

# SKRIPSI

## **PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI PROPINSI JAWA TIMUR (STUDI TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM DAN KONSINYASI)**



**HARYONO**  
NIM. 039910579 U

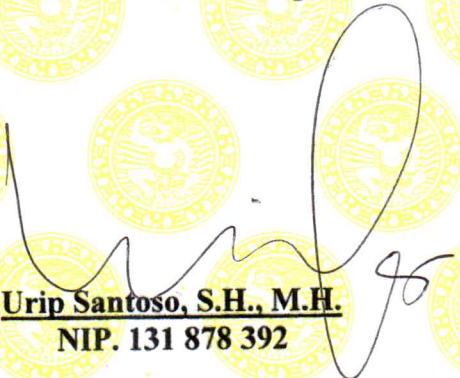
**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2005**

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DI PROPINSI JAWA TIMUR  
(STUDI TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM DAN KONSINYASI)**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat  
guna mencapai gelar Sarjana Hukum**

**Dosen Pembimbing**

  
**Urip Santoso, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 878 392**

**Penyusun**

  
**Haryono**  
**NIM. 039910579 U**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2005**

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji  
pada hari Kamis, tanggal 24 Februari 2005**

**Panitia Penguji Skripsi :**

**Ketua : Sumardji, S.H., M.Hum.**

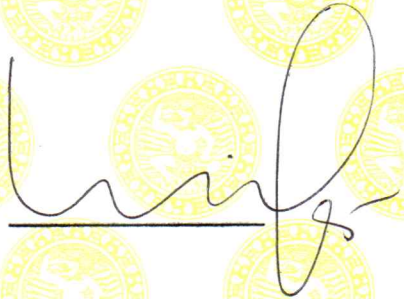
**Anggota : 1. Urip Santoso, S.H., M.H.**

**2. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.**

**3. Sri Winarsi, S.H., M.H.**



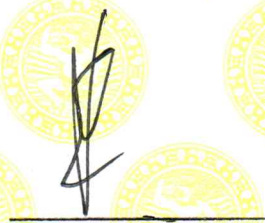
---



---



---



---

**MOTTO :**

"Dan orang-orang yang berjihad untuk (mencari keridhaan) Kami, benar-benar akan Kami tunjukkan kepada mereka jalan-jalan Kami. Dan sesungguhnya Allah benar-benar bersama orang-orang yang berbuat baik".

(Q.s. Al-Anhabut 29)

"Apabila ada dua orang yang minta diadili olehmu, maka janganlah memutuskan perkara itu kepada orang yang pertama, sebelum mendengarkan keterangan dari orang yang kedua. Dengan demikianlah tahulah engkau bagaimana caranya (harus) mengadili"

(H.R. Ahmad, Daut, dan Turmudzi)

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Skripsi ini kupersembahkan kepada orang tuaku tercinta dan saudara-saudaraku tersayang.

## KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah saya panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas berkah dan rahmat-Nya semata saya dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul " Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Propinsi Jawa Timur (Studi Tentang Perlindungan Hukum Dan Konsinyasi)"

Skripsi ini disusun untuk melengkapi tugas dan memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Dalam penyusunan skripsi ini, saya telah memperoleh banyak bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini saya hendak menyampaikan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Bapak Machsoen Ali, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
2. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., selaku ketua bagian hukum administrasi sekaligus dosen penguji yang berkenan hadir untuk menguji skripsi ini;
3. Bapak Urip Santoso, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing skripsi, yang telah dengan sabar membimbing dengan mengarahkan saya dalam menyusun skripsi ini sekaligus sebagai dosen penguji dalam skripsi ini;
4. Bapak Agus Sekarmadji, S.H.,M.Hum., dan Ibu Sri Winarsi, S.H.,M.H., yang juga sebagai dosen penguji yang telah meluangkan waktunya untuk menguji dan memberikan koreksi serta kritik yang berharga bagi penyempurnaan skripsi ini;
5. Seluruh Staf Pengajar dan Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah membantu dalam banyak hal;

5. Seluruh Staf Pengajar dan Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah membantu dalam banyak hal;
6. Orang tuaku serta saudara-saudaraku yang telah memberikan dorongan moril maupun materiil selama saya menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
7. Sahabat-sahabat tercinta di Fakultas Hukum Universitas Airlangga ;
8. Akhirnya kepada semua pihak baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu saya selama menyelesaikan penyusunan skripsi ini.

Saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh sebab itu segala saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan guna menyempurnakan skripsi ini.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada siapa saja yang hendak mempelajari, mengkaji dan membaca skripsi ini.

## DAFTAR ISI

|                          |      |
|--------------------------|------|
| HALAMAN JUDUL .....      | i    |
| LEMBAR PERSETUJUAN ..... | ii   |
| LEMBAR PENGESAHAN .....  | iii  |
| MOTTO .....              | iv   |
| LEMBAR PERSEMBAHAN ..... | v    |
| KATA PENGANTAR .....     | vi   |
| DAFTAR ISI .....         | viii |

### BAB I. PENDAHULUAN

|                                             |   |
|---------------------------------------------|---|
| 1. Latar Belakang dan Permasalahannya ..... | 1 |
| 2. Penjelasan Judul .....                   | 5 |
| 3. Alasan Pemilihan Judul .....             | 6 |
| 4. Tujuan Penulisan .....                   | 7 |
| 5. Metode Penulisan.....                    | 8 |
| 6. Pertanggungjawaban Sistematika .....     | 9 |

### BAB II. PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Sejarah Pengaturan Mengenai Pengambilan Tanah Oleh<br>Pemerintah Untuk Kepentingan Umum..... | 11 |
| 2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan<br>Keppres No. 55 Tahun 1993 .....        | 16 |

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan<br>Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004..... | 25 |
| 4. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah .....                                                            | 32 |

### BAB III. KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Konsinyasi Menurut Burgerlijk Wetboek (BW).....                                | 49 |
| 2. Konsinyasi Dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur<br>No. 6 Tahun 2004..... | 51 |

### BAB IV. PENUTUP

|                    |    |
|--------------------|----|
| 1. Kesimpulan..... | 59 |
| 2. Saran.....      | 60 |

### DAFTAR BACAAN

### LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Dan Permasalahannya**

Tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia, selain untuk pemukiman sebagian warga masyarakat membutuhkan tanah sebagai sumber mata pencaharian dan sampai akhirnya tanah di jadikan sebagai tempat pemakaman bagi mereka yang meninggal dunia. Di sisi lain ada kalanya Pemerintah juga membutuhkan tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan atau untuk membangun berbagai fasilitas untuk kepentingan umum. Sebagaimana yang terjadi di Jawa Timur sekarang ini (akhir-akhir ini), guna membangun berbagai proyek pembangunan sudah barang tentu Pemerintah (Pemerintah Propinsi Jawa Timur) dituntut untuk menyediakan sejumlah lahan/tanah sebagai wadah (sarana) utamanya.

Dalam rangka penyediaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan tersebut, tidaklah cukup dengan menggunakan tanah negara, sebab tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Sehingga satu-satunya jalan berbagai proyek pembangunan tersebut dilaksanakan dengan menggunakan lahan/tanah milik warga, yakni melalui pengadaan (pembebasan) tanah.

Pengadaan tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian

kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, jelas ada dua kepentingan yang berhadapan, yakni kepentingan Pemerintah dan seluruh masyarakat di satu pihak, serta kepentingan perorangan atau sebagian warga masyarakat di lain pihak. Dua sisi kepentingan tersebut kadang kala saling bertentangan antara satu dengan yang lain, sehingga sering kali dalam pengadaan (pembebasan) tanah memunculkan berbagai macam persoalan dan atau konflik antara Pemerintah dengan rakyat (pemegang hak atas tanah). Akibatnya ada kalanya proyek Pemerintah menjadi tersendat-sendat karena terbentur masalah pengadaan (pembebasan) tanah.

Di Jawa Timur akhir-akhir ini ada sejumlah proyek Pemerintah (Pemerintah Propinsi Jawa Timur) yang sudah terlanjur di kerjakan terancam macet dan molor karena sulitnya melakukan pengadaan (pembebasan) tanah. Sejumlah proyek tersebut antara lain proyek Pasar Induk Agrobisnis (PIA) di Sidoarjo, Proyek tanah akses Suramadu baik dari sisi Surabaya maupun dari sisi Madura, proyek akses jalan Suramadu atau Surabaya Eastern Ring Road (tol lingkar timur) atau yang di kenal tol Waru-Juanda.<sup>1</sup>

Selain proyek-proyek sebagaimana tersebut diatas, masih ada sejumlah proyek jalan yang terkendala masalah pengadaan (pembebasan) tanah. Proyek-proyek tersebut antara lain proyek jalan askes MAS (Masjid Agung Surabaya), Jalan Kenjeran (Kawasan Rangkah), dan jalan ke MERR II-A (Kelurahan Kalijudan dan Mulyorejo).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ketika Proyek-proyek Jalan Macet Akibat Sulitnya Pembebasan Lahan, Jawa Pos, Surabaya, 27 Oktober 2004, h. 42

<sup>2</sup> Ibid.

