

**PENGGUNAAN KONSINYASI UNTUK PENYELESAIAN  
GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK  
KEPENTINGAN UMUM DI KOTA BALIKPAPAN**

***USE OF CONSINCIPLES FOR THE SETTLEMENT OF  
INDEMNITY IN LAND PROCUREMENT FOR PUBLIC  
INTEREST IN BALIKPAPAN CITY***

**Gerson Marthen Lumanauw<sup>1</sup>, Susilo Handoyo<sup>2</sup>, Roziqin,<sup>3</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan  
Jl. Pupuk Kelurahan Gunung Bahagia  
Gersonmarthenlumanauw@gmail.com

**ABSTRAK**

Penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dalam hal ketidaksetujuan terhadap ganti kerugian yang dihasilkan berdasarkan musyawarah, ada pihak yang tidak setuju tetapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, dan ada juga yang kemudian mengajukan keberatan ke pengadilan tetapi pada akhirnya tetap menolak ganti kerugian yang telah ditetapkan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sebagian pemegang hak atas tanah yang tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri adalah masyarakat yang tidak mengerti hukum, yang tidak memiliki pengacara, dan juga masyarakat merasa malas berurusan dengan Pengadilan karena ada masyarakat yang berpandangan apabila menempuh proses peradilan akan memakan waktu dan dana yang relatif banyak. Hasilnya pun belum tentu sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat khususnya dalam hal ini pihak penggugat dan Penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadanan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/masih dipersengketakan kepemilikannya/diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang/menjadi jaminan di bank pada intinya tidak menjadi permasalahan dalam praktiknya, akan tetapi akan muncul permasalahan dimana objek pengadaan tanah tersebut masih dalam sengketa keluarga dan akan menyebabkan kesalahan interpretasi di proses pengadilan.

**Kata Kunci:** Konsinyasi, Pengadilan, Jaminan, Bank

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

<sup>2</sup> Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

<sup>3</sup> Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

**ABSTRACT**

*The use of consignment in the event that the party has the right to refuse the form and / or amount of compensation based on the results of deliberation in the case of disagreement with the resulting compensation based on deliberation, there are parties who disagree but do not submit objections to the court, and there are also those who then file an objection to the court but in the end they still refused the compensation that had been determined based on the decision of the District Court / Supreme Court which had obtained permanent legal force. Some land rights holders who do not submit objections to the District Court are people who do not understand the law, who do not have lawyers, and also people feel lazy to deal with the Court because there are people who think that going through the judicial process will take a relatively large amount of time and funds. The result is not necessarily in accordance with what the community wants, especially in this case the plaintiff and the use of consignment in the case that the object of land acquisition to be compensated is being the object of a case in court / ownership is still disputed / has been confiscated by an authorized official / is a guarantee in In essence, banks are not a problem in practice, however, problems will arise where the object of land acquisition is still in a family dispute and will cause misinterpretation in court proceedings.*

**Keywords:** *Consignment, Court, Guarantee, Bank*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan lain.

Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya. Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping

mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang. Menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat (UUPA) di atur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa yang paling utama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.<sup>4</sup>

Hal ini berarti nilai ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah tersebut, dengan demikian ganti rugi yang diberikan atas tanah itu juga menentukan berapa besar yang harus diterima dengan adanya hak berbeda itu, namun demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pembebasan tanah.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata

---

<sup>4</sup> Soedharyo Soimin, Status Hak dan Pembebasan Tanah, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm. 82

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Ed. 1, Cet. 2 (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 45

sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi. Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan, bahwa konsinyasi yang diterapkan dalam Perpres ini berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.

Pemerintah Kota Balikpapan sebagai Bagian Pemerintah Republik Indonesia memiliki peran yang besar dalam membangun kepercayaan investor. Sebagaimana diatur didalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur didalam yang berbunyi “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom” yang kemudian Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah diatur pada salah satu Peraturan Wali Kota Balikpapan yaitu Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 21 Tahun 2019.

Selain itu dalam penjelasan UUD 1945 ditetapkan “Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).” Jelaslah bahwa Indonesia adalah suatu Negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan).<sup>6</sup>

Sebagai sebuah badan hukum sebuah Negara selain berhak untuk melakukan perbuatan hukum, juga mempunyai hak untuk memiliki kekayaan tersendiri yang lepas dari atau terpisah dari kekayaan individu yang berhak untuk mewakili Negara tersebut. Perbuatan Hukum perdata yang secara hukum dinyatakan sebagai perbuatan yang dilakukan oleh Negara dapat mengakibatkan timbulnya

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm 82

perikatan perdata dan perikatan perdata tersebut dapat menimbulkan adanya kewajiban pada Negara.<sup>7</sup>

Persoalan Negara sebagai badan hukum, yakni sebagai subyek pelaku dan sebagai subyek kewajiban dan hak, pada dasarnya merupakan persoalan yang sama dengan persoalan badan hukum sebagai badan hukum. Negara juga merupakan badan hukum, yakni sebuah komunitas yang dibentuk oleh tatanan norma yang melembagakan organ-organ yang secara langsung atau tidak langsung diharuskan menjalankan fungsi mereka, berdasarkan prinsip pembagian kerja. Tatanan yang membentuk komunitas ini adalah tatanan hukum, yang disebut sebagai tatanan hukum nasional yang dilawankan dengan tatanan hukum internasional. Badan hukum yang dibentuk oleh undang-undang tunduk kepada tatanan hukum nasional yang memberlakukan kewajiban dan memberikan hak kepadanya sebagai badan hukum, demikian pula Negