

SKRIPSI

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS
TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM SETELAH BERLAKUNYA
PERATURAN PRESIDEN NO. 36 TAHUN 2005**



Oleh :

TISKA LOZIKANIA

NIM. 030211451 U

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

SURABAYA

2006

...
...
...
...
...

...
...

...
...

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS
TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM SETELAH BERLAKUNYA
PERATURAN PRESIDEN NO. 36 TAHUN 2005**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas Dan
Memenuhi Syarat-Syarat Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum**

OLEH

**TISKA LOZIKANIA
NIM. 030211451 U**

DOSEN PEMBIMBING,



**AGUS SEKARMADJI, S.H., M.Hum.
NIP. 131999628**

PENYUSUN,



**TISKA LOZIKANIA
NIM. 030211451 U**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2006

...
...
...
...
...

...
...

...
...
...

...
...

...
...

...

...

...
...

...
...

...
...

...
...
...
...

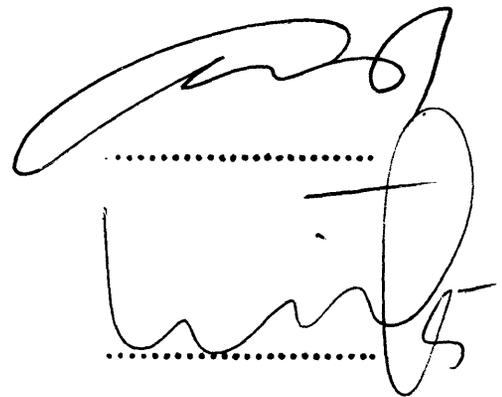
**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
pada tanggal 30 Desember 2005**

Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : SUMARDJI, S.H., M. Hum.

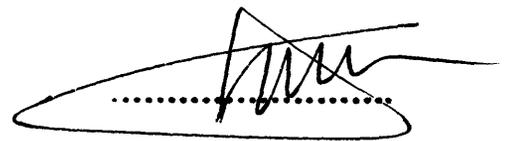

.....

Anggota :1. AGUS SEKARMADJI, S.H., M.Hum


.....

2. URIP SANTOSO, S.H., M.H.

3. DEDDY SUTRISNO, S.H., M.H.


.....

.....

.....

.....

.....

.....

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah S.W.T, yang selalu memberikan limpahan rahmat beserta karunia kepada hambanya, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Penyusunan skripsi ini merupakan kewajiban yang tidak terpisahkan bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, hal ini telah saya lakukan dengan usaha yang maksimal; dan tentunya dengan menyadari akan segala kekurangan – kekurangan yang ada pada saya, selain itu saya berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum serta berguna bagi bangsa dan negara.

Kiranya sudah selayaknya apabila pada kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang sebesar – besarnya kepada :

1. Bapak Machsoen Ali, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya beserta Pembantu Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya ;
2. Bapak Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang dengan penuh kesabaran telah memberikan bimbingan dan petunjuk sehingga dapat terselesaikannya penulisan skripsi ini ;
3. Bapak Sumardji S.H., M.Hum., selaku ketua bagian hukum administrasi dan dosen penguji serta Bapak Urip Santoso S.H., M.H., dan Bapak Deddy Sutrisno S.H., M.H., yang bersedia meluangkan waktunya untuk menguji skripsi dengan memberikan kritik dan saran yang bermanfaat bagi skripsi ini ;

4. Seluruh dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya ;
5. Seluruh karyawan dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya terima kasih atas kerja samanya selama ini ;
6. Kedua orang tuaku yang memberi dorongan semangat agar dapat menyelesaikan skripsi, terutama mamaku yang ga pernah cape nganter kuliah tiap hari (thanks mom) ;
7. Buat suamiku Lettu laut (s) Umar Santoso, adik – adikku Tanti dan Gani serta mertuaku yang telah memberikan dorongan moral maupun spiritual dalam menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
8. Buat teman – temanku Inggid , Mbak Dwi (makasih ya udah datang waktu sidang), Mbak shanty, Mbak Maria, Eka, Tyas, Lina, Marisa, Erma, Luvy, Ratih, Rika '03, Mas Yafet, Mas Yanto, Mas Rizky, Mas Wendy serta semua teman – temanku di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Akhir kata saya berharap karena tiada gading yang tak retak, dan dengan segala kerendahan hati demi memperdalam dan mengembangkan pengetahuan, saya terima saran serta kritik yang bersifat konstruktif dari pembaca yang budiman.

Surabaya, 10 Januari 2006

Penulis

TISKA LOZIKANIA

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	vi

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Dan Permasalahannya.....	1
2. Penjelasan Judul.....	8
3. Alasan Pemilihan Judul.....	10
4. Tujuan Penulisan.....	11
5. Metode Penelitian.....	12
6. Pertanggungjawaban Sistematika.....	13

BAB II PEMBAYARAN GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.....	15
2. Hak Dan Kewajiban Pemerintah Dan Pemegang Hak Atas Tanah Dari Aspek Kepentingan Umum.....	20
3. Syarat Pemberian Ganti Rugi.....	25
4. Prosedur Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi.....	29

**BAB III PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK
ATAS TANAH BERKAITAN DENGAN KONSINYASI
AKIBAT BENTUK DAN BESAR GANTI RUGI TIDAK
DISEPAKATI**

1. Akibat Jika Ganti Rugi Tidak Disepakati.....	36
2. Konsinyasi.....	42
3. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah	46

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan.....	51
2. Saran.....	52

DAFTAR BACAAN

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Dan Permasalahannya

Akhir – akhir ini Pemerintah terus melaksanakan kegiatan pembangunan untuk berbagai kepentingan. Pesatnya pembangunan khususnya di Provinsi Jawa Timur ini membawa akibat semakin banyak dibutuhkan tanah sebagai sarana dan prasarannya. Apalagi tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Kegiatan pembangunan itu selain dilaksanakan oleh Pemerintah, pengusaha juga dilaksanakan oleh masyarakat pada umumnya.

Pemerintah membutuhkan tanah untuk berbagai macam kegiatan pembangunan atau untuk membangun berbagai fasilitas untuk kepentingan umum. Sebagaimana yang terjadi saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Timur sedang melaksanakan proyek Pembangunan jalan tol ruas Surabaya - Mojokerto, ruas Aloha -Tanjung Perak, ruas Waru – Juanda atau yang lebih dikenal dengan Surabaya Eastern Ring Road (tol lingkaran timur), juga dilaksanakan pembangunan Pasar Induk Agrobisnis (PIA) Di Sidoarjo, proyek pembangunan jalan untuk akses ke Masjid Agung Surabaya (MAS).

