rugi dapat dititipkan kepada instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.”

Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti

rugi yang sudah ditandatangani oleh seluruh anggota pelayanan perizinan terpadu, instansi pemerintah yang membutuhkan tanah dan para pemilik tanah. Putusan dari pelayanan perizinan terpadu tentang adanya bentuk dan besarnya ganti rugi diatur didalam Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 42 UU Pengadaan Tanah. Pemilik yang tidak setuju terhadap putusan pelayanan perizinan terpadu dapat mengajukan keberatan dilampirkan alasannya kepada Bupati/ WaliKota/ Gubernur/ Menteri Dalam Negeri dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari.

Penetapan penyelesaian atas penolakan dengan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila pemilik tetap menolak dan lokasi pembangunan tidak bisa dipindahkan, Bupati/ WaliKota/ Gubernur/ Menteri Dalam Negeri mengemukakan pengusulan untuk pencabutan hak atas tanah menurut undang-undang Nomer 20 tahun 1961.

Yang berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, dari ketentuan Pasal 43 Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 yang mengatur bahwa yang berhak menerima ganti rugi adalah:

1. Pemegang hak atas tanah;
2. Nazir untuk tanah wakaf;
3. Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL
4. Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL,

diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang didapat dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Sedangkan ganti rugi yang bukan berupa uang, penyerahannya didapat dalam jangka waktu yang disepakati oleh para pihak. Ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk:

1. Uang;
2. Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;
3. Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
4. *Recognise* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu, yakni:

1. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
2. Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
3. Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
4. Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan seta oleh pihak yang berwenang.

5. Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Peraturan Presiden maupun Peraturan Kepala BPN Nomer 3 tahun 2007 menyebutkan tentang adanya bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, tetapi tidak menjelaskan secara lanjut. Permukiman kembali merupakan proses lain yang memerlukan sangat khusus mengenai berbagai hal, yaitu: pemilihan lokasi permukiman kembali wajib dari hasil musyawarah dengan pihak yang bisa dipindahkan dengan aturan dari masyarakat penerima; lokasi pemindahan harus mempunyai syarat dengan ketentuan sarana dan prasarana serta fasilitas umum. Sarana dan prasarana tersebut harus bisa dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga peraturan Presiden tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

### **2.3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Tanah adalah salah satu unsur terpenting didalam semua kegiatan pada pembangunan. Bukan hanya untuk pembangunan, kebutuhan manusia sendiri juga bisa terpenuhi dengan adanya tanah. Dapat disimpulkan bahwa tanah merupakan sumber pokok terpenting didalam kehidupan manusia.

Didalam Hukum Tanah Nasional sendiri, hak-hak perseorangan atas tanah bukan hanya bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif yaitu untuk kepentingan umum. Maka dari itu Badan Pertanahan Nasional dalam mewujudkan dan melaksanakan aturan dituntut untuk layak dan bertanggung jawab terhadap

semua hak fungsi atas tanah yang dimiliki seseorang terdapat juga kewajiban-kewajiban tertentu.<sup>33</sup>

Hal tersebut terjadi karena adanya pertanggungjawaban individu tentang masyarakat adanya kepentingan umum yang sudah terpenuhi, dikarenakan manusia sendiri tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya masyarakat lain. Hubungan tersebut juga diatur didalam Pasal 6 UUPA, yaitu “semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial”.

Fungsi sosial hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA, terdapat beberapa prinsip, yaitu:

1. Suatu pernyataan yang terpenting mengenai adanya hak-hak atas tanah yang mempunyai sifat bermasyarakat serta kebersamaan hak-hak atas tanah.
2. Tanah yang dimiliki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi hak melainkan juga bagi seluruh masyarakat Indonesia.
3. Fungsi sosial hak atas tanah bertujuan untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak tanah tersebut.

Didalam Pasal 18 UUPA 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.

Konsep fungsi sosial ini mengandung pengertian dimana setiap hak seseorang juga memiliki hak orang lain. Yang dimaksud dengan hak orang lain yaitu dimana seseorang tidak dapat melakukan tanah tersebut dengan sewenang-wenang bahkan dapat menimbulkan kerugian bagi kehidupan

---

<sup>33</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, op.cit, hlm. 158.

masyarakat. Maka dari itu fungsi atau penggunaan tanah sendiri harus disesuaikan dengan keadaan atau dari segi hak tanah tersebut, sehingga tanah dapat bermanfaat bagi masyarakat maupun Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara, dan dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut mempunyai arti adanya hubungan hukum antara tanah dan juga subyek tanah. Dimana Negara sendiri bertindak sebagai subyek yang memiliki wewenang atas kepentingan tanah dan bertujuan untuk kesejahteraan rakyat dan dapat mewujudkan kemakmuran bagi rakyat.

Sebenarnya setiap hak atas tanah baik itu secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan pada Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama dan dipergunakan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat. Dimana hak ini memiliki fungsi sosial. Sesuai dengan Pasal 6 UUPA menyebutkan: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Tanah sendiri bukan hanya berfungsi untuk pemegang hak atas tanah, melainkan juga bagi seluruh bangsa Indonesia sendiri. Akan tetapi penggunaan hak atas tanah tersebut juga dapat memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanah tersebut beserta sifat tanahnya, sehingga tidak dapat merugikan masyarakat. Dimana kepentingan individu maupun kepentingan umum haruslah seimbang.

#### 2.4. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum

Menurut pendapat Adrian Sutendi, prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat dijabarkan, yakni melalui sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.<sup>34</sup>

Masalah yang timbul mengenai sifat apakah harus sesuai secara kuat ataupun sebaliknya. Terdapat suatu sifat yang utama yaitu kepentingan bangsa dan negara. Benarkah kepentingan negara sama seperti kepentingan umum. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh paradigma suatu negara yang bersangkutan karena dapat memahami antara hubungan kepentingan umum maupun kepentingan individu. Adanya 3 (tiga) golongan yang berkaitan mengenai kepentingan umum dan juga kepentingan individu, yaitu: paham negara *sosialis*, paham negara *korporasi*, dan paham negara *sublimasi*.

Pengertian tentang paham negara *sosialis*, seluruh kekayaan dalam negara yang dimiliki dan dikuasai oleh Negara yang mengatur dibidang kehidupan individu. Kepentingan individu sendiri relatif sempit dan didalam pelaksanaan selalu kalah oleh kepentingan negara.

Paham negara *korporasi* sendiri bertindak sebagai badan hukum perusahaan yang dapat memiliki hak milik dan kegiatan yang dijalankan mempunyai keuntungan. Negara sangat memberikan peluang yang sangat luas kepada kepentingan individu dan negara berkedudukan sebagai individu,

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

contoh sebagai pihak penjual atau pembeli dengan pihak swasta. Kepentingan umum sendiri dapat dilakukan oleh negara ataupun swasta.

Negara yang meyakini paham *sublimasi* berpendapat negara seperti organisasi kekuasaan rakyat yang memiliki wewenang untuk mengklasifikasikan antara kepentingan umum maupun kepentingan individu. Negara boleh menguasai masyarakat, tetapi tidak memiliki barang atau tanah yang berstatus hak milik. Negara menurut paham *sublimasi* di dalam hubungannya tidak saling merugikan. Meskipun kepentingan umum yang dapat memiliki barang atau tanah, maka kepentingan individu harus tetap dilindungi dengan memberikan ganti rugi yang sesuai.

Terdapat 3 (tiga) prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:<sup>35</sup>

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah  
Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah hak maupun negara.
2. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah  
Memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
3. Tidak mencari keuntungan  
Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkuualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 75.

Kriteria kepentingan umum diatas agar secara efektif dapat dilaksanakan harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri.<sup>36</sup>

1. Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa yang telah dicantumkan didalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961. Bersifat wajib alternatif.
2. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum harus memenuhi syarat sesuai bentuk kegiatan yang dicantumkan pada Pasal 2 instruksi Presiden tahun 1973 dan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
3. Penerapan untuk kriteria suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah, dan tidak mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum maupun prosedur untuk mewujudkan tidak dapat berjalan dengan baik jika tidak ada sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kriteria, baik secara moral atau professional. Pertama, kriteria moral, artinya didalam penentuan kepentingan umum memerlukan orang-orang yang memiliki sikap, prilaku, dan yakin terhadap moral, menjaga kejujuran, serta kebenaran dalam menentukan manfaat kepentingan umum tersebut sehingga tidak terjadi kepentingan umum yang hanya mewujudkan kepentingan pribadi.

Kedua, kriteria professional, artinya didalam menentukan kepentingan umum membutuhkan orang-orang yang mengetahui tentang segala persoalan hukum tanah, baik hukum positif maupun hukum yang hidup di lingkungan masyarakat. Sengketa tanah akhir-akhir ini menimbulkan kesalahan yang terjadi akibat manusia yang tidak tahu tentang hukum tanah.

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 76.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dan perolehan tanah yang dilakukan pemerintah untuk kepentingan umum mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Apabila pemerintah membutuhkan tanah masyarakat, seharusnya dilakukan sesuai dengan prosedur hukum. Sehingga tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan kepentingan umum tidak bertentangan terhadap pemilik tanah yang berhak atas tanah tersebut.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan cara mencabut atau menyerahkan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, atau dengan cara yang disepakati secara sukarela kepada pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan untuk kepentingan umum bisa dilakukan jika penetapan program pembangunan untuk kepentingan umum sudah konsisten terhadap aturan dan menurut pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan terlebih dahulu. Penerimaan hak atas tanah dilakukan dengan cara memperhatikan fungsi tanah didalam kehidupan manusia.

#### **2.4.1. Prinsip Kemanusiaan**

Pengadaan tanah wajib memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap harkat, dan martabat, serta hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara seimbang. Perlindungan tentang harkat, dan martabat, serta hak asasi manusia dilakukan secara seimbang didalam undang-undang. Bahwa perlindungan terhadap hak asasi manusia bukan hanya memberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya hendak diambil

oleh negara untuk kepentingan umum, tetapi perlindungan juga dapat diberikan kepada kepentingan masyarakat secara luas untuk kepentingan umum.

Prinsip kemanusiaan mewujudkan adanya perlindungan tentang harkat, martabat, dan hak asasi manusia setiap warga Negara secara seimbang. Tetapi UU Pengadaan Tanah tidak menyerahkan perlindungan terhadap hak asasi manusia hal itu dapat dilihat dalam pelaksanaan konsep konsinyasi sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU Pengadaan Tanah konsinyasi dilakukan jika pemegang hak atas tanah tersebut tidak menerima ganti kerugian yang diajukan oleh pemerintah, padahal pembangunan harus tetap berjalan. Pasal 42 (1) menentukan:

“Pihak yang dapat 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 yang dititipkan di Pengadilan negeri setempat”.

Berdasarkan Pasal 42 (1) UU Pengadaan Tanah, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian yang dititipkan (konsinyasi) di pengadilan negeri setempat.

Konsinyasi diatur didalam Pasal 42 (1) UU Pengadaan Tanah yang seharusnya mengambil konsep konsinyasi didalam Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412 KUH Perdata. Yang dapat memperbedakan yaitu konsinyasi didalam Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412 KUH Perdata diawali dengan adanya perjanjian sebelumnya, sebaliknya konsinyasi didalam Pasal 42 (1) UU Pengadaan Tanah bahkan menerapkan apabila tidak berlaku kata sepakat.

Adanya konsinyasi terdapat pokok yang meniadakan rencana pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Apabila diperbandingkan dengan peraturan yang sebelumnya maka didalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, konsinyasi diatur dalam Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Tetapi didalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, konsinyasi tidak menolak adanya pencabutan hak atas tanah. Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menentukan sebagai berikut:

1. Didalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak bisa dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari pada kalender dihitung pada tanggal undangan pertama.
2. Jika musyawarah sudah dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak sesuai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi yang dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan mentipkan ganti rugi berupa uang di Pengadilan Negeri setempat.

Pemegang hak atas tanah yang tidak mendapat keputusan panitia pengadaan tanah bisa mengajukan penolakan terhadap Walikota/ Gubernur sesuai dengan kewenangannya, yang dapat berusaha untuk menyelesaikan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Gubernur memutuskan atau

mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Apabila sudah melakukan upaya penyelesaian oleh Bupati/ Gubernur pemegang hak atas tanah tetap tidak dapat menerima keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur. Gubernur menawarkan adanya pencabutan hak atas tanah kepada Presiden. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menyatakan:

“Jika upaya penyelesaian yang dilakukan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah dan letak lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dialihkan, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kekuasaannya menyarankan pendapat untuk melakukan penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.”

Sedangkan didalam UU Pengadaan Tanah telah mengatur tentang tidak ada pencabutan hak atas tanah, dan cara konsinyasi adalah jalan yang terakhir.