Penyebab utama tersendatnya proses pengadaan (pembebasan) tanah proyek-proyek tersebut tidak lain karena tidak adanya kesesuaian harga jual (besarnya ganti kerugian) antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) atau yang lazim disebut "Tim Sembilan" memberikan penawaran sesuai dengan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) di kawasan masing-masing lokasi. Rata-rata di sejumlah lokasi tersebut NJOP nya masih berkisar ratusan ribu. Namun warga (pemegang hak atas tanah) meminta harga sampai jutaan rupiah. Misalnya untuk proyek pembebasan jalan akses ke MAS (Masjid Agung Surabaya) warga mematok harga sebesar Rp. 2.500.000,00 permeter persegi, sedangkan kemampuan Pemerintah berdasarkan NJOP (berdasarkan Keppres No. 55 Tahun 1993) hanya berkisar Rp 700.000,00.<sup>3</sup>

Menurut kepala bagian perundang-undangan Biro Hukum Pemprop Jawa Timur, bahkan ada sebagian pemegang hak atas tanah yang minta ganti rugi sampai dengan Rp 5.000.000,00 permeter persegi.<sup>4</sup>

Banyaknya proyek pembangunan di Jawa Timur yang tersendat-sendat karena sulitnya melakukan pengadaan (pembebasan) lahan rupanya akan di atasi oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur dengan cara menyusun Perda Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur) yang mulai berlaku tanggal 23 Agustus 2004 lalu. Sebagaimana dikatakan oleh Saiful Islam (anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Hasil wawancara penulis dengan kepala sub perundang-undangan Biro Hukum Pemerintah Propinsi Jawa Timur, Surabaya, 14 Oktober 2004

DPRD Jawa Timur) bahwa semangat di balik pembuatan Perda tersebut karena banyak proyek kepentingan umum di Jawa Timur yang terbentur masalah pengadaan (pembebasan) tanah.<sup>5</sup>

Perihal pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebenarnya telah di berikan pengaturannya dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun Pemerintah Propinsi Jawa Timur menilai bahwa pengadaan (pembebasan) lahan tidak cukup hanya mengacu pada Keppres No. 55 Tahun 1993. Sebagai alasannya dalam Keppres tersebut tidak digunakan pendekatan sosiologis dan politis. Lebih dari itu dalam Keppres tersebut tidak ada perintah untuk membuat Tim Penilai dan konsinyasi. Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 itulah yang akan dijadikan alat pamungkas bagi Pemerintah Propinsi Jawa Timur untuk menguasai tanah apabila pemilik lahan (pemegang hak atas tanah) tetap berkeberatan atas besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh Pemerintah.<sup>6</sup>

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

1. Adakah perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 ?
2. Apakah penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 tahun 2004 dapat dibenarkan secara yuridis normatif ?

---

<sup>5</sup> Bakal terbit perda perampasan tanah, SURYA, Surabaya, 29 Juli 2004, h. 15

<sup>6</sup> Loc. Cit.

## 2. Penjelasan Judul

Judul yang diangkat dalam skripsi ini adalah "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Propinsi Jawa Timur (Studi Tentang Perlindungan Hukum Dan Konsinyasi)".

Pengertian pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pengertian kepentingan umum berdasarkan Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menurut Urip Santoso adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) untuk kepentingan umum oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah dengan cara memberikan ganti kerugian atas tanah, bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah kepada yang berhak atas dasar musyawarah melalui cara pelepasan atau penyerahan hak.<sup>7</sup>

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dibedakan menjadi atau terdiri dari dua macam, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif adalah adanya kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan pendapat atau mengajukan keberatan (inspraak) sebelum keputusan Pemerintah mendapat suatu bentuk yang definitif.

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Bahan Kuliah Hukum Pengadaan Hak Atas Tanah, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2002, h. 5.

Perlindungan hukum represif adalah adanya penyelesaian suatu sengketa oleh suatu lembaga yang berwenang untuk itu.<sup>8</sup>

Konsinyasi berdasarkan Pasal 1404 Burgerlijk Wetboek (BW) artinya penitipan, penyimpanan. Apabila kreditur menolak pembayaran yang debitur hendak lakukan, maka debitur dapat membebaskan diri dari utangnya dengan jalan menawarkan uang yang akan dibayarkan itu kepada kreditur dengan perantara juru sita dan jika kreditur menolak tawaran ini, maka dititipkannya uang tersebut di Pengadilan Negeri. Penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan tersebut akan berlaku sebagai pembayaran, asalkan dilakukan dengan cara menurut undang-undang.

### 3. Alasan Pemilihan Judul

Skripsi ini sengaja mengambil judul "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Propinsi Jawa Timur (Studi Tentang Perlindungan Hukum Dan Konsinyasi)" adapun alasannya antara lain :

1. Perihal pengadaan tanah untuk kepentingan sebenarnya telah diberikan pengaturannya dalam Keppres No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
2. Pada tanggal 28 Agustus 2004 lalu untuk mengatasi masalah sulitnya melakukan pengadaan (pembebasan) tanah guna membangun sejumlah proyek pembangunan di wilayah Propinsi Jawa Timur, Pemerintah Propinsi Jawa

---

<sup>8</sup> Philipus M, Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 2.

Timur menerbitkan Peraturan Daerah yakni Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur;

3. Sebagai alasan diterbitkannya Perda tersebut karena Pemerintah Propinsi Jawa Timur menilai bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak cukup hanya mengacu pada Keppres No. 55 Tahun 1993. Lebih dari itu karena dalam Keppres tersebut tidak ada perintah untuk membuat Tim Penilai dan konsinyasi.

#### **4. Tujuan Penulisan**

Tujuan dari penulisan skripsi antara lain :

1. Untuk mengetahui adakah perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur tersebut.
2. Untuk mengetahui apakah penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dapat dibenarkan secara yuridis normatif.

#### **5. Metode Penulisan**

##### **a. Pendekatan Masalah**

Sesuai dengan judul yang saya angkat dan materi yang dibahas dalam skripsi ini, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis

normative, pendekatan yang dilakukan dengan state approach yaitu dengan mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, disertai dengan teori-teori dan azas-azas hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan.

#### **b. Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan data yang bersumber peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur, Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepada BPN No. 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan lain-lain.

Data kepustakaan lainnya berupa buku-buku, peraturan-peraturan, dan lain-lain yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam skripsi ini.

#### **c. Proses Pengumpulan Data dan Pengolahan Data**

Data yang diperoleh dikumpulkan dengan cara menginventarisasikan peraturan perundang-undangan dan tinjauan pustaka, dan diidentifikasi untuk digunakan sebagai bahan analisis pokok permasalahan. Inventarisasi dan identifikasi ini dilakukan berdasarkan pengarang, sedangkan data yang berasal dari peraturan perundang-undangan dikumpulkan dengan melakukan

penelusuran atau penemuan kembali melalui daftar petunjuk peraturan perundang-undangan.

#### **d. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari kepustakaan tersebut dipisah-pisahkan untuk diperiksa kembali, diatur atau disistematisir sesuai dengan permasalahan yang diajukan. Selanjutnya data dari kepustakaan tersebut dilakukan interpretasi analisis. Analisa data dilakukan secara kualitatif kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan cara deskriptif analitis.

### **6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Agar memperoleh gambaran yang jelas, baik, dan teratur maka skripsi ini dibagi menjadi IV Bab, yang dapat saya uraikan sebagai berikut :

**Bab I** Berisi pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini (permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pembebasan/pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Jawa Timur), sampai kemudian diterbitkannya Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 (tanggal 23 Agustus 2004), Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur.

**Bab II** Berisi pembahasan atas permasalahan pertama. Pada bab ini akan dibahas dan dipaparkan tentang sejarah pengaturan mengenai pengambilan tanah oleh Pemerintah untuk kepentingan umum, dan sebagai perbandingan,

dijelaskan pula bagaimana pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Keppres No. 55 Tahun 1993, dan juga bagaimana pengaturan mengenai hal tersebut dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004. Pada bagian terakhir Bab II akan diuraikan bagaimana pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004.

Bab III Berisi pembahasan atas permasalahan kedua. Pada bab ini akan dibahas dan dipaparkan mengenai istilah dan atau pengertian konsinyasi dalam Burgerlijk Wetboek (BW), serta uraian disertai dengan alasan-alasan untuk dapat disimpulkan apakah penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Perda Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dapat dibenarkan secara yuridis normatif.

Bab IV Berisi kesimpulan dari pembahasan atas permasalahan pertama dan permasalahan kedua, serta berbagai saran yang perlu disampaikan kepada pihak-pihak tertentu dan atau kepada pembaca pada umumnya.

## **BAB II**

# **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

### **1. Sejarah Pengaturan Mengenai Pengambilan Tanah oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum**

Sejarah hukum pertanahan di Indonesia dimulai sejak ditetapkannya Agrarische Wet (Stb. 1870 No. 55) pada tanggal 9 April 1870 yang sering dianggap sebagai Undang-undang Agraria pertama yang diberlakukan di Indonesia. Undang-undang ini kemudian dilengkapi dengan "Agrarisch Besluit" (Stb. 1870 No. 188) yang ditetapkan pada tanggal 20 Juli 1870.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam "Agrarisch Besluit" tersebut pihak Pemerintah Belanda kemudian mempunyai alasan yang cukup kuat untuk melakukan penguasaan tanah yang ada di Indonesia melalui penerapan azas "Domein Verklaring". Menurut azas tersebut, setiap tanah yang ada di kawasan Hindia Belanda yang tidak bisa dibuktikan siapa pemiliknya harus dianggap sebagai "Tanah Negara".

Berkenaan dengan azas "Domein Verklaring" tersebut ternyata Pemerintah Belanda tidak menerapkan azas tersebut secara operasional dalam mengambil tanah-tanah yang dikuasai oleh penduduk bilamana mereka memerlukan tanah untuk keperluan tertentu. Hal ini terbukti dengan ditetapkannya Gouvernement Besluit 1893 No. 11 (Bijblad 4909) yaitu "Voorschriften Omtrent het Verkrijgen van de Vrije Beschikking Over ten Behoeve van den Lande Benodigde Gronden"

(pada tanggal 7 Oktober 1893) atau peraturan tentang pengambilan tanah untuk keperluan Pemerintah. Walaupun hingga sekarang kita belum banyak tahu tentang isi dari ketentuan tersebut termasuk fungsinya dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat dari berbagai kegiatan perampasan tanah yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh penguasa Belanda pada saat itu, namun yang jelas Pemerintah Belanda telah menunjukkan bahwa untuk pengambilan tanah untuk keperluan Pemerintah diperlukan suatu landasan hukum.

Perbaikan pertama dari peraturan tersebut diadakan setelah kurang lebih sembilan tahun berlakunya peraturan dimaksud sebagaimana dilakukan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 20 Agustus 1902 No.15 (*Bijblad* No. 5745). Perbaikan berikutnya yaitu dengan ditetapkannya *Gouvernement Besluit* tanggal 12 November 1906 No. 13 (*Bijblad* No. 6558). Setelah itu menyusul perbaikan yang dilakukan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 21 Agustus 1922 No. 31 (*Bijblad* No. 10307).