Pada dasarnya tanah dikuasai oleh negara namun digunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “ Bumi dan Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Jadi dalam hal ini yang diutamakan adalah kemakmuran

masyarakat bukan kemakmuran orang perseorangan, oleh sebab itu Bumi dan Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalam bumi harus dikuasai oleh negara sebab itu digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 yaitu Bumi, Air, dan Ruang Angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara". Dalam hal ini "dikuasai oleh negara" bukan berarti dimiliki oleh negara akan tetapi batasan dari "dikuasai oleh negara" berarti memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

"Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak, dibatasi oleh isi dari hak itu artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai tanah tersebut untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut".¹

Pemberian hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum bukan berarti melepaskan hak menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada dalam penguasaan negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya yang di atur dalam Pasal 2 Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 terhadap tanah yang bersangkutan.²

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

¹ Penjelasan Umum (II angka 2) Undang – Undang No. 5 Tahun 1960

² Budi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, 2001, h. 264

tanah untuk kepentingan swasta. Dalam pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum atau Pemerintah pihaknya adalah Pemerintah dengan pemilik atau Pemegang hak atas tanah, sedangkan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan swasta pihaknya adalah Pengusaha (Investor) dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah. Hal tersebut melibatkan kepentingan 2 pihak jika itu termasuk kepentingan umum maka melibatkan kepentingan Pemerintah dan seluruh warga masyarakat di lain pihak. Dua kepentingan tersebut terkadang saling bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga seringkali dalam pengadaan tanah memunculkan berbagai macam persoalan antara Pemerintah dengan rakyat (pemegang hak atas tanah). Akibatnya proyek yang direncanakan Pemerintah maupun yang sedang di kerjakan menjadi tersendat-sendat karena terbentur masalah pembebasan hak atas tanah.

Penyebab utama tersendatnya proses pengadaan hak atas tanah karena kurangnya keterbukaan antara pemerintah dengan warga masyarakat dan tidak tercapainya kata mufakat dalam musyawarah. Para pihak dalam menentukan besarnya ganti kerugian yang tinggi atas tanah yang akan dibebaskan, sedangkan pemerintah tidak dapat memenuhi keinginan pemegang hak atas tanah.

Pengaturan mengenai Pengadaan tanah sebelum dikeluarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 disebut Pembebasan Tanah, diatur dalam :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Cara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Dengan dibentuknya Peraturan tersebut menimbulkan gejolak dalam masyarakat mengenai pembebasan tanah karena adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 yaitu Panitia Pembebasan Tanah bisa membantu pihak swasta. Jadi proses pembebasan tanah untuk kepentingan swasta dapat dilaksanakan menurut acara pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah. Berdasarkan alasan tersebut maka oleh Pemerintah di keluarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1994, maka :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Cara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Peraturan – peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku. Tetapi pada Tahun 2005 Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 pada tanggal 3 Mei 2005 sebagai pengganti Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, seperti yang telah diatur dalam Pasal 23 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 :

“ Pada saat berlakunya Peraturan Presiden ini, Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.

Secara umum keberadaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 telah digantikan dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Dan berdasarkan Pasal 23 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 telah ditetapkan bahwa Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Tetapi di lain pihak dengan mengingat ketentuan Pasal 21 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Peraturan Pelaksanaan Dari Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 dinyatakan masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

Dengan di undangkannya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 maka dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat menggunakan

perangkat hukum tersebut. Penerbitan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 itu tidak jauh berbeda dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yang sama – sama merujuk pada Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 yang penerbitannya untuk melancarkan program infrastructure summit tentang kejelasan pengadaan tanah bagi pelaksana pembangunan untuk kepentingan umum bagi Pemerintah Pusat dan Daerah sebab dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tidak mengatur perintah untuk membuat tim penilai dan konsinyasi tapi hal itu diatur.

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut digunakan sebagai alat bagi pemerintah pusat dan daerah untuk pengadaan hak atas tanah apabila pemegang atau pemilik atas tanah keberatan dengan besar ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah. Pencabutan Hak Atas Tanah yang tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah upaya terakhir bila belum tercapai kesepakatan dalam musyawarah dan lokasi tetap tidak bisa dipindah ke tempat lain dan uang hasil ganti rugi akan dititipkan di Pengadilan Negeri dimana tanah tersebut berada untuk diberikan kepada pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah dan dalam pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum tersebut yaitu ada partisipasi dari masyarakat dan ada hak bagi siapapun untuk menggunakan jalur pengadilan. Jadi jika klaim “Kepentingan Umum” tersebut digugat di Pengadilan maka ini tugas Pengadilan untuk memutuskan apakah klaim tersebut benar atau tidak. Dalam Peraturan Presiden itu juga diatur mengenai spekulasi ketika suatu lokasi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum maka siapa saja yang ingin membeli tanah tersebut harus mendapat izin tertulis dari Kepala Daerah setempat, karena hadirnya para spekulasi itu sangat merugikan

dan menyebabkan harga tanah sangat mahal, hal seperti ini tidak diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana terurai di atas dalam skripsi ini saya ajukan dua (2) permasalahan :

1. Bagaimanakah mekanisme atau prosedur pemberian ganti rugi sesuai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 ?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah berkaitan dengan dilakukannya konsinyasi akibat tidak tercapai kesepakatan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian setelah berlaku Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 ?

2. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini adalah **Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Setelah Berlakunya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005**. Untuk memahami pengertian dari judul ini akan diberikan penjelasan sebagai berikut :

Pengertian Perlindungan Hukum menurut Philipus. M. Hadjon dibedakan menjadi dua (2) yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif , kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Perlindungan

hukum yang represif yaitu bertujuan untuk menyelesaikan sengketa oleh lembaga – lembaga yang mempunyai wewenang untuk itu.⁴

Pengertian Pemegang Hak Atas Tanah dirumuskan dalam Pasal 1 huruf d Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 yaitu Orang atau Badan hukum yang mempunyai hak atas tanah menurut Undang – Undang Pokok Agraria, termasuk bangunan, tanaman, dan atau benda – benda lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pengertian Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Pengaturan mengenai Pengadaan Tanah tersebut berbeda pengertiannya dengan yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, bahwa Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 pengertian Pengadaan Tanah mempunyai arti yaitu :

1. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

⁴ Philipus.M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, PT. Bina Ilmu Surabaya, 1987, h. 2

2. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara pencabutan hak atas tanah.⁵

Pengertian Kepentingan Umum diatur dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu Kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, pengertian tersebut berbeda dengan yang diatur dalam peraturan sebelumnya yaitu Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 bahwa Kepentingan Umum adalah Kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu Peraturan mengenai Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti dari peraturan sebelumnya yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Alasan Pemilihan Judul

Saya menggunakan judul **Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Setelah Berlakunya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005** dengan pertimbangan bahwa:

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum melibatkan kepentingan dua (2) pihak yaitu antara Pemerintah dengan rakyat yang seringkali menimbulkan

⁵Sri Hajati, Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, **Makalah**, Acara Diskusi Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2005, h. 4

permasalahan dalam hal Pemerintah akan melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dengan melibatkan tanah rakyat dan biasanya kepentingan Pemerintah yang selalu diutamakan, oleh sebab itu perlunya diketahui perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah apabila akan dilaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Dengan meningkatnya pembangunan, pada tanggal 3 Mei 2005 Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti dari peraturan sebelumnya yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

4. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah mekanisme atau prosedur pemberian ganti rugi sesuai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah perlindungan hukum pemegang hak atas tanah berkaitan dengan dilakukan konsinyasi akibat tidak tercapai kesepakatan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian setelah berlaku Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

5. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini digunakan *statute approach* dan *conceptual approach*. Yang dimaksud *statute approach* adalah pendekatan yang di dasarkan pada peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud *conceptual approach* adalah dalam menganalisis permasalahan di dasarkan pada konsep-konsep, pengertian, kata-kata yang digunakan dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, dan keputusan-keputusan yang terkait dengan hukum pertanahan. Sumber bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, majalah-majalah, tulisan-tulisan ilmiah tentang hukum pertanahan.

3. Prosedur Dan Pengumpulan Bahan Hukum

Cara pengumpulan bahan hukum dengan membaca peraturan perundang-undangan dan beberapa literature baik berupa buku, koran, majalah, tulisan-tulisan ilmiah maupun bacaan dan bahan-bahan lain yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini terutama dalam lingkup perlindungan hukum pemegang hak atas tanah setelah berlaku Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Bahan hukum dikelompokkan sesuai dengan topic bahasan.

4. Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan yang telah diperoleh digunakan interpretatie gramatikal (letterlijk), interpretatie sistematis (teleologis) dan interpretatie ekstensif. Yang dimaksud dengan interpretatie gramatikal (letterlijk) adalah menafsirkan isi ketentuan Undang-Undang berdasarkan susunan dan tata bahasa dalam rumusannya, yang dimaksud interpretatie sistematis (teleologis) adalah menafsirkan dengan cara mengkaitkan antara satu ketentuan dengan ketentuan lain untuk mendapatkan suatu pemahaman, sedangkan yang dimaksud dengan interpretatie ekstensif adalah penafsiran dengan memperluas arti kata dalam Undang – Undang sehingga mampu mencakup hal – hal baru yang belum diatur di dalamnya.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Agar memperoleh gambaran yang jelas, baik dan teratur maka skripsi ini dibagi menjadi IV Bab, dengan sistematika sebagai berikut :

- Bab I : Berisi pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini yaitu permasalahan yang muncul dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah diterbitkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 pada tanggal 3 Mei 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Bab II : Berisi pembahasan atas permasalahan pertama. Pada Bab ini akan dibahas mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum

berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 serta diuraikan juga hak dan kewajiban Pemerintah dan Pemegang hak atas tanah dan dijelaskan pula mengenai mekanisme atau prosedur pemberian ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah .

Bab III : Berisi atas permasalahan kedua. Pada Bab ini akan dibahas mengenai akibat jika ganti rugi tidak disepakati dan dijelaskan pula mengenai konsinyasi yang dilakukan apabila tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah serta diuraikan juga bagaimana perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah akibat dilakukan konsinyasi tersebut setelah berlaku Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

Bab IV : Merupakan Bab penutup yang merupakan kesimpulan dari semua pembahasan permasalahan disertai dengan saran sebagai sumbangan pemikiran yang perlu disampaikan kepada pihak – pihak tertentu dan atau kepada pembaca pada umumnya.

BAB II

PEMBAYARAN GANTI RUGI

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005

Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 menyebutkan yang dimaksud dengan Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda – benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Prosedur yang harus ditempuh dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Dalam Pasal tersebut Peraturan mengenai cara pengadaan tanah sangat berbeda dengan peraturan sebelumnya yaitu Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 menyebutkan bahwa pengadaan tanah hanya dapat dilakukan semata – mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu kegiatan

melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Berarti pengadaan tanah itu dilakukan berdasarkan musyawarah untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya.

Sesuai dengan prinsip UUPA, dalam hubungan ini yang aktif seharusnya adalah pemegang hak untuk menyerahkan dan melepaskan haknya sehingga melalui suatu pernyataan yang dibuatnya dengan sukarela tanpa paksaan dan tekanan dan menyerahkan hak atas tanah yang dikuasainya kepada panitia yang mewakili negara sehingga dengan perbuatan hukum tersebut hapuslah hak yang bersangkutan.⁶

Apabila telah dilakukan musyawarah tetap tidak terjadi kesepakatan diantara para pihak maka dilakukan pencabutan hak atas tanah yang telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dan Undang – Undang No. 20 Tahun 1961.

Dalam pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 menyebutkan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Ketentuan pasal ini berbeda dengan Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dalam Undang – Undang No. 20 Tahun 1961 juga memberikan pengaturan mengenai kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan

⁶Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1994, h. 30

pembangunan. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 1 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 bahwa Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut :

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara, dan / atau
- b. Kepentingan Masyarakat luas, dan / atau
- c. Kepentingan Rakyat Banyak / Bersama, dan / atau
- d. Kepentingan pembangunan

Batasan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 terdiri dari :

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah). Saluran air minum / air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, irigasi dan bangunan pengairan lainnya ;
- c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat ;
- d. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal ;
- e. Peribadatan ;
- f. Pendidikan atau sekolah ;
- g. Pasar umum ;
- h. Fasilitas Pemakaman Umum ;
- i. Fasilitas keselamatan umum ;
- j. Pos dan telekomunikasi ;
- k. Sarana olah raga ;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya ;

- m. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa – bangsa dan atau lembaga – lembaga internasional ;
- n. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya ;
- o. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan ;
- p. Rumah susun sederhana ;
- q. Tempat pembuangan sampah ;
- r. Cagar alam dan cagar budaya ;
- s. Pertamanan ;
- t. Panti sosial ;
- u. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pasal 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 menetapkan bahwa pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat dikategorikan untuk kepentingan umum. Kalau itu yang menjadi criteria maka kemungkinan yang timbul adalah :

1. Pemerintah atau Pemerintah Daerah setelah memperoleh tanah – tanah hak kemudian mengalihkan tanah – tanah hak tersebut kepada pihak lain (perusahaan swasta).
2. Pihak perusahaan swasta dapat memperoleh tanah dengan berlandung dibalik kepentingan umum.
3. Perusahaan swasta dapat memanfaatkan pemerintah atau pemerintah daerah untuk memperoleh tanah guna kepentingannya.⁷

⁷ Sri Hajati, **Op.cit**, h. 7

Ketentuan mengenai hal – hal yang diperbolehkan untuk kepentingan umum ini menurut Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah 21 jenis lebih banyak daripada yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yang hanya mengatur 14 jenis pembangunan yang termasuk kepentingan umum, tapi dalam Keputusan Presiden tersebut masih bisa menambahkan pembangunan untuk kepentingan umum yang belum di atur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, yaitu dengan cara mengeluarkan Keputusan Presiden baru mengenai hal yang belum diatur tersebut.

Kriteria mengenai kepentingan umum dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak di jelaskan secara rinci dan ini bisa menjadi celah bagi kepentingan swasta untuk berlindung dibalik kepentingan umum. Dalam Pasal 5 angka 1 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 disebutkan criteria mengenai kepentingan umum, yaitu:

1. Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah ;
2. Dimiliki oleh pemerintah ;
3. Tidak untuk mencari keuntungan.