#### **2.4.2. Prinsip Keadilan**

Didalam prinsip keadilan pengadaan tanah harus menyerahkan jaminan penggantian yang pantas kepada pihak yang mempunyai hak didalam proses pengadaan tanah, sehingga memperoleh kesempatan untuk bisa mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Keadilan tersebut merupakan salah satu bentuk hukum yang bersumber dari nilai-nilai kesusilaan manusia. Keadilan adalah salah satu konsep filsafat yang memiliki pengertian yang abstrak. Tujuan hukum ialah untuk menciptakan adanya keadilan, ketertiban, perdamaian, harmoni, predikibilitas, dan juga kepastian hukum.<sup>37</sup> Dalam pengadaan tanah

---

<sup>37</sup> B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 37.

asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang dibagikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum.<sup>38</sup> Prinsip keadilan bertujuan didalam pengadaan tanah harus membagikan jaminan penggantian yang pantas terhadap pihak yang mendapatkan kesempatan untuk dapat menciptakan kehidupan yang lebih baik di dalam proses pengadaan tanah. Proses pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan melihat nilai tanah, termasuk benda yang ada di atasnya, dalam perundang-undangan ditetapkan bahwa prinsip yang dapat menjadi tolak ukur keseimbangan yaitu dengan adanya ganti kerugian yang layak, dan tidak menjadikan pemegang hak atas tanah yang melepaskan haknya kehidupan ekonominya mengalami kemunduran. Perlindungan kepentingan pribadi diatur didalam Pasal 28 huruf H UUD 1945 bahwa setiap orang berhak mendapatkan milik pribadi, sedangkan hak milik tersebut tidak dapat diambil secara paksa oleh siapapun. Ketentuan itu dijabarkan didalam Pasal 2 UU Pengadaan Tanah yang menyatakan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan asas keadilan.

Bentuk ganti kerugian yang layak dan adil terkadang menjadi permasalahan didalam pelaksanaan pengadaan tanah, untuk bisa mengetahui adanya ganti rugi yang dapat diterima oleh pihak yang berhak untuk memberikan sesuatu yang layak bagi rakyatnya. Ganti kerugian yang layak dan adil merupakan pokok yang sangat penting didalam pelaksanaan pengadaan tanah.

---

<sup>38</sup> Achmad Rubai, *op. cit*, hlm. 31.

### 2.4.3. Prinsip Kemanfaatan

Hasil pengadaan tanah dapat memberikan manfaat secara luas untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan juga negara. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didalam prinsipnya harus mendapatkan manfaat bagi pihak yang memerlukan tanah, dan masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bisa tercapai sampai pembangunan dapat dilakukan sesuai dengan prosedur yang diterapkan. Disamping itu pemilik tanah mendapatkan ganti kerugian yang layak atau mendapat tanah pengganti sehingga kehidupannya lebih baik dari yang sebelumnya.<sup>39</sup>

### 2.4.4. Prinsip Kepastian

Didalam prinsip kepastian memberikan kepastian hukum yang menyediakan tanah didalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan dapat menjamin kepada pihak yang mempunyai hak untuk memperoleh ganti kerugian yang layak. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat memenuhi asas kepastian hukum, yaitu dilakukan sesuai perundang-undangan dimana seluruh pihak yang berkaitan dapat mengetahui dengan pasti antara hak dan kewajibannya. Selain itu kepastian hukum juga harus sesuai dengan pemberian ganti rugi terhadap pemilik tanah yang mengalami kerugian, selain itu pihak yang memerlukan tanah juga harus mendapatkan kepastian untuk bisa menikmati tanah tersebut tanpa mendapatkan gangguan dari orang lain.

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 32.

Boedi Harsono berpendapat, bahwa asas kepastian hukum didalam pengadaan tanah memiliki pengertian dimana penguasaan dan penggunaan tanah dan keperluan apapun harus mempunyai landasan haknya.<sup>40</sup> Semua orang (persoon) maupun badan hukum (rechts person) yang mengambil hak atas tanah baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Atas Satuan Rumah Susun maupun hak-hak sekunder lainnya yang diperoleh dengan cara jujur, akan memperoleh perlindungan hukum dari gangguan pihak lain. Cara yang dapat diberikan agar mendapatkan perlindungan hukum bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak atas tanah dengan i'tikad baik dapat diperoleh melalui:

1. Gugatan perdata di Peradilan Umum terkait status hak atas tanah;
2. Meminta bantuan kepada pemerintah (Bupati/Walikota) bagi mereka yang menguasai tanah tanpa adanya izin yang berhak atau kuasanya;
3. Menceritakan permasalahannya secara pidana kepada pihak yang berwajib;
4. Mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara mengenai diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merugikan kepentingannya.