Berbagai perbaikan yang dilakukan tersebut ternyata tidak mampu menjadikan peraturan tersebut bertahan lama, oleh karena itu pada tanggal 1 Juli 1927 peraturan ini dicabut dan digantikan dengan yang baru setelah berlaku kurang lebih 34 tahun. Peraturan tersebut digantikan dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 1 Juli 1927 No. 7 (*Bijblad* No. 11372) sebagaimana kemudian diperbaiki dengan *Gouvernement Besluit* tanggal 8 Januari 1932 No. 23 (*Bijblad* No. 12746). Judul yang digunakan dalam peraturan tersebut tidak berbeda dengan peraturan sebelumnya, yaitu "*Voorschriften Omtrent het Verkrijgen van de Vrije Beschikking Over ten Behoeve van den Lande Benoodigde Gronden*". Prinsip

dasar yang ditentukan dalam peraturan ini mengenai pengambilan tanah untuk kepentingan pemerintah pada azasnya harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya.

Dengan demikian apa yang diatur dalam peraturan tersebut bukanlah yang dimaksudkan sebagai "Onteigening" (Pencabutan Hak) sebagaimana yang diatur dalam Ordonantie tanggal 31 Juli 1920 (Stb. 1920 No. 574) atau yang lebih dikenal dengan sebutan "Onteigenings Ordonantie" yang mulai berlaku tanggal 1 September 1920 yang judul selengkapnya adalah "Bepalingen regelende de onteigening en het tijdelijk in gebruik nemen van goederen ten algemeene nutte". Apa yang diatur dalam dua peraturan tersebut berbeda secara prinsipil walaupun antara keduanya tidak dapat dipisahkan begitu saja. Peraturan yang tersebut pertama kemudian lebih dikenal dengan sebutan "Pembebasan Tanah", sedangkan yang kedua disebut "Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum".

Adanya dua pengaturan yang secara hierarki memang berbeda tersebut dimungkinkan karena Undang-undang Agraria (Agraria Wet) yang berlaku pada saat itu tidak mengatur secara khusus tentang masalah ini. Melalui dua peraturan ini terlihat dua kecenderungan yang timbul, dimana Ordonansi pencabutan hak mengatur pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum. Sedangkan aturan tentang pembebasan tanah lebih banyak mengatur bagaimana memproses pengambilan tanah dengan mendapatkan kesukarelaan (kesepakatan) dengan pemilik/pemegang hak atas tanah. Jadi titik

berat yang membedakannya adalah pada adanya "kesepakatan" atau tidak dalam hal pengambilannya.

Setelah Indonesia merdeka, dua ketentuan ini masih tetap berlaku untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) atas dasar ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada tahun 1960 lahirlah Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Dengan lahirnya UUPA terjadi suatu perombakan hukum yang sangat fundamental dibidang pertahanan, karena dengan berlakunya UUPA diadakan pencabutan dan penggantian berbagai peraturan-peraturan lama yang dipandang sudah tidak sesuai lagi.

Dalam UUPA hanya diatur secara tegas mengenai pencabutan hak atas tanah sedangkan mengenai pembebasan tanah istilahnya tidak kita temukan dalam UUPA. Istilah pencabutan hak atas tanah diatur dalam empat pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40. Menurut Pasal 18 UUPA untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang. Sesuai dengan arahan dari Pasal 18 UUPA tersebut, pada tanggal 26 September 1961 telah ditetapkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 (L.N. No. 288) Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya.

Dalam Pasal 27 UUPA dinyatakan bahwa hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.

Sedangkan dalam Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA dinyatakan bahwa hak guna usaha dan hak guna bangunan hapus karena dicabut untuk kepentingan umum.

Dalam UUPA memang tidak disebutkan adanya "pembebasan tanah", akan tetapi dalam beberapa pasal (Pasal 27 ayat 2, Pasal 34 huruf c dan Pasal 40 huruf c) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah juga dapat menjadi hapus karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya (Pasal 27 ayat 2) atau dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir (Pasal 34 huruf c dan Pasal 40 huruf c) yang berarti pemegang hak boleh menyerahkan atau melepaskan haknya secara sukarela. Peluang ini kemudian dimanfaatkan dengan melembagakannya menjadi satu prakata hukum baru yang disebut dengan "pembebasan tanah". Untuk keperluan itulah maka pada tanggal 3 Desember 1975 ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Rangkaian proses pengaturan mengenai pembebasan tanah untuk masa sekarang ini berakhir dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang berlaku secara nasional dan mulai berlaku sejak tanggal 17 Juni 1993. Keppres tersebut dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Di Jawa Timur, akhir-akhir ini perihal pengadaan (pembebasan) tanah untuk kepentingan umum diberikan pengaturan tersendiri dalam sebuah Peraturan Daerah (Perda), yakni dengan diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur, yang mulai berlaku pada tanggal 23 Agustus 2004 lalu.

## **2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Keppres No. 55 Tahun 1993**

Pengertian pengadaan tanah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pengertian kepentingan umum dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Keppres No. 55 Tahun 1993. Menurut pasal tersebut yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kegiatan pembangunan yang selanjutnya dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, diberikan batasan dalam Pasal 5 angka 1, yaitu :

1. kegiatan tersebut dilakukan oleh Pemerintah;
2. dimiliki oleh Pemerintah;
3. tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Tiga syarat tersebut bersifat kumulatif yang artinya ketiga unsur tersebut harus dipenuhi secara bersama-sama untuk dapat dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Keppres ini dipilih pendekatan berupa penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan (*list provision*). Pasal 5 angka 1 Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut menyebutkan 14 kegiatan yang dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, dan tidak membutuhkan penafsiran lebih lanjut.<sup>9</sup> Keempat belas kegiatan tersebut antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan, dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar umum atau pasar INPRES;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olah raga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor Pemerintah;
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum dalam Pasal 5 Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut tidak bersifat limitative.

---

<sup>9</sup> Maria S.W. Sumardjono, Anatomi Keppres No. 55 Tahun 1993, Kompas, Jakarta, 24 Juli 1993, h. 4

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum tidak terbatas pada 14 bidang kegiatan tersebut, akan tetapi masih terbuka kemungkinan adanya bentuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum lain yang akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Pasal 5 angka 2), dengan ketentuan bahwa bidang kegiatan tersebut harus didasarkan pada pemenuhan ketiga unsur sebagaimana tersebut diatas.

Pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum harus sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993, yaitu pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan untuk kepentingan umum adalah Pemerintah. Yang dimaksud Pemerintah disini adalah Instansi Pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 huruf a Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994, yang dimaksud Pemerintah adalah Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Tinggi Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah.

Pasal 6 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Yang dimaksud Panitia Pengadaan Tanah menurut Pasal 1 angka 4

Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Sesuai dengan Pasal 9 Keppres No. 55 Tahun 1993, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilakukan melalui musyawarah. Pengertian musyawarah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 yaitu proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Berdasarkan Pasal 2 angka 2 Keppres No. 55 Tahun 1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak, sedangkan yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2, yaitu kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Berdasarkan Pasal 2 angka 2 jo Pasal 1 angka 2 Keppres No. 55 Tahun 1993 tersebut dapat saya pahami bahwa upaya Pemerintah untuk memperoleh tanah (yang berasal dari tanah hak) bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah atas dasar musyawarah.

Dari uraian tersebut diatas dapat saya simpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah setiap kegiatan yang

dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah (yang berasal dari tanah hak) dengan syarat dan atau ketentuan bahwa :

1. Tanah tersebut diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 5 angka 1 Keppres No. 55 Tahun 1993 atau kegiatan lain yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden yang tentunya kegiatan tersebut harus dilakukan oleh Pemerintah, dimiliki oleh Pemerintah, dan tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan;
2. Pengadaan tanah tersebut harus sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) atau Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993;
3. Perolehan hak atas tanah tersebut dilakukan melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) Keppres No. 55 Tahun 1993;
4. Pelepasan atau penyerahan hak tersebut dilakukan dengan memberikan ganti kerugian atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah (Pasal 1 angka 1, angka 2, dan angka 7 Keppres No. 55 Tahun 1993);
5. Bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut haruslah merupakan suatu kesepakatan antara Instansi Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 dan angka 5 Keppres No. 55 Tahun 1993;

6. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1), yang susunannya diatur dalam Pasal 7, dan tugasnya diatur dalam Pasal 8 Keppres No. 55 Tahun 1993.

Pengertian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 Kepres No. 55 Tahun 1993, yaitu penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Dalam Keppres ini perihal ganti kerugian diatur dalam BAB III bagian ketiga, yakni pada Pasal 15 sampai dengan Pasal 22. Dalam Bab ini Pasal yang mengatur secara khusus mengenai ganti kerugian adalah Pasal 15 sampai dengan Pasal 17. Selain itu juga Pasal 12 sampai dengan Pasal 14 yang diatur dalam bagian terdahulu.

Berdasarkan Pasal 12 Kepres No. 55 Tahun 1993 ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan untuk :

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;
- c. tanaman;
- d. benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Hak atas tanah menurut Pasal 1 angka 6 Keppres tersebut adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria (UUPA). Pasal 16 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hak atas tanah ialah :

- a. hak milik;

- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dari beberapa hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA tersebut, ternyata tidak semuanya diberikan ganti kerugian. Pasal 17 Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993, menyebutkan bahwa yang mendapatkan ganti rugi hanyalah mereka yang mempunyai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan tanah wakaf. Sedangkan mereka yang tidak termasuk dalam klasifikasi Pasal 17 tersebut secara yuridis formal tidak mendapat perlindungan. Penentuan status tanah ini sangat penting karena akan menentukan besar kecilnya ganti kerugian yang akan diberikan.

Benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang diberikan ganti kerugian dapat berupa meteran air, meteran listrik, antena parabola, pagar, pesawat telepon, sumur pompa, sumur batu bata, septic tank, dan lain-lain<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Urip Santoso, Penetapan Besarnya Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, PRO JUSTITIA, Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, Tahun XVI Nomor 4, Oktober 1998, h. 24.

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Pasal 13 Keppres No. 55 Tahun 1993, adalah :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bentuk lain dari ganti kerugian itu dapat berupa pemegang hak atas tanah diikutsertakan dalam program transmigrasi, Pemerintah memberikan fasilitas kepada pemegang hak atas tanah untuk menunaikan ibadah haji dari seluruh atau sebagian ganti kerugian tersebut.

Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat berdasarkan Pasal 14 Keppres tersebut diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan mengenai dasar dan cara perhitungan ganti kerugian diatur dalam Pasal 15 Keppres No. 55 Tahun 1993, yang ditetapkan atas dasar :

- a. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;

- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan cara perhitungan sebagaimana tersebut diatas, ditetapkan dalam musyawarah.

Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah diatur (disebutkan) dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 (sebagai peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993), yakni sebagai berikut :

1. lokasi tanah;
2. jenis hak atas tanah;
3. status penguasaan tanah;
4. peruntukan tanah;
5. kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
6. prasarana yang tersedia;
7. fasilitas yang tersedia;
8. lingkungan;
9. lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Prosedur pemberian ganti kerugian diatur dalam Pasal 17 Keppres No. 55 Tahun 1993. Menurut Pasal tersebut ganti kerugian diserahkan :

1. Secara langsung, yaitu kepada :
  - a. Pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
  - b. Nadzir, bagi tanah wakaf

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

### **3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004**

Dalam Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, pengertian pengadaan tanah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 4, yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Rumusan pengertian pengadaan tanah tersebut sama dengan rumusan Pasal 1 angka 1 Keppres No. 55 Tahun 1993. Pengertian kepentingan umum dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang tidak digunakan semata-mata untuk mencari keuntungan. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 Keppres no 55 Tahun 1993 kepentingan umum cukup diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Kegiatan pembangunan yang selanjutnya dikategorikan sebagai kepentingan umum, di berikan batasan dalam Pasal 6 angka 1 yaitu :

1. kegiatan tersebut dilakukan oleh Pemerintah;
2. dimiliki oleh Pemerintah;
3. tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Tiga syarat tersebut bersifat kumulatif yang artinya ketiga syarat tersebut harus dipenuhi secara bersama-sama untuk dapat dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Perda tersebut dipilih pendekatan berupa penyebutan kepentingan umum suatu daftar kegiatan ( list provision ). Dalam Pasal 6 angka 1 Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut disebutkan ada 16 bidang kegiatan yang dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, dan tidak membutuhkan penafsiran lebih lanjut. Bidang-bidang kegiatan tersebut antara lain :

- a. jalan umum, saluran pembuangan air, rel kereta api;
- b. waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. rumah sakit umum, dan pusat –pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan atau bandar udara atau terminal angkutan umum, stasiun kereta api;
- e. sarana peribadatan;
- f. sarana pendidikan dan sekolahan;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga umum;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. kantor Pemerintah;
- n. fasilitas TNI dan Polri;

- o. rumah susun sederhana;
- p. panti asuhan, panti wreda, panti rehabilitasi.

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum dalam Pasal 6 angka 1 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut tidak bersifat limitatif, artinya tidak terbatas pada 16 bidang kegiatan tersebut, akan tetapi, berdasarkan Pasal 6 ayat 2 Perda tersebut, masih terbuka kemungkinan adanya kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum lain yang akan ditetapkan oleh gubernur. Namun tentunya bidang kegiatan tersebut haruslah memenuhi ketiga unsur syarat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 angka 1 Perda tersebut. Dari segi substansial rumusan Pasal 6 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut sama dengan Pasal 5 Kepres no 55 Tahun 1993. Hanya saja dalam Pasal 6 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur ditambahkan bidang kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang belum dirinci dalam Pasal 5 Kepres No. 55 Tahun 1993, yaitu : pembangunan rel kereta api, stasiun kereta api, rumah susun sederhana, panti asuhan, panti wredha, dan panti rehabilitasi.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Perda Pemerintahan Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, harus sesuai dan berdasar pada Rencana Tata Ruang Wilayah ( RTRW ) yang telah ditetapkan atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Perihal tersebut selaras dengan apa yang telah ditegaskan dalam Pasal 4 Keppres No. 55 Tahun 1993, yakni pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan apabila

rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Pemerintah. Yang dimaksud Pemerintah disini adalah Instansi Pemerintah. Berdasarkan Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur, pada Pasal 1 angka 6 yang dimaksud Instansi Pemerintah adalah Instansi Pemerintah yang berada di wilayah Propinsi Jawa Timur.

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah ( atau yang sering disebut dengan P2T ). Hal tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 6 ayat 1 Keppres No. 55 Tahun 1993.

Sesuai dengan Pasal 11 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah . Dan berdasarkan Pasal 4 Perda tersebut pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak. Sedangkan yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 5 Perda tersebut adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Berkaitan dengan pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan rumusan dari beberapa pasal dalam Perda Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dari segi substansial sama halnya dengan yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993.

Dari rumusan beberapa pasal dalam Perda tersebut dapat saya simpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah (yang berasal dari tanah hak) dengan syarat atau ketentuan bahwa :

1. Tanah tersebut diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004;
2. Pengadaan tanah tersebut harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
3. Pengadaan tanah tersebut dilakukan melalui musyawarah;
4. Perolehan hak atas tanah tersebut dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak, yaitu dengan memberikan ganti kerugian atas tanah, bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
5. Bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut haruslah merupakan hasil kesepakatan antara Instansi Pemerintah yang memerlukan pemegang hak atas tanah;
6. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah, yang susunan dan tugasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 10 Perda Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004.

Pengertian ganti kerugian di rumuskan dalam Pasal 1 angka 11 Perda Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, yaitu penggantian atas nilai tanah berikut

bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Berdasarkan Pasal 13 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, ganti kerugian dalam pengadaan tanah diberikan untuk :

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;
- c. tanaman;
- d. benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Bentuk ganti kerugian berdasarkan Pasal 14 Perda tersebut dapat berupa :

- a. uang ;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, dan;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 15 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut, penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Ketentuan mengenai dasar dan cara perhitungan ganti kerugian diatur dalam Pasal 16 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, yang ditetapkan atas dasar :

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
- b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang pembangunan;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian.

Berdasarkan Pasal 17 Perda tersebut, bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 16 tersebut diatas ditetapkan dalam musyawarah. Dalam Pasal 17 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut juga diatur beberapa faktor yang mempengaruhi harga tanah, antara lain :

1. lokasi tanah;
2. kondisi tanah;
3. jenis hak atas tanah;
4. status penguasaan tanah;
5. peruntukan tanah;
6. kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
7. prasarana yang tersedia;
8. fasilitas dan utilitas.

Prosedur pemberian ganti kerugian dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, diatur dalam Pasal 20, yang selengkapnya rumusan pasal tersebut berbunyi sebagai berikut :

- (1) Ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada :

- a. pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
  - b. nadzir, bagi tanah wakaf.
- (2) Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki secara bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Dari uraian tersebut dapat saya simpulkan bahwa dalam banyak hal apa yang diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur tersebut sama halnya dengan apa yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

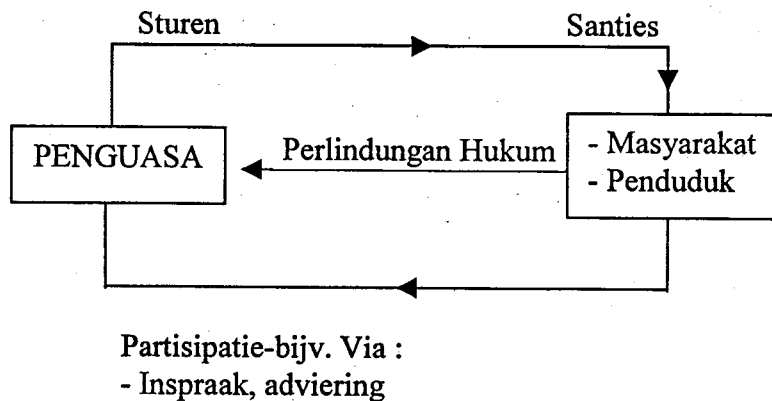
#### **4. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah**

Hubungan antara Penguasa (Pemerintah) dengan rakyat (dalam hal ini pemegang hak atas tanah) merupakan bagian dari objek kajian dalam lapangan hukum publik, yang secara khusus menjadi objek kajian dalam hukum administrasi. Sebagaimana diketengahkan oleh J.M. Baron de Gerando bahwa objek hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara Pemerintah dan rakyat.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, h. 22

Berkenaan dengan perihal perlindungan hukum, berikut ini saya kutip deskripsi hukum administrasi dari Van Wijk - Konijnenbelt dan P. de Haan cs., sebagaimana digambarkan dalam skema dibawah ini.<sup>12</sup>



Diskripsi tersebut diatas menggambarkan bahwa dalam hukum administrasi diatur mengenai :

- Instrumen (sarana) bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;
- Instrumen (sarana) bagi warga negara (masyarakat) untuk berpartisipasi dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;
- Jaminan / perlindungan hukum (rechtsbescherming) bagi warga negara (masyarakat);
- Adanya norma-norma fundamental bagi penguasa untuk menjalankan pemerintahan yang baik.

<sup>12</sup> Ibid h. 28

Perlindungan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon terdiri dari atau dibedakan menjadi dua yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif berarti adanya suatu kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan pendapat atau keberatan (*inspraak*) sebelum keputusan Pemerintah tersebut mendapat suatu bentuk yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah timbulnya sengketa.<sup>13</sup>

Dalam perkembangannya perlindungan hukum preventif tidak hanya berupa adanya kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan pendapat atau pengajuan keberatan (*inspraak*) saja. Lebih dari itu instrumen perlindungan hukum preventif dapat diupayakan dengan membentuk suatu lembaga yang mandiri yang secara umum bertujuan untuk membela kepentingan rakyat dan atau memberikan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan penguasa.

Di Indonesia lembaga yang berfungsi sebagai sarana untuk memberikan perlindungan hukum preventif bagi rakyat (masyarakat) tersebut antara lain Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 75 huruf (b) undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, sedangkan dalam Pasal 76 ayat (1) dinyatakan bahwa Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Lembaga lain yang berfungsi

---

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon., Loc.Cit.

sebagai sarana perlindungan hukum preventif misalnya Ombudsman sebagaimana diatur dalam Keppres No. 44 Tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional. Dalam Pasal 3 huruf (a) Keppres No. 44 Tahun 2000 tersebut dinyatakan bahwa tujuan Ombudsman Nasional yaitu melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Kedua lembaga tersebut secara umum berfungsi untuk memberikan perlindungan hukum preventif bagi rakyat (masyarakat) atas tindakan penguasa (Pemerintah).

Perlindungan hukum represif berarti adanya pengaturan untuk menyelesaikan suatu sengketa oleh suatu lembaga yang berwenang untuk itu. Dengan demikian perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa.<sup>14</sup>

Penanganan perlindungan hukum represif di Indonesia antara lain dilaksanakan melalui :

#### 1. Lembaga Banding Administrasi

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui lembaga Banding Administrasi yaitu dilakukan dengan mengajukan permintaan banding terhadap suatu tindak pemerintahan oleh pihak yang dirugikan oleh tindakan tersebut kepada pejabat pemerintah yang secara hierarki berkedudukan lebih tinggi.

#### 2. Badan-Badan Khusus

Penanganan perlindungan hukum represif melalui badan khusus ini di Indonesia misalnya Majelis Pertimbangan Pajak (MPP). Majelis Pertimbangan

---

<sup>14</sup> Ibid

tersebut diatur adanya penyelesaian sengketa antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah oleh suatu lembaga yang berwenang.

Sengketa antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian merupakan masalah keperdataan, sehingga lembaga yang berwenang untuk memberikan perlindungan hukum represif terhadap persoalan tersebut adalah badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, yakni Pengadilan Negeri. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum bahwa kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Dan berdasarkan Pasal 50 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama.

Untuk menjawab permasalahan sebagaimana tersebut, maka dalam sub bab ini saya paparkan mengenai bagaimana pengaturan tentang penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian berikut sampai dikeluarkannya Keputusan Pemerintah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004.

Berdasarkan Pasal 13 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004, ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk : hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan perihal bentuk kerugian diatur dalam Pasal 14 Perda tersebut, yakni dapat berupa :

a. uang ;

- b. tanah pengganti ;
- c. pemukiman kembali ;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dalam huruf a, huruf b, dan huruf c ; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan, berdasarkan penjelasan Pasal 14 huruf e Perda tersebut antara lain deposito, Ongkos Naik Haji (ONH), dll.

Ganti kerugian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat, berdasarkan Pasal 15 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut, diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian diatur dalam Pasal 16, yang selengkapnyanya bunyi pasal tersebut sebagai berikut :

- Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar ;
- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan ;
  - b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan ;
  - c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Prosedur penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian selanjutnya diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004. Dalam garis besarnya secara urut dapat saya jelaskan sebagai berikut :

Pertama, berdasarkan Pasal 17 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 kedua belah pihak (antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah) diberikan kesempatan untuk bermusyawarah dengan maksud agar tercapai suatu kesepakatan diantara kedua belah pihak mengenai ganti kerugian, dengan memperhatikan dasar dan cara perhitungan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 16. Berikut ini bunyi rumusan Pasal 17 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 :

Pasal 17 :

Panitia Pengadaan Tanah memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat mengenai ganti kerugian dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. harga tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a;
- b. nilai taksiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b dan c;
- c. faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, antara lain :
  - 1) lokasi tanah;
  - 2) kondisi tanah;
  - 3) jenis hak atas tanah;
  - 4) status penguasaan tanah;
  - 5) peruntukan tanah;

- 6) kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 7) prasarana yang tersedia;
- 8) fasilitas dan utilitas.

Dari rumusan Pasal 17 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur sebagaimana tersebut diatas dapat saya pahami bahwa ketentuan Pasal 17 tersebut merupakan suatu bentuk perlindungan hukum preventif yakni dengan diberikannya kesempatan bagi rakyat (pemegang hak atas tanah) untuk menyampaikan pendapat (melalui musyawarah dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah) sebelum Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Kedua, dalam Pasal 18 Perda tersebut dijelaskan bahwa apabila musyawarah antara kedua belah pihak tersebut telah dicapai kesepakatan, maka Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Kesepakatan yang ditandatangani oleh kedua belah pihak, dan selanjutnya, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 Perda tersebut, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut. Berikut ini bunyi rumusan Pasal 18 dan Pasal 19 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004.

Pasal 18 :

"Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Kesepakatan yang ditanda tangani oleh kedua belah pihak".

Pasal 19 :

Dengan berdasar pada kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Ketiga, apabila dalam musyawarah tersebut belum tercapai suatu kesepakatan, maka sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21, selanjutnya diadakan musyawarah lagi. Namun apabila dalam waktu 21 hari tetap tidak tercapai kata sepakat, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Berikut ini bunyi rumusan Pasal 21 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 :

Pasal 21 :

"Apabila setelah melalui proses musyawarah beberapa kali dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari tetap tidak tercapai kata sepakat, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan Keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 17 dan dengan memperhatikan kepentingan yang lebih luas".

Keempat, terhadap Keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, sebagaimana dinyatakan Pasal 22 ayat (1) Perda tersebut, bagi pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan / atau benda-benda lain yang ada di atasnya yang tidak mengambil ganti kerugian tersebut, setelah diberitahukan secara tertulis sampai 3 (tiga) kali dalam tenggang waktu 7 hari (jadi tenggang waktu keseluruhan 21 hari) terhitung sejak diterimanya surat panggilan, maka dianggap keberatan atau menolak terhadap

keputusan tersebut. Dan yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur. Rumusan Pasal 22 ayat (1) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 berbunyi sebagai berikut :

Pasal 22 ayat (1) :

"Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang ada diatasnya yang tidak mengambil ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya surat pemberitahuan, dianggap keberatan atau menolak terhadap keputusan tersebut dan yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur dengan disertai alasan keberatannya".

Dari rumusan Pasal 22 ayat (1) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 sebagaimana tersebut diatas dapat saya pahami bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (1) tersebut memberikan perlindungan hukum preventif, yaitu dengan diberikannya kesempatan bagi rakyat (pemegang hak atas tanah) untuk mengajukan keberatan (inspraak) kepada Gubernur apabila Keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut masih belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah.

Kelima, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) selanjutnya Gubernur mengeluarkan keputusan, yang mana keputusan tersebut dapat mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah atau dapat pula mengubah Keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Berikut ini bunyi rumusan Pasal 22 ayat (2) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 :

Pasal 22 ayat (2) :

"Gubernur dapat mengukuhkan atau mengubah Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian".

Keenam, apabila masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas tanah terhadap Keputusan Gubernur tersebut, Pimpinan Instansi Pemerintah diminta untuk memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut (Pasal 22 ayat (3) jo ayat (4). Rumusan Pasal 22 ayat (3) dan ayat (4) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 sebagai berikut :

Pasal 22 ayat (3) :

"Apabila masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas putusan terhadap penyelesaian yang ditempuh, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan kepada Pimpinan Instansi yang bersangkutan."

Pasal 22 ayat (4) :

"Pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut."

Ketujuh, dalam hal pimpinan Instansi tersebut menyetujui permintaan pemegang hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (5) Gubernur dapat mengeluarkan keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti kerugian dan sekaligus memerintahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian. Namun apabila pimpinan Instansi Pemerintah tersebut menolak permintaan pemegang hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (6)

Gubernur dapat mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2). Berikut ini bunyi rumusan Pasal 22 ayat (5) dan (6) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 :

Pasal 22 ayat (5) :

"Apabila pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyetujui permintaan pemegang hak, Gubernur mengeluarkan keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti kerugian sekaligus memerintahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian."

Pasal 22 ayat (6) :

"Apabila pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menolak permintaan pemegang hak, Gubernur dapat mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2)."

Kedelapan, berdasarkan Pasal 23 ayat (3) Perda tersebut apabila pengukuhan Gubernur dan besarnya bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata masih belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah, maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat. Rumusan Pasal 23 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 selengkapnyanya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 23 :

(1)Sebelum mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (6), Gubernur minta pertimbangan dari Tim Penilai Independen;

(2) Tim Penilai Independen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Gubernur;

(3) Apabila pengukuhan Gubernur terhadap bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata masih belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah, maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat.

Dari rumusan Pasal 23 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dapat saya simpulkan bahwa apabila pengukuhan Gubernur atas Keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut masih belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat.

Kesembilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1), dengan belum adanya kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, maka sebagai upaya terakhir Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah, dan berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Perda tersebut, sambil menunggu keputusan persetujuan terhadap usulan pencabutan hak tersebut, maka pelaksanaan pembangunan tetap dilanjutkan. Rumusan Pasal 24 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 24 :

"(1) Dengan belum adanya kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka sebagai upaya terakhir Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

(2)Sambil menunggu Keputusan Persetujuan terhadap usulan pencabutan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka pelaksanaan pembangunan tetap dilanjutkan."

Dari rumusan Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 24 ayat (1) Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dapat saya pahami bahwa sebenarnya norma hukum yang terkandung dalam dua pasal tersebut saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Sebab, dengan mengkonsinyasikan ganti kerugian di Pengadilan Negeri setempat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3), tentu Pemerintah bermaksud agar penitipan uang ganti kerugian tersebut sah sebagai pembayaran dan atau berarti Pemerintah menganggap bahwa dirinya telah memenuhi kewajiban membayar ganti kerugian yang dinilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah, terlepas dari persoalan apakah pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut. Kalau begitu apa perlunya Pemerintah (Gubernur) mengajukan usul pencabutan hak atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1) Perda tersebut. Begitu juga sebaliknya, dalam hal Gubernur telah menetapkan bahwa usul pencabutan hak atas tanah merupakan upaya terakhir apabila pemegang hak atas tanah masih tetap belum sepakat dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1), secara normatif bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (3) yang berisi perintah untuk mengkonsinyasikan ganti kerugian tersebut di Pengadilan Negeri setempat.

Adanya dua ketentuan (yakni Pasal 23 ayat (3) dan Pasal 24 ayat (1) yang norma hukumnya saling bertentangan tersebut tentu menimbulkan persoalan, ketentuan mana yang harus dipakai, apabila pemegang hak atas tanah masih belum sepakat dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Ketentuan Pasal 23 ayat (3) yaitu dengan mengkonsinyasikan ganti kerugian tersebut ke Pengadilan Negeri setempat atautkah ketentuan Pasal 24 ayat (1) yaitu dengan pengajuan usul pencabutan hak atas tanah.

Dengan mengkaji beberapa ketentuan yang mengatur prosedur penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 sebagaimana terurai di atas, maka dapat saya simpulkan sebagai berikut :

1. Dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut memang ada beberapa ketentuan yang secara eksplisit mengatur dan atau memberikan perlindungan hukum preventif bagi pemegang hak atas tanah. Perlindungan hukum preventif yang diberikan dalam Perda tersebut antara lain :
  - a. Adanya kesempatan bagi pemegang hak untuk menyampaikan pendapatnya sebelum Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hal tersebut dapat saya simpulkan dari substansi Pasal 17 dan Pasal 21 yang memberikan kesempatan bagi kedua belah pihak untuk mengadakan musyawarah guna tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Besarnya ganti kerugian

tidak semata-mata didasarkan pada dasar dan cara perhitungan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Perda tersebut:

- b. Adanya kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak). Hal tersebut dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 22 yang memberikan kesempatan bagi pemegang hak atas tanah pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang ada di atasnya untuk mengajukan keberatan atas Keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Keberatan tersebut diajukan kepada Gubernur dengan disertai alasannya.
2. Dalam Perda tersebut tidak diberikan perlindungan hukum represif bagi pemegang hak atas tanah, sebab dalam Perda tersebut tidak ada satu pasalpun yang mengatur penyelesaian sengketa apabila dalam pelaksanaan pengadaan tanah timbul sengketa antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.

### BAB III

## KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH

### UNTUK KEPENTINGAN UMUM

#### 1. Konsinyasi Menurut Burgerlijk Wetboek (BW)

Istilah konsinyasi memang dikenal dalam hukum perdata, meskipun sebenarnya dalam Burgerlijk Wetboek (BW) tidak satu pasalpun yang secara eksplisit menyebut apalagi memberikan pengertian atau definisi terhadap istilah tersebut.

Dalam Burgerlijk Wetboek (BW), perihal konsinyasi diatur secara implisit dalam Buku ke tiga, Bab ke empat Bagian kedua dibawah judul "Tentang penawaran pembayaran tunai, diikuti oleh penyimpanan atau penitipan", pada Pasal 1404 dan kemudian persoalan yang berkaitan dengan hal tersebut diberikan pengaturannya sampai dengan Pasal 1412. Rumusan Pasal 1404 BW selengkapnya berbunyi sebagai berikut :<sup>15</sup>

"Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan, jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan.

Penawaran yang demikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah

---

<sup>15</sup> Subekti dan Tjitrosudibio, Burgerlijk Wetboek (BW), Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, h. 354

dilakukan dengan cara menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang."

Dari rumusan Pasal 1404 Burgerlijk Wetboek (BW) sebagaimana tersebut diatas dapat saya pahami bahwa dalam hal kreditur menolak suatu pembayaran (misalkan karena debitur ingin mengakhiri perikatan dengan kreditur tersebut) atau mungkin debitur tidak mengetahui siapa krediturnya maka agar debitur tidak dianggap telah melakukan wanprestasi, maka debitur dapat melakukan upaya hukum penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan. Cara seperti ini di Negara Common Law dikenal sebagai "deposit in Court".

Penawaran pembayaran tunai diikuti penitipan atau penyimpanan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1404 BW atau yang disebut sebagai "konsinyasi" merupakan cara pembayaran untuk menolong si berutang dalam hal si berpiutang tidak suka menerima pembayaran. Barang yang hendak dibayarkan itu diantarkan kepada si berpiutang atau ia diperingatkan untuk mengambil barang itu dari suatu tempat. Jikalau kreditur tetap menolaknya, maka barang itu disimpan di suatu tempat atas tanggungan si berpiutang. Penawaran dan peringatan tersebut tentunya harus dilakukan secara resmi, misalnya oleh seorang jurusita (Pasal 1405 BW) yang membuat proses verbal dari pembuatannya itu, sedangkan penyimpanan dapat dilakukan di kepaniteraan Pengadilan Negeri, dengan diberitahukan kepada si berpiutang. Jika cara yang ditetapkan dalam undang-undang dipenuhi, maka dengan disimpannya barang tersebut, si berutang telah dibebaskan dari hutangnya, artinya ia dianggap telah membayar secara sah.

Apabila saya pahami isi Pasal 1404 Burgerlijk Wetboek (BW) tersebut maka dapat saya simpulan bahwa :

1. Dalam konsinyasi disyaratkan adanya hubungan hukum antara para pihak (kreditur dan debitur) sebab konsinyasi pada dasarnya bertujuan untuk memutuskan hubungan hukum.
2. Konsinyasi merupakan cara pembayaran untuk menolong debitur dalam hal kreditur tidak suka menerima pembayaran, dan agar cara pembayaran yang diikuti penitipan tersebut sah, maka harus dilakukan dengan cara menurut undang-undang.

## **2. Konsinyasi Dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004**

Sebelum berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993, perihal pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam suatu Peraturan Menteri, yaitu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mulai berlaku sejak tanggal 3 Desember 1975 tersebut, sebenarnya tidak ada satu pasalpun yang mengatur atau menyebut baik secara eksplisit maupun implisit mengenai konsinyasi. Namun, pada masa atau sejak berlakunya Permendagri tersebut sering terjadi inkonsistensi. Apabila terjadi stagnasi dalam musyawarah dengan pemegang hak atas tanah dalam menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, di tempuh jalan

pintas dengan cara mengkonsinyasikan uang ganti kerugian tersebut ke Pengadilan Negeri setempat.<sup>16</sup>

Lembaga peradilanpun tampaknya ikut melegitimasi gejala inkonsistensi tersebut. Hal ini terbukti dari seringnya Pengadilan Negeri mengabulkan permohonan panitia untuk mengkonsinyasikan uang ganti kerugian tersebut tanpa melalui proses pemeriksaan, baik dari segi materiil yuridis maupun prosedurnya.<sup>17</sup>

Dalam konsinyasi tersebut, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri setempat, selanjutnya terserah kepada pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut. Instansi Pemerintah menganggap bahwa dirinya telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang dinilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah.<sup>18</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Propinsi Jawa Timur sekarang ini diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur, yang mulai berlaku sejak tanggal 23 Agustus 2004 lalu. Salah satu alasan Pemerintah menerbitkan Perda tersebut karena dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tidak ada perintah untuk konsinyasi.

---

<sup>16</sup> M. Koidin, Konsinyasi Pembebasan Tanah, Suara Pembaruan, Jakarta, 1993, h. 4

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Urip Santoso, Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, PROJUSTITIA, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 1998, h. 32

Perihal konsinyasi dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 diatur secara eksplisit dalam Pasal 23, yang selengkapnya bunyi rumusan pasal tersebut sebagai berikut :

- (1)Sebelum mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (6), Gubernur minta pertimbangan dari Tim Penilai Independen;
- (2)Tim Penilai Independen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Gubernur;
- (3)Apabila pengukuhan Gubernur terhadap bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata masih belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah, maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat.

Dari rumusan Pasal 23 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut secara ringkas dapat saya simpulkan bahwa apabila pemegang hak atas tanah masih belum sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sampai pada akhirnya Gubernur mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah, maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat.

Sesuai dengan topik yang di bahas dan permasalahan yang diajukan dalam skripsi ini maka dalam sub bab ini akan dibahas dan dikaji apakah penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No 6 Tahun 2004 tersebut dapat dibenarkan secara yuridis normatif.

Untuk dapat menjawab permasalahan tersebut maka akan saya kaji bagaimana asas-asas dan atau ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarki kedudukannya lebih tinggi dari Perda tersebut berkenaan dengan pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan konsinyasi.

Dalam Burgerlijk Wetboek (BW) konsinyasi diatur secara implisit dalam Pasal 1404, yang selengkapnya rumusan pasal tersebut berbunyi sebagai berikut :<sup>19</sup>

“Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan.

Penawaran yang demikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal pembayaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang”.

Apabila saya kaji dari substansi Pasal 1404 BW tersebut dapat saya pahami bahwa konsinyasi tersebut dapat diterapkan apabila sebelumnya sudah ada hubungan hukum (perikatan) antara debitur dan kreditur, sebab tujuan dari konsinyasi itu sendiri adalah untuk memutuskan hubungan hukum, yakni antara debitur dan kreditur.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan Instansi Pemerintah merupakan hubungan

---

<sup>19</sup> Subekti dan Tjitrosudibio, Loc. Cit.

hukum perdata yang tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Burgerlijk Wetboek (BW). Hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan Instansi Pemerintah merupakan hubungan hukum yang lahir dari perjanjian. Dan agar terjadi suatu perjanjian, maka harus dipenuhi ketentuan Pasal 1320 Burgerlijk Wetboek (BW), yaitu : (1) adanya kata sepakat; (2) kecakapan para pihak ; (3) objek tertentu; (4) sebab yang halal.

Untuk menguji apakah telah terjadi perjanjian antara pemegang hak atas tanah dengan Instansi Pemerintah, dapat diketahui dari ada atau tidak adanya kata sepakat. Jadi apabila belum ada kata sepakat antara pemegang hak atas tanah dengan Instansi Pemerintah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, maka berarti belum terjadi perjanjian, sehingga belum terjadi hubungan hukum (perikatan). Dan sebagai konsekuensinya lembaga konsinyasi sebagaimana diatur dalam pasal 1404 – 1412 BW tersebut tidak bisa diterapkan.

Berkenaan dengan penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah tersebut menurut Budi Harsono, meskipun dalam berbagai kasus dibenarkan oleh Mahkamah Agung, namun hal tersebut jelas menyalahi hukum. Dalam keadaan tidak ataupun belum dicapai kata sepakat, tidak ada hubungan hukum hutang piutang sebagai kreditur dan debitur antara yang memerlukan tanah dengan yang empunya tanah.<sup>20</sup>

Begitu juga menurut Ali Sofwan, penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah sebenarnya tidak dibenarkan oleh hukum, karena lembaga

---

<sup>20</sup> Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 323

konsinyasi tersebut mensyaratkan adanya hubungan hukum (Perdata) terlebih dahulu. Sedangkan konsinyasi dalam pengadaan tanah tidak ada hubungan hukum yang dimaksudkan itu.<sup>21</sup>

Berkenaan dengan pengadaan (pembebasan) tanah, dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memang tidak ada satu pasalpun yang mengatur tentang pengadaan (pembebasan) tanah. Akan tetapi dari rumusan Pasal 27 ayat (2) UUPA dapat kita pahami bahwa hak atas tanah (hak milik) dapat menjadi hapus karena penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya. Dalam Pasal 34 huruf c UUPA dinyatakan bahwa hak guna usaha dapat menjadi hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Dan dalam Pasal 40 huruf c UUPA dinyatakan bahwa hak guna bangunan dapat menjadi hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Peluang tersebut kemudian dimanfaatkan dengan melembagakannya menjadi satu prakata hukum baru yang disebut dengan "pembebasan tanah", atau yang sekarang dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 dan juga dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 disebut dengan "pengadaan tanah".

Dari uraian tersebut diatas dapat saya pahami bahwa pengaturan mengenai pengadaan (pembebasan) tanah bersumber dari beberapa ketentuan yang diatur dalam UUPA (khususnya Pasal 27 ayat (2), Pasal 34 huruf c, dan Pasal 40 huruf c), dan oleh sebab itu norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan (pembebasan) tanah harus sesuai dan atau tidak bertentangan dengan UUPA.

---

<sup>21</sup> Ali Sofwan Husein, Konflik Pertanahan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h. 94

Sehubungan dengan uraian diatas penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan (pembebasan) tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 jelas ketentuan tersebut bertentangan dengan UUPA, karena dari substansi Pasal 27 ayat (2), Pasal 34 huruf c, dan Pasal 40 huruf c UUPA mengisyaratkan bahwa pelepasan hak atas tanah tersebut harus dilakukan dengan sukarela dan atau disepakati oleh pemegang hak atas tanah.

Dalam Pasal 6 UUPA diatur mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Rumusan Pasal 6 UUPA tersebut selengkapnya sebagai berikut :

"Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial" ini berarti bahwa hak atas tanah tidak semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi juga untuk kepentingan umum. Meskipun kepentingan umum harus diutamakan, namun demikian kepentingan individu juga tidak boleh diabaikan. Dengan demikian penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebenarnya juga bertentangan dengan norma hukum yang terkandung dalam Pasal 6 UUPA tersebut, karena dengan mengkonsinyasikan uang ganti kerugian tanpa adanya kesepakatan terlebih dahulu dengan pemegang hak atas tanah berarti telah mengabaikan hak-hak dan atau kepentingan individu (pemegang hak atas tanah).

Dalam Pasal 21 Keppres No. 55 Tahun 1993 jo Pasal 27 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1994, telah diatur mekanisme perolehan hak atas tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu apabila pemegang hak atas tanah tetap tidak menyetujui besarnya

ganti kerugian yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah maupun Gubernur, maka perolehan hak atas tanah tersebut harus melalui permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden berdasarkan Undang -Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Dari uraian sebagaimana tersebut diatas maka dapat saya simpulkan bahwa penggunaan lembaga konsinyasi sebagaimana diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tidak dapat dibenarkan secara yuridis normatif.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Dari pembahasan atas permasalahan yang diajukan dalam skripsi ini maka dapat saya simpulkan sebagai berikut :

- a. Dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 pada dasarnya tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, sebab dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut hanya diatur perlindungan hukum preventif. Dan perlindungan hukum preventif yang diberikan pun hanya berupa adanya kesempatan untuk menyampaikan pendapat (melalui musyawarah) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 21 dan adanya kesempatan untuk pengajuan keberatan (inspraak) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Perda tersebut. Selanjutnya dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut sama sekali tidak diatur perlindungan hukum represif bagi pemegang hak atas tanah, karena dalam Perda tersebut tidak ada satu pasal pun yang mengatur penyelesaian sengketa apabila terjadi sengketa antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.
- b. Penggunaan lembaga konsinyasi sebagaimana diatur dalam Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut tidak dapat dibenarkan secara yuridis normatif, karena bertentangan dengan asas atau norma dan atau

ketentuan yang diatur dalam peraturan yang secara hierarki berkedudukan lebih tinggi, antara lain :

- 1) Bertentangan dengan Burgerlijk Wetboek (BW) (khususnya Pasal 1404) karena lembaga konsinyasi mensyaratkan adanya hubungan hukum (adanya perikatan) terlebih dahulu antara kedua belah pihak.
- 2) Bertentangan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (khususnya terhadap azas atau ketentuan yang diatur dalam Pasal 6, Pasal 18, Pasal 27, dan Pasal 40).
- 3) Bertentangan dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 (khususnya Pasal 21) dan juga Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 (khususnya Pasal 27) karena dalam hal bentuk dan besarnya ganti kerugian belum disepakati oleh pemegang hak atas tanah maka Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah (dan tidak/tanpa menggunakan lembaga konsinyasi).

## **2. Saran**

a. Kepada Pemerintah Propinsi Jawa Timur agar berkenan untuk :

1. Merevisi Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut guna memberikan dan atau menyempurnakan beberapa ketentuan yang mengatur perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah baik perlindungan hukum preventif maupun represif.
2. Merevisi Pasal 23 ayat (3), (yang mengatur penggunaan lembaga konsinyasi) dalam Perda tersebut, atau tidak menerapkan penggunaan

lembaga konsinyasi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) tersebut dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Propinsi Jawa Timur.

- b. Bagi pemegang hak atas tanah yang merasa dirugikan dengan berlakunya Perda Pemerintah Propinsi Jawa Timur No. 6 Tahun 2004 tersebut dapat melakukan upaya hukum "judisial review."

## DAFTAR BACAAN

- Abdurrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Penerbit PT. CITRA ADITYA BAKTI, Bandung, 1994.
- Ali Sofwan Husein, Konflik Pertanahan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Hadjon, Philipus M, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- \_\_\_\_\_, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Hardijan Rusli, Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Urip Santoso, Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, PRO JUSTITIA, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 1998.
- \_\_\_\_\_, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Bahan Kuliah Hukum Pengadaan Hak Atas Tanah, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2002.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Burgerlijk Wetboek (BW);
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
- Undang-undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya, (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324);
- Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksana Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2004 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur (Lembaran Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2004 Nomor 5 Tahun 2004 Seri E).



PERATURAN DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR  
NOMOR 6 TAHUN 2004  
TENTANG

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
PROPINSI JAWA TIMUR

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

GUBERNUR JAWA TIMUR,

Menimbang : a. bahwa dalam rangka meningkatkan kelancaran pelaksanaan pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, diperlukan pengadaan tanah yang dilakukan dengan sebaik-baiknya dan sebenar-benarnya ;  
b. bahwa perlu adanya antisipasi terhadap berbagai gejolak yang mungkin timbul dalam hal pengadaan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum ;  
c. bahwa sehubungan dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b, dipandang perlu mengatur ketentuan-ketentuan mengenai Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur, dengan Peraturan Daerah.

Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Timur juncto Undang-undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Mengadakan Perubahan dalam Undang-undang Tahun 1950 Nomor 2 dari hal Pembentukan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 32) ;  
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) ;  
3. Undang-undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2106) ;

4. Undang

4. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Diatasnya (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324) ;
5. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501) ;
6. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839) ;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 362) ;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara 2171) ;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952) ;
10. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ;
11. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanian ;
12. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian.
13. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ;
14. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme, Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota ; -
15. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Nomor 4 Tahun 1996 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur Tahun 1996/1997 - 2011/2012 (Lembaran Daerah Nomor 4 Tahun 1998 seri D)

Dengan persetujuan  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR TENTANG  
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
PROPINSI JAWA TIMUR.

B A B I  
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Propinsi Jawa Timur.
2. Pemerintah Propinsi adalah Pemerintah Propinsi Jawa Timur.
3. Gubernur adalah Gubernur Jawa Timur.
4. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.
5. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.
6. Instansi Pemerintah adalah instansi pemerintah yang berada di wilayah Propinsi Jawa Timur.
7. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang tidak digunakan semata-mata untuk mencari keuntungan.
8. Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
9. Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.
10. Hak atas tanah adalah hak atas sebidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

11. Ganti

11. Ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
12. Hak Ulayat adalah hak atas tanah dari masyarakat hukum adat yang tidak mengandung unsur pemilikan perorangan.