Kriteria tersebut sebagai syarat kumulatif untuk melakukan kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum, apabila salah satu syarat tidak dipenuhi maka tidak dapat dikategorikan sebagai pengadaan tanah yang dilaksanakan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengertian mengenai kategori kepentingan umum yang dimaksud dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 perlu di jelaskan secara rinci agar tidak menimbulkan perbedaan

penafsiran dan tidak dapat menimbulkan kepastian hukum yang bisa merugikan pemegang hak atas tanah.

2. Hak Dan Kewajiban Pemerintah Dan Pemegang Hak Atas Tanah Dari Aspek Kepentingan Umum

Dengan adanya Pengadaan Tanah yang melibatkan kepentingan di antara dua (2) pihak yaitu antar instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah maka secara otomatis timbul hak dan kewajiban di antara para pihak. Apabila telah terjadi kesepakatan dalam musyawarah antara para pihak dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maka timbul kewajiban bagi pemegang hak atas tanah yaitu menyerahkan hak atas tanah tersebut beserta benda – benda yang terkait dengan tanah , dan diikuti pula kewajiban bagi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk membayar ganti rugi sesuai kesepakatan dalam musyawarah. Selain itu pemegang hak atas tanah dan atau benda – benda yang ada berkaitan dengan tanah juga berhak untuk memperoleh ganti rugi sesuai kesepakatan dalam musyawarah sebagai akibat dari proses pengadaan tanah, sedangkan instansi Pemerintah memperoleh hak atas tanah untuk melaksanakan kegiatannya.

Jenis hak atas tanah yang memperoleh ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu tanah yang mempunyai status hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, tanah wakaf. Sedangkan untuk tanah dengan hak ulayat juga dapat diberikan ganti rugi selama masih ada keberadaannya. Peraturan mengenai hak ulayat tercantum dalam Pasal 3 Undang – Undang No. 5 Tahun

1960 yaitu “ Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan – peraturan lain yang lebih tinggi”. Untuk itu dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat diberikan batasan ada atau tidaknya hak ulayat, yaitu :

Hak ulayat masyarakat hukum adat di anggap masih ada apabila :

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama satu persekutuan hukum tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan – ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari – hari.
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati para warga persekutuan hukum tersebut.

Jadi ketiga hal diatas sebagai ketentuan untuk melihat masih ada atau tidaknya hak ulayat.

Dengan adanya berbagai peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan hapusnya hak atas tanah di antaranya adalah karena pencabutan hak dan penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya.

“Maka bagi kepentingan siapapun dan untuk tujuan penggunaan apapun tanah diperlukan, dalam acara pelepasan hak ini, pihak yang empunya tanah berhak untuk menolak bentuk dan besarnya ganti rugi yang ditawarkan kepadanya jika dianggap kurang layak, sama seperti dalam acara jual beli tanah”.⁸

Apabila telah dilakukan pelepasan hak tersebut maka tanah yang bersangkutan akan menjadi tanah negara, dan pihak yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pemberian hak baru yang sesuai.

“Untuk dapat membuktikan seseorang sebagai orang yang berhak atas tanah itu harus dibuktikan dengan adanya sertipikat. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya”.⁹

Pengaturan mengenai sertipikat tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 yaitu pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. “Sehubungan dengan itu apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang ternyata dari masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertipikat belum dapat diterbitkan, namun apabila catatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan, sertipikat dapat diterbitkan”.¹⁰

⁸ Boedi Harsono, *Op.cit.*, h. 322

⁹ *Ibid*, h. 487

¹⁰ *Ibid*

Perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak tersebut tercantum dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu :

Bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah di terbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa punya hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Dengan adanya sertipikat tersebut pemegang hak atas tanah mempunyai alat bukti yang kuat dan dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak. Apabila tanah itu merupakan tanah wakaf maka pembuktiannya menggunakan akta ikrar wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Apabila pemegang hak telah meninggal maka jika tanah atau bangunan di atasnya terkena proses pengadaan tanah maka yang menerima ganti rugi adalah Ahli waris yang dapat di buktikan dengan surat tanda bukti sebagai Ahli waris.

Apabila tanah dari pemegang hak tersebut belum bersertipikat , maka pemegang hak tersebut menyerahkan surat – surat yang ada yang berkaitan dengan tanah tersebut dan surat – surat tersebut akan di beri catatan bahwa tanah itu telah diserahkan atau di lepaskan.

Sertipikat digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat karena di Indonesia menggunakan sistim publikasi negative yang mengandung unsure

positif yaitu data yang tercantum dalam sertipikat di anggap benar jika tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya, namun dalam pengumpulan sampai penyajian data fisik atau data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dilaksanakan agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggung jawabkan.

Pengaturan mengenai data fisik dan data yuridis tercantum dalam Pasal 1 angka 6 dan angka 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu “Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang di daftar , termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya” sedangkan “Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar”.

Dengan adanya tanda bukti tersebut maka pemegang hak atau ahli warisnya bisa menuntut kepada instansi pemerintah untuk memperoleh ganti rugi apabila tanah atau bangunan yang ada di atasnya terkena proses pengadaan tanah, dan pemegang hak juga wajib menyerahkan tanahnya kepada instansi pemerintah apabila ganti rugi yang telah disepakati telah terpenuhi. Jadi antara pemegang hak dan instansi pemerintah tersebut terjadi hubungan timbal balik yaitu kewajiban pihak satu menjadi hak dari pihak lain, dan tidak ada kewajiban yang tanpa imbalan berupa hak dari pihak lainnya.

3. Syarat Pemberian Ganti Rugi

Dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seringkali menemukan hambatan yang berkaitan dengan masalah ganti rugi. Hal ini disebabkan karena pihak pemegang hak atas tanah tersebut menuntut untuk memperoleh harga setinggi mungkin, sedangkan pemohon (instansi) yang memerlukan tanah berupaya untuk menekan harga serendah mungkin. Jika bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut tidak disepakati oleh pemegang hak atas tanah maka dapat berakibat tertundanya bahkan gagalnya pengadaan tanah tersebut.

Yang dimaksud dengan ganti rugi dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, yakni :

Penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan / non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan / atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dasar perhitungan ganti kerugian untuk tanah adalah didasarkan pada nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan dari Lembaga atau Tim Penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia. Yang dimaksud dengan nilai nyata adalah harga pasar yang wajar yang disepakati oleh para pihak untuk sebidang tanah dalam keadaan yang wajar tanpa adanya factor paksaan.

Sebelumnya Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993. Antara Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 terdapat perbedaan mengenai masalah ganti kerugian. Jika dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 disebutkan hanya mengatur kerugian yang bersifat fisik, yaitu ganti rugi diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993, sedangkan kerugian dalam bentuk non fisik / immaterial belum diatur. Tetapi dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 mengatur selain memberikan ganti rugi fisik seperti yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 juga memberikan ganti rugi non fisik yaitu jika tanah akan digunakan untuk kepentingan umum maka pemegang hak atas tanah juga berhak untuk mendapatkan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Yang dimaksud ganti rugi non fisik yaitu apabila daerah tersebut akan dilakukan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan daerah tersebut digunakan untuk usaha oleh pemiliknya maka hasil usaha tersebut juga harus diperhitungkan untuk mendapatkan ganti kerugian. Ganti rugi non fisik ini meliputi hilangnya pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Tetapi ganti rugi non fisik tersebut tidak dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

Bentuk ganti rugi diatur dalam Pasal 12 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu :

(1) Bentuk Ganti rugi dapat berupa :

- a. uang ; dan/atau
- b. tanah pengganti; dan/atau
- c. pemukiman kembali.

(2) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Jadi walaupun untuk kepentingan umum mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut ada azas yang harus diperhatikan yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya keadaan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak atas tanah tidak boleh menjadi mundur.¹¹

Syarat untuk memperoleh ganti rugi dalam pengadaan tanah yaitu jika suatu daerah / tanah telah ditetapkan dalam rencana kegiatan pembangunan oleh pemerintah untuk kepentingan umum, maka apabila tanah tersebut mempunyai luas lebih dari 1 hektar (Ha) maka cara yang dilakukan dengan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ; atau pencabutan hak atas tanah dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Sedangkan untuk pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar (Ha) atau yang biasa disebut dengan pengadaan tanah skala kecil maka perolehan tanahnya dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar,

¹¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, h. 9

atau cara lain yang disepakati oleh para pihak tanpa menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 20 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut harus berdasarkan hasil musyawarah yang disepakati oleh para pihak. Dan yang berhak memperoleh ganti rugi adalah pemegang hak atas tanah tersebut atau ahli waris yang berhak sesuai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, jika itu merupakan tanah wakaf maka yang berhak memperoleh ganti rugi adalah nadzir bagi tanah wakaf dan jika tanah, bangunan, atau tanaman yang berkaitan dengan tanah tersebut dimiliki secara bersama-sama, sedangkan salah satunya atau beberapa orang tersebut tidak dapat diketemukan maka ganti rugi tersebut bisa dititipkan pada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Pengaturan tersebut dimuat dalam Pasal 16 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, yakni :

- (1) Ganti kerugian diserahkan langsung kepada :
 - a. pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai peraturan perundang-undangan/ atau ;
 - b. nadzir bagi tanah wakaf
- (2) Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tersebut tidak dapat diketemukan maka ganti rugi yang menjadi orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Sedangkan jika tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum dikuasai dengan tanah hak ulayat maka ganti kerugiannya diberikan dengan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 14 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

Menurut Abdurrahman untuk tanah rakyat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat ini juga seharusnya berlaku untuk tanah – tanah wakaf sesuai dengan pasal 14 tidak diberi ganti kerugian khusus dalam bentuk uang tetapi dibangun fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat.¹²

4. Prosedur Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi

Jika suatu daerah atau tempat akan digunakan sebagai pelaksanaan rencana kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, jika luas tanahnya lebih dari 1 hectare (Ha) maka dilaksanakan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Yang dimaksud dengan Panitia Pengadaan Tanah menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

(1) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan atau persetujuan penetapan lokasi kepada Bupati / Walikota, dan lokasi tersebut harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Dahulu, apabila daerah tersebut belum menerapkan Rencana Tata Ruang Wilayah maka dilakukan dengan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, Keputusan dari

¹² Abdurrahman, *Op.cit*, h. 61

Bupati / walikota bisa memberikan persetujuan atau menolak persetujuan instansi tersebut.

(2) Jika Bupati / Walikota memberikan persetujuan maka yang harus dilakukan dalam proses pengadaan tanah adalah membentuk Panitia Pengadaan Tanah untuk membantu kelancaran pembangunan yang telah direncanakan. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah untuk masing – masing wilayah berbeda, yaitu seperti yang telah diatur dalam Pasal 6 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 sebagai berikut :

- a. Panitia Pengadaan Tanah tingkat Kabupaten atau Kota dibentuk oleh Bupati atau Walikota
- b. Panitia Pengadaan Tanah untuk Provinsi Daerah khusus ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur
- c. Panitia Pengadaan Tanah tingkat Provinsi yang untuk 2 wilayah kabupaten atau kota atau lebih dibentuk oleh Gubernur.
- d. Panitia Pengadaan Tanah tingkat pusat untuk 2 wilayah Provinsi atau lebih dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri.

(2) Setelah terbentuk Panitia Pengadaan Tanah maka Panitia tersebut bertugas untuk:

- Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan dan benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah yang akan di lepaskan haknya.
- Panitia meneliti status hukum tanah yang akan dilepaskan atau di serahkan dan kelengkapan dokumen – dokumennya.

- Panitia memberikan undangan kepada seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dengan waktu dan tempat yang telah ditetapkan.
- Panitia memberikan penjelasan ataupun penyuluhan kepada seluruh masyarakat yang tanahnya terkena rencana pembangunan mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi public baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik dengan diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan musyawarah tersebut dilakukan di tempat yang dikemukakan dalam surat undangan.
- Musyawarah tersebut selain Panitia Pengadaan Tanah juga melibatkan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

Jika pada musyawarah tersebut jumlah pemegang hak atas tanah yang akan dilepaskan tanahnya tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif maka musyawarah tersebut dilaksanakan antara panitia pengadaan tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk oleh para pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Penunjukan wakil atau kuasa dari pemegang hak atas tanah harus dilakukan secara tertulis dan bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah atau bisa dengan menggunakan surat penunjukan atau kuasa yang dibuat dihadapan pejabat yang berwenang.

- Jika pembangunan untuk kepentingan umum tersebut lokasi tidak dapat dipindahkan ke tempat lain maka jangka waktu musyawarah paling lama adalah

90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama. Dalam musyawarah tersebut yang dilakukan antara Panitia Pengadaan Tanah, instansi yang memerlukan tanah, dengan pemegang hak atas tanah atau kuasanya, akan ada 2 kemungkinan hasilnya yaitu mereka sepakat menyetujui hasil musyawarah atau tidak sepakat untuk menyetujui hasil musyawarah. Apabila tidak tercapai kata sepakat dalam musyawarah diantara mereka dan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tidak bisa dipindahkan ke tempat lain dan atau terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dan menitipkannya kepada Pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Tetapi apabila dalam musyawarah tersebut telah tercapai kesepakatan antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut sesuai hasil musyawarah yang telah disepakati oleh kedua belah pihak.

- Setelah itu Panitia Pengadaan Tanah menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah yang akan dilepaskan tersebut.
- Panitia Pengadaan Tanah membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi tersebut harus di ikuti dengan surat pernyataan pelepasan, karena jika tidak di ikuti dengan surat pernyataan pelepasan maka pemilik hak atas tanah tersebut tetap mengakui kalau tanah itu miliknya. Surat pernyataan pelepasan hak atas tanah tidak harus

menggunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, tapi bisa dengan menggunakan akta Notaris. Tetapi surat pernyataan tersebut bisa juga dibuat dengan pernyataan tertulis maupun lisan.