#### **2.4.5. Prinsip Keterbukaan**

Pada Prinsip keterbukaan pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan untuk memberikan masukan kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berhubungan tentang pengadaan tanah. Peraturan mengenai perundang-undangan pada bidang pengadaan tanah khususnya untuk kepentingan umum harus di informasikan kepada masyarakat untuk mendapat pengetahuan tentang isi dari peraturan pengadaan tanah tersebut, adanya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib dikomunikasikan terhadap

---

<sup>40</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *op. cit*, hlm. 35.

pemilik tanah tentang kegunaan peruntukan tanah dan besarnya ganti kerugian, dengan proses pembayaran ganti kerugian, dan semua proses administrasi terhadap pelepasan pengadaan tanah tersebut, dimaksudkan agar tidak terjadi kebohongan antara para pihak.

Pegajian informasi tentang program pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan penyuluhan hukum dan alat informasi yang bisa dicapai oleh masyarakat.<sup>41</sup> Informasi yang dilakukan oleh pemerintah sejak dari perencanaan, sampai pelaksanaan pengadaan tanah, melalui adanya informasi masyarakat dapat mengerti tentang proyek pembangunan untuk kepentingan umum beserta hak dan juga kewajibannya.<sup>42</sup> Penjelasan yang dilakukan oleh pemerintah semestinya tidak bersifat sektoral, melainkan bersifat komprehensif atau menyeluruh.

#### **2.4.6. Prinsip Kesepakatan**

Proses pengadaan tanah yang dibuat dengan musyawarah antara para pihak dan tidak adanya unsur paksaan untuk memperoleh kesepakatan bersama". Semua kegiatan yang ada didalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum wajib didasarkan pada kesepakatan bersama, yang diperoleh atas kehendak ataupun kemauan kedua belah pihak tanpa adanya unsur paksaan ataupun penipuan. Kesepakatan dibuat karena hubungan antara kedua belah pihak adalah terjadi karena hubungan keperdataan yang berawal adanya perjanjian sehingga semua unsur itu diatur didalam Pasal

---

<sup>41</sup> Achmad Rubaie, *op. cit*, hlm. 34.

<sup>42</sup> Pasal 55 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah

1320 KUH Perdata. Jika didalam pencapaian kesepakatan mengandung adanya unsur paksaan ataupun penipuan maka kesepakatan dapat dibatalkan.

Unsur paksaan terjadi adanya ancaman secara fisik maupun non fisik terhadap pemilik tanah pada saat musyawarah, maupun dalam prosedur pengadaan tanah yang diselenggarakan di bawah pengaruh ataupun ancaman fisik dan juga non fisik. Kriteria kekhilafan yang pernah terjadi didalam praktiknya, yaitu kekhilafan terkait objeknya, yaitu tanah yang akan diberikan ganti kerugian ternyata bukan sebagai obyek pengadaan tanah. Apabila terdapat penipuan maupun paksaan, maka musyawarah yang dibuat dapat dibatalkan.

#### **2.4.7. Prinsip Keikutsertaan**

Prinsip keikutsertaan merupakan bantuan didalam penyelenggaraan pengadaan tanah dengan keikutsertaan yang ada di masyarakat, pada saat perencanaan sampai kegiatan pembangunan selesai. Perwujudan asas keikutsertaan tercantum didalam Pasal 57 UU Pengadaan Tanah, yaitu: “Didalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting, yaitu dapat memberikan masukan secara lisan maupun tertulis terkait adanya pengadaan tanah dan juga memberikan dukungan didalam proses penyelenggaraan pengadaan tanah”.

#### **2.4.8. Prinsip Kesejahteraan**

Prinsip kesejahteraan yaitu bahwa didalam pengadaan tanah untuk pembangunan bisa memberikan nilai tambah untuk kelangsungan dan kelayakan kehidupan pihak yang berhak. Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga harus mementingkan kehidupan masyarakat untuk

memperbaiki taraf hidup pihak yang terkena dampak pembangunan. Dampak dari adanya pembangunan kesejahteraan dan kehidupan masyarakat seharusnya lebih meningkat bukannya menurun, sesuai dengan subyek haknya wajib memberikan imbalan berupa uang, fasilitas tanah pengganti sehingga perekonomian masyarakat tidak menurun dan tidak mengakibatkan kerugian.