## BAE II KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH

### Pasal 2

Pemerintah Propinsi berwenang melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

### Pasal 3

- (1) Ketentuan tentang pengadaan tanah dalam Peraturan Daerah ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ;
- (2) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah Propinsi dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ;

### Pasal 4

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

### Pasal 5

Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

### Pasal 6

## Pasal 6

- (1) Pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :
- a. jalan umum, saluran pembuangan air, rel kereta api ;
  - b. waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi ;
  - c. Rumah Sakit Umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat ;
  - d. pelabuhan atau bandar udara atau terminal angkutan umum, stasiun kereta api
  - e. sarana peribadatan ;
  - f. sarana pendidikan atau sekolah ;
  - g. pasar umum ;
  - h. fasilitas pemakam umum ;
  - i. fasilitas keselamatan umum ;
  - j. pos dan telekomunikasi ;
  - k. sarana olahraga umum
  - l. stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya ;
  - m. Kantor Pemerintah ;
  - n. fasilitas TNI dan Polri ;
  - o. Rumah susun sederhana ;
  - p. panti asuhan, panti werdha, panti rehabilitasi.

- (2) Gubernur dapat menetapkan kegiatan pembangunan selain yang dimaksud pada ayat (1) setelah mendapatkan penilaian dari Panitia Pengadaan Tanah dengan tetap mengacu pada Peraturan Daerah ini.

### B A B III PANITIA PENGADAAN TANAH

## Pasal 7

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terletak di dua wilayah Kabupaten/Kota atau yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Pemerintah Propinsi yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur

(2) Keanggotaan

- (2) Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh Gubernur atau pejabat yang ditunjuk di lingkungan Pemerintah Propinsi dan keanggotaannya terdiri dari :
- unsur Pemerintah Kabupaten/Kota ;
  - Unsur Kantor Pertanahan ;
  - Camat ;
  - Lurah/Kepala Desa ; dan
  - Instansi terkait
- (3) Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditambah dari unsur lainnya sesuai kebutuhan, sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang.

#### Pasal 8

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan harus berkoordinasi dengan Panitia Pengadaan Tanah

#### Pasal 9

Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melakukan survei dasar yang bertujuan mengumpulkan data tentang masyarakat yang tinggal di lokasi pembangunan, tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah serta hal-hal lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

#### Pasal 10

Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 mempunyai tugas :

- mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan ;
- mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya ;
- menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan ;

d. memberikan

- e. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut ;
- f. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian ;
- g. menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah ;
- h. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ;
- i. melaporkan perkembangan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara berkala kepada Gubernur.

#### Pasal 11

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah.

#### Pasal 12

- (1) Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan dikoordinasikan oleh Panitia Pengadaan Tanah ;
- (2) Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan. ;
- (3) Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka ;
- (4) Penunjukan wakil/kuasa dari para pemegang hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dilakukan secara tertulis dan diketahui oleh Lurah/Kepala Desa setempat.

#### BAB IV

## B A B IV GANTI KERUGIAN

### Pasal 13

Ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

- a. hak atas tanah ;
- b. bangunan ;
- c. tanaman ;
- d. benda-benda lain, yang berkaitan dengan tanah.

### Pasal 14

Bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. uang ;
- b. tanah pengganti ;
- c. pemukiman kembali ;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c ; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

### Pasal 15

Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

### Pasal 16

Dasar dan cara penitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar :

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan nilai jual obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan ;
- b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan ;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.

### Pasal 17

Panitia Pengadaan Tanah memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat mengenai ganti kerugian dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. harga tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a ;
- b. nilai taksiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b dan c ;

c. faktor

- c. faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, antara lain :
- 1) lokasi tanah ;
  - 2) kondisi tanah ;
  - 3) jenis hak atas tanah ;
  - 4) status penguasaan tanah ;
  - 5) peruntukan tanah ;
  - 6) kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah ;
  - 7) prasarana yang tersedia ;
  - 8) fasilitas dan utilitas.

#### Pasal 18

Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Kesepakatan yang ditanda tangan oleh kedua belah pihak.

#### Pasal 19

Dengan berdasar pada kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut.

#### Pasal 20

- (1) Ganti kerugian diserahkan langsung kepada :
  - a. pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah ;
  - 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 dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

#### Pasal 21

### Pasal 21

Apabila setelah melalui proses musyawarah beberapa kali dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari tetap tidak tercapai kata sepakat, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan Keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 17 dan dengan memperhatikan kepentingan yang lebih luas.

### Pasal 22

- (1) Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang ada di atasnya yang tidak mengambil ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya surat pemberitahuan, dianggap keberatan atau menolak terhadap keputusan tersebut dan yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur dengan disertai alasan keberatannya ;
- (2) Gubernur dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian ;
- (3) Apabila masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas putusan terhadap penyelesaian yang ditempuh, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan kepada Pimpinan Instansi yang bersangkutan ;
- (4) Pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut ;
- (5) Apabila pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyetujui permintaan pemegang hak, Gubernur mengeluarkan keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti kerugian sekaligus memerintahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian ;
- (6) Apabila pimpinan Instansi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menolak permintaan pemegang hak, Gubernur dapat mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

### Pasal 23

Pasal 23

- (1) Sebelum mengukuhkan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 : ayat (6), Gubernur minta pertimbangan dari Tim Penilai Independen ;
- (2) Tim Penilai Indenpenden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Gubernur ;
- (3) Apabila pengukuhan Gubernur terhadap bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata masih belum disepakati oleh Pemegang Hak Atas Tanah, maka ganti kerugian tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat.

Pasal 24

- (1) Dengan belum adanya kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka sebagai upaya terakhir Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku ;
- (2) Sambil menunggu Keputusan Persetujuan terhadap usulan pencabutan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka pelaksanaan pembangunan tetap dilanjutkan.

B A B V  
PEMBIAYAAN

Pasal 25

Segala biaya yang timbul dalam persiapan, penelitian, pelaksanaan permukiman kembali, monitoring dan evaluasi termasuk honorarium Panitia Pengadaan Tanah dan Tim Penilai dibebankan pada Instansi Pemerintah yang menemukan tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B A B VI  
PENGADAAN TANAH SKALA KECIL

Pasal 26

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung oleh pihak yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara yang disepakati kedua belah pihak dilengkapi dengan penetapan lokasi.

BAB VII

BA 3 VII  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 27

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya akan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur.

Pasal 28

Peraturan Daerah ini berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Propinsi Jawa Timur.

Ditetapkan di Surabaya  
pada tanggal 23 Agustus 2004

GOVERNUR JAWA TIMUR

ttd.

MAM UTOMO. S

Diundangkan di Surabaya  
Pada tanggal 23 Agustus 2004

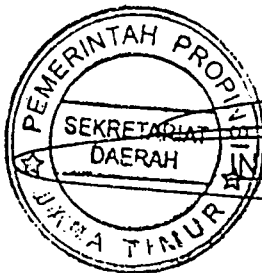
SEKRETARIS DAERAH  
PROPINSI JAWA TIMUR

ttd.

Dr. H. SOEKARWO, SH, M.Hum

LEMBARAN DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR TAHUN 2004  
NOMOR 5 TAHUN 2004. SERI E.

Sesuai dengan aslinya  
A.n. SEKRETARIS DAERAH PROPINSI  
JAWA TIMUR  
Kepala Biro Hukum



INDRA WIRAGANA, SH  
Pembina Tingkat II  
NIP 510 090 148

ATAS  
PERATURAN DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR  
NOMOR 6 TAHUN 2004  
TENTANG  
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
PROPINSI JAWA TIMUR

I. PENJELASAN UMUM

Bahwa kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sering mengalami hambatan hambatan yang n engganggu kelancaran pelaksanaan pembangunan di Jawa Timur.

Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai landasan hukum untuk operasionalisasi bagi Pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam rangka pelaksanaan pengadaan / pembebasan tanah untuk kepentingan umum, mengingat Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Bidang Pertanahan beserta peraturan pelaksanaannya dirasakan belum cukup efektif dalam pelaksanaannya.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

|                                |   |                                                                                                                                        |
|--------------------------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pasal 1 sampai dengan 5        | : | Cukup jelas                                                                                                                            |
| Pasal 6 ayat (1) huruf a s/d h | : | Cukup jelas.                                                                                                                           |
| huruf i                        | : | Yang dimaksudkan dengan Fasilitas Keselamatan Umum antara lain tanggul penanggulangan banjir, lahar dan lain-lain bencana              |
| huruf j s/d p                  | : | Cukup jelas.                                                                                                                           |
| Ayat (2)                       | : | Cukup jelas.                                                                                                                           |
| Pasal 7 s/d 13                 | : | Cukup jelas.                                                                                                                           |
| Pasal 14 huruf a s/d d         | : | Cukup jelas                                                                                                                            |
| Huruf e                        | : | Yang dimaksud dengan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan, antara lain deposito, Ongkos Naik Haji (ONH), dll. |
| Pasal 15 dan 16                | : | Cukup jelas                                                                                                                            |
| Pasal 17 huruf c angka 7)      | : | Yang dimaksud dengan prasarana yang tersedia, antara lain saluran telepon, saluran listrik, saluran air dan sebagainya.                |
| Pasal 18 dan 19                | : | Cukup jelas                                                                                                                            |
| Pasal 20 ayat (1)              | : | Cukup jelas                                                                                                                            |

ayat (2)

- ayat (2) : Upaya mencari salah satu atau beberapa orang dari pemilik tanah yang tidak diketemukan, dilakukan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan cara mengumumkan melalui media massa
- Pasal 21 : Cukup jelas
- Pasal 22 ayat (1) : Tenggang waktu keseluruhan untuk pemberitahuan tertulis kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang tidak mengambil ganti kerugian adalah 21 hari (3 x 7 hari).
- ayat (2) s/d (6) : Cukup jelas.
- Pasal 23 ayat (1) : Tim Penilai Independen merupakan tim yang terdiri dari unsur-unsur yang bersifat netral, dalam arti tidak berpihak kepada pemilik tanah maupun pihak yang membutuhkan tanah serta tidak ada keterkaitan dengan tanah yang akan dibebaskan.
- dan (2) : Cukup jelas
- ayat (3) : Konsinyasi dilakukan pada Bank Pemerintah dengan rekening atas nama Pengadilan Negeri setempat, demikian pula dengan konsinyasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 ayat (2).
- Pasal 24 s/d 28 : Cukup jelas
-