- Panitia Pengadaan Tanah mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Dengan dilepaskannya atau diserahkannya hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya maka tanah tersebut dikuasai oleh negara, oleh sebab itu pihak yang memerlukan tanah tersebut harus mengajukan permohonan hak atas tanah dengan menggunakan surat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, maka permohonan hak atas tanah itu dapat di berikan hak atas tanah yang sesuai dengan subyek hak yang akan diberikan.

Perhitungan besarnya ganti rugi atas tanah menurut Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu :

- (1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi di dasrkan atas :
 - a. Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia ;
 - b. Nilai Jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan ;
 - c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

- (2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah khusus ibukota Jakarta.

Dasar perhitungan ganti rugi menurut pasal tersebut didasarkan dengan nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga / tim penilai harga tanah yang telah ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah. Kalau untuk menghitung besarnya ganti rugi atas tanah didasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak tahun terakhir, maka hal ini kurang memberikan penghormatan terhadap hak atas tanah dikarenakan pada umumnya Nilai Jual Objek Pajak sangat jauh dari harga pasar. Untuk menghitung besarnya ganti rugi atas tanah dapat didasarkan pada nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan, namun demikian ketentuan ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai cara menghitung besarnya ganti rugi berdasarkan nilai nyata/sebenarnya¹³

Pemberian ganti rugi selain didasarkan pada hal tersebut di atas juga ada factor – factor lain yang mempengaruhi harga tanah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1994, yaitu :

b. Faktor – faktor yang mempengaruhi harga tanah :

- 1) Lokasi tanah
- 2) Jenis hak atas tanah
- 3) Status penguasaan tanah

¹³ Sri Hajati, *Op. cit.*, h. 9

- 4) Peruntukan tanah
- 5) Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah
- 6) Prasarana yang tersedia
- 7) Fasilitas dan Utilitas
- 8) Lingkungan
- 9) Lain – lain yang mempengaruhi harga tanah.

BAB III

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH BERKAITAN DENGAN KONSINYASI AKIBAT BENTUK DAN BESAR GANTI RUGI TIDAK DISEPAKATI

1. Akibat Jika Ganti Rugi Tidak Disepakati

Apabila telah di upayakan musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dibantu Panitia Pengadaan Tanah tidak tercapai kesepakatan maka Panitia Pengadaan Tanah akan menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan akan menitipkannya di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Putusan Panitia bukanlah putusan yang final dan juga bukan putusan yang dapat dipaksakan oleh karena pemegang hak masih dapat mengajukan semacam banding terhadap keputusan tersebut.¹⁴

Atas keputusan Panitia Pengadaan Tanah tersebut, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah tersebut bisa mengajukan keberatan kepada Bupati / Walikota / Gubernur / Menteri Dalam Negeri dengan menyertakan alasan atau keberatan atas keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Sesuai kewenangannya Bupati / Walikota / Gubernur / Menteri Dalam Negeri akan mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Hal ini diatur dalam Pasal 17 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Pasal ini memberikan kesempatan bagi pemegang hak atas tanah untuk

¹⁴ Abdurrahman, *Op.cit*, h. 54

menyampaikan keberatan atas ganti rugi yang di tetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Setelah Bupati / Walikota / Gubernur / Menteri Dalam Negeri mengeluarkan keputusan dan pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima dan lokasi tanah tidak dapat dipindahkan maka Bupati / Walikota / Gubernur / Menteri Dalam Negeri punya wewenang untuk mengajukan usul pencabutan hak atas tanah yang diatur lebih lanjut dengan Undang - Undang No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda – benda yang ada di atasnya. Usul tersebut di ajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan tembusan kepada Menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan HAM. Setelah itu permintaan usul pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang di tanda tangani oleh Menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan HAM, seperti yang diatur dalam Pasal 18 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

Setelah usul pencabutan hak atas tanah disampaikan pada Presiden, lalu Presiden akan mengeluarkan Surat Keputusan Presiden yaitu :

- a. Bisa mengabulkan pencabutan hak atas tanah
- b. Menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian

Sebelum melakukan pencabutan hak atas tanah harus memenuhi 3 hal sebagai berikut :

1. Tindakan itu harus dibuktikan sebagai tindakan yang dibenarkan

2. Tindakan itu harus dilakukan oleh pejabat dan sesuai dengan prosedur atau tata cara dalam peraturan perundang – undangan.

3. Pemberian ganti rugi

Pengaturan mengenai pencabutan hak atas tanah juga di atur dalam Pasal 18 Undang – Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak – hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang – undang”.

Pencabutan hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah tetap berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah seseorang, tetapi prinsip penghormatan yang dimaksud tidak di jelaskan secara rinci.¹⁵

Dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tidak memberikan batasan atau jangka waktu untuk melakukan musyawarah, karena dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 menyebutkan proses pengadaan tanah harus diupayakan semaksimal mungkin dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan supaya dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi tidak merugikan kepentingan masing – masing pihak. Keputusan Presiden 55 Tahun 1993 juga menyebutkan proses pengadaan tanah skala luas dapat dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tetapi dalam Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 pengadaan tanah skala luas dapat dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Dalam

¹⁵ Tanah warga dibebaskan berdasarkan Perpres No. 36 Tahun 2005, *Kompas*, Jakarta, 8 Mei 2005, h. 1

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, karena pada prinsipnya pencabutan hak atas tanah bersifat ultimum remedium yaitu sebagai upaya terakhir setelah cara – cara lain tidak bisa dilaksanakan, tetapi dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 diatur sebagai salah satu cara yang dapat dilakukan dalam proses pengadaan tanah.

Apabila Presiden menyetujui usulan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) maka Presiden mengeluarkan Surat Keputusan tentang pencabutan hak dan pengumuman tersebut di umumkan melalui Berita Negara Republik Indonesia dan turunannya di sampaikan kepada yang berhak atas tanah dan atau benda – benda yang haknya dicabut, dan isi dari pengumuman itu disampaikan pula melalui surat kabar. Tetapi dalam penyelesaian sengketa itu apabila dapat dicapai cara jual beli, tukar menukar maka penyelesaian itulah yang digunakan, meskipun pencabutan haknya sudah dimulai atau sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Pencabutan hak atas tanah dilaksanakan sebagai upaya terakhir dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan syarat yaitu :

1. Pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan bentuk dan besarnya ganti rugi yang di tetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah disertai dengan sebab – sebab dan alasan keberatan.

2. Upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Bupati atau Walikota atau Gubernur atau Menteri dalam negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah.
3. Lokasi pembangunan yang bersangkutan yang di tetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain.¹⁶

Jika pemegang hak atas tanah keberatan dengan surat keputusan Presiden, maka pemegang hak atas tanah dapat meminta banding pada Pengadilan Tinggi agar pengadilan itulah yang menetapkan ganti kerugian tersebut. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 39 Tahun 1973 mengatur mengenai Tata Cara Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda – Benda Di Atasnya. Permintaan banding itu diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tanah atau benda – benda yang haknya dicabut. Tetapi penyelesaian ganti kerugian oleh Pengadilan tinggi tersebut tidak menunda jalannya pencabutan hak. Putusan Pengadilan Tinggi tersebut tidak membatalkan surat keputusan Presiden, hanya menentukan besarnya ganti kerugian yang akan diterima oleh pemegang hak.

Di dalam Peraturan Pemerintah ini hanya mengenai jumlah ganti kerugian yang tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah, karena dianggap kurang layak. Jadi hanya mengatur persoalan mengenai ganti rugi saja, sedangkan dalam hal – hal lain seperti tidak terpenuhinya salah satu unsure yang harus ada di dalam pencabutan hak atas tanah merupakan hal yang tidak dapat diganggu gugat lagi

¹⁶ Sri Hajati, *Op.cit.*, h. 5

apabila telah diperoleh suatu Keputusan Presiden, karena keberatan yang memungkinkan hanyalah mengenai jumlah ganti rugi.¹⁷

Sengketa mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaan tanah dan atau benda – benda yang bersangkutan, jika sudah ada keputusan mengenai pencabutan hak dan ganti rugi telah di sediakan maka tanah dan / atau benda – benda itu sudah dapat dikuasai tanpa perlu menunggu diberikannya keputusan oleh pengadilan yang bersangkutan.

Permintaan banding tersebut diajukan selambat – lambatnya dalam waktu 1 bulan sejak di keluarkan Surat Keputusan Presiden yang di sampaikan kepada pemegang hak. Pengadilan tinggi harus memeriksa dan memutus perkara dalam waktu yang sesingkat- singkatnya dalam waktu 1 bulan setelah diterimanya permintaan banding. Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 :

1. Putusan Pengadilan Tinggi diberitahukan kepada pihak – pihak yang bersangkutan, selambat – lambatnya 1 (satu) bulan setelah tanggal putusan perkara.
2. Putusan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, dengan biaya yang di bebaskan kepada peminta banding dan atau yang berkepentingan atas pertimbangan Ketua Pengadilan Tinggi.
3. Biaya perkara dibebankan kepada peminta banding dan atau yang berkepentingan atas pertimbangan Ketua Pengadilan Tinggi.

¹⁷ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, sinar grafika, Jakarta, h. 85

Putusan dari Pengadilan tinggi ini bersifat final dan merupakan upaya hukum yang pertama dan terakhir bagi pemegang hak atas tanah yaitu tidak bisa dilakukan upaya hukum lain.

2. Konsinyasi

Dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali mengalami hambatan antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Apabila tidak tercapai kesepakatan antara instansi pemerintah dengan pemegang hak atas tanah maka ganti rugi akan di titipkan kepada Pengadilan Negeri setempat, hal ini disebut dengan konsinyasi. Peraturan mengenai konsinyasi ini di atur dalam Pasal 1404 KUH Perdata sampai Pasal 1412 KUH Perdata.

Menurut Yahya Harahap UU memberi kemungkinan bagi Debitur melunasi hutang perjanjian dengan jalan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi dan hal ini bisa terjadi apabila kreditur lalai atau enggan menerima pembayaran.¹⁸

Dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi, debitur telah dibebaskan dari pembayaran yang mengakibatkan hapusnya perjanjian. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1381 KUH Perdata yang menetapkan bahwa “salah satu sebab hapusnya perikatan dapat dilakukan karena adanya pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan atau penitipan”.

¹⁸ Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1987, h. 135

Sedangkan menurut ketentuan dalam Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan bahwa “ jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya ke pengadilan “.

Menurut Pasal 1404 KUH Perdata dapat saya pahami yaitu konsinyasi dapat dilakukan apabila sebelumnya telah terjadi suatu perikatan di antara kedua belah pihak, dan Kreditur menolak pembayaran yang dilakukan oleh Debitur maka dapat dilakukan konsinyasi dan akibat hukum dari konsinyasi seperti yang tersebut diatas menyebabkan Debitur bebas atau terlepas dari pembayaran.

Dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 juga mengatur ketentuan mengenai konsinyasi, hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (3) juga Pasal 16 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 . Menurut ketentuan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, yaitu “ Apabila setelah dilakukan musyawarah sebagaimana di maksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan menitipkan ganti rugi ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan “. Sedangkan dalam Pasal 16 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 mengatur ketentuan mengenai konsinyasi sebagai berikut :

“ Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang tidak dapat di temukan maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut di titipkan

di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Penerapan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak tepat dan merupakan penyimpangan apabila dikaitkan dengan Pasal 1404 KUH Perdata. Sebab konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya telah terjadi hubungan hukum antara kedua belah pihak, dalam hal ini telah terjadi penawaran pembayaran atau ganti rugi yang disepakati kedua belah pihak yaitu antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan Pemegang hak atas tanah.

Tetapi yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut konsinyasi dilakukan apabila tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi. Hal ini tidak tepat karena antara kedua belah pihak tersebut belum terjadi hubungan hukum yaitu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, jadi perintah konsinyasi dalam pasal tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum.

Menurut Boedi Harsono praktek penggunaan lembaga “penawaran pembayaran” yang diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri jumlah ganti kerugian yang ditawarkan dengan menggunakan dasar hukum Pasal 1404 KUH Perdata, biarpun dalam berbagai kasus dibenarkan oleh Mahkamah Agung, jelas menyalahi hukum.¹⁹

Syarat sahnya konsinyasi salah satunya menurut Pasal 1405 angka 1 KUH Perdata “ bahwa ia dilakukan kepada seseorang berpiutang atau kepada seorang

¹⁹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, h. 323

yang berkuasa menerimanya untuk dia“. Jadi penawaran pembayaran harus langsung kepada kreditur, dan penawaran pembayaran tersebut merupakan syarat sah yang harus dilakukan oleh Debitur sebelum melakukan konsinyasi, tetapi dalam KUH Perdata tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana prosedur atau cara untuk sahnya penawaran pembayaran. Jadi tanpa adanya penawaran pembayaran terlebih dahulu maka konsinyasi dianggap batal.

Menurut Yahya Harahap konsinyasi saja tanpa di dahului penawaran pembayaran tunai, baru dianggap masih dalam tahap penawaran sehingga belum dapat disebut penitipan yang sempurna. Karenanya penitipan yang tidak didahului dengan penawaran belum dapat membebaskan Debitur dari pemaksaan pembayaran.²⁰

Dalam peraturan sebelumnya yaitu Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tidak mengatur masalah konsinyasi seperti yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, tetapi perintah konsinyasi yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yaitu :

“ Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah “.

Apabila saya pahami ketentuan dalam Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 maka konsinyasi yang dilakukan dapat dibenarkan

²⁰ Yahya Harahap, *Op.cit.*, h. 139

sebab antara para pihak sebelumnya telah terjadi hubungan hukum yaitu kesepakatan mengenai pembayaran ganti rugi, dan pada saat ganti rugi akan diberikan salah satu orang atau beberapa orang tidak dapat ditemukan maka bisa menggunakan konsinyasi.

Pengaturan dalam Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tersebut sama dengan yang di atur dalam Pasal 16 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tetapi yang menjadi persoalan yaitu peraturan lebih lanjut mengenai tenggang waktu yang diperlukan untuk mencari orang yang tidak dapat di temukan dan siapa yang bertugas mencari orang yang tidak dapat ditemukan tersebut.

Dari uraian sebagaimana tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa penggunaan lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Th. 2005 tidak dapat dibenarkan secara hukum sebab dengan adanya perintah untuk konsinyasi tersebut bertentangan dengan prinsip penghormatan bagi pemegang hak atas tanah.

3. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Kegiatan Pemerintah dalam hal membebaskan hak atas tanah ataupun benda-benda yang ada diatasnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali menimbulkan konflik. Konflik yang terjadi itu di sebabkan oleh banyak hal dan biasanya kepentingan Pemerintah yang selalu diutamakan apabila terjadi konflik antara Instansi Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.

Dari seringnya konflik yang terjadi, maka diperlukan adanya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah supaya hak – hak warga yang tanahnya digunakan untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum tidak dilanggar oleh Pemerintah.

Dalam hukum administrasi dibedakan menjadi 2 (dua) macam jenis perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Dengan demikian perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum represif ini sudah menimbulkan kerugian bagi rakyat akibat tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah.²¹

Perlindungan hukum yang preventif ini belum terjadi kerugian tetapi jika dilakukan oleh Pemerintah maka akan menimbulkan kerugian bagi rakyat, sedangkan pada perlindungan hukum yang represif ini sudah menimbulkan kerugian bagi rakyat akibat tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah. Perlindungan hukum represif ini bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Hukum Administrasi mengatur hubungan Pemerintah dengan yang diperintah. Hubungan ini tidak sederajat karena kedudukan dari yang diperintah selalu dibawah (lebih rendah dari yang memerintah). Dengan kondisi yang tidak seimbang seperti ini memungkinkan kepentingan rakyat terabaikan, oleh sebab itu

²¹ Philipus. M. Hadjon, *Loc.cit*

diperlukan adanya perlindungan hukum kepada rakyat agar tindakan Pemerintah tidak sewenang-wenang.

Apabila perlindungan hukum tersebut dikaitkan dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, maka dalam Peraturan tersebut kurang memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah karena dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut mengatur salah satu cara untuk memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Ketentuan tersebut bertentangan dalam Pasal 18 Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai pencabutan tanah untuk kepentingan umum harus disertai dengan ganti rugi yang layak bagi pemegang hak atas tanah.

Pencabutan hak atas tanah dilaksanakan sebagai upaya terakhir apabila dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan syarat, yaitu :

1. Pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang di tetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah disertai dengan sebab-sebab dan alasan keberatan.
2. Upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah.
3. Lokasi pembangunan yang bersangkutan yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain.²²

²² Sri Hajati, *Loc.cit*

Tetapi dalam pasal selanjutnya yaitu Pasal 18 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 mengatur ketentuan sebagai berikut :

Apabila upaya penyelesaian sengketa yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi tanah tidak dapat dipindahkan, maka Bupati / Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang - Undang No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah beserta benda-benda di atasnya.

Antara Pasal 2 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dengan Pasal 18 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut tidak sinkron, sebab dalam Pasal 2 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut pencabutan hak atas tanah bisa dilakukan sebagai salah satu cara untuk pengadaan tanah tetapi dalam Pasal 18 ayat (2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 menyebutkan adanya upaya lain sebelum dilakukan pencabutan hak atas tanah.

Perlindungan hukum preventif diterapkan dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, yaitu :

“ Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati / Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab alasan keberatan tersebut “. Perlindungan hukum preventif ini dapat dilakukan dengan cara mengajukan keberatan atau peran serta masyarakat.

Sedangkan penerapan perlindungan hukum represif yang disebabkan pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan ganti rugi yang telah ditetapkan akibat pencabutan hak atas tanah maka pemegang hak atas tanah bisa mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi letak tanah dan atau benda tersebut. Perlindungan hukum represif ini sebagai cara untuk penyelesaian sengketa akibat keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Prosedur atau mekanisme pemberian ganti rugi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu dilakukan musyawarah dahulu antara pemegang hak atas tanah dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan dibantu Panitia Pengadaan Tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi, apabila dalam musyawarah tercapai kesepakatan maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan bentuk dan besar ganti rugi sesuai kesepakatan, jika musyawarah telah diupayakan dan kesepakatan tidak tercapai maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- b. Perlindungan hukum preventif bagi pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota/Gubernur atau Menteri Dalam Negeri dengan disertai penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut dan Gubernur akan mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besar ganti rugi, sedangkan perlindungan hukum represif yaitu jika pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima penyelesaian ganti rugi yang ditetapkan Gubernur dan lokasi tidak dapat dipindahkan maka akan diajukan usul pencabutan hak atas tanah kepada

Presiden, apabila Presiden menyetujui pencabutan hak atas tanah maka akan dikeluarkan surat keputusan pencabutan hak atas tanah beserta penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika pemegang hak atas tanah tidak setuju dengan ganti rugi yang ditetapkan tersebut maka bisa dimintakan banding pada Pengadilan Tinggi dimana letak tanah dan/benda tersebut berada.

2. Saran

- a. Perlu dijelaskan lebih lanjut yang dimaksud dengan ganti rugi non fisik dan bagaimana cara menetapkan ganti rugi non fisik tersebut.
- b. Agar Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 disempurnakan substansinya karena dengan diterbitkannya peraturan ini ketentuannya di harapkan lebih baik dari peraturan sebelumnya, sebab dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 kurang memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan mengatur konsinyasi akibat tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

Abdurrahman, **Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**, Citra Aditya Bakti Bandung, 1994

Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya**, Djambatan Jakarta, 2001

_____, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti Jakarta, 2002

Hadjon, Philipus M., **Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia**, Bina Ilmu Surabaya, 1987

Harahap, Yahya, **Segi – Segi Hukum Perjanjian**, Alumni Bandung, 1987

Soedharyo Soimin, **Status Hak Dan Pembebasan Tanah**, Sinar Grafika Jakarta, 2001

Subekti dan R. Tjitrosudibio, **KUH Perdata (Burgerlijk Wetboek)**, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001

Sri Hajati, **Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**, **Makalah**, Acara Diskusi Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2005

Tanah Warga Dibebaskan berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, **Kompas**, Jakarta, 8 Mei 2005

Peraturan Perundang – Undangan

Undang – Undang No. 5 Tahun 1960, **tentang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria**, LNRI 1960 Nomor 104 – TLNRI Nomor 2043

Undang – Undang No. 20 Tahun 1961, **tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda – benda Di Atasnya**, LNRI 1961 Nomor 288 – TLNRI Nomor 2324

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973, tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda – Benda Yang Ada Di Atasnya, LNRI 1973 Nomor 49 – TLNRI Nomor 3014

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, LNRI 1997 Nomor 59 – TLNRI Nomor 3696

Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973, tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda – Benda Yang Ada Di Atasnya

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999, tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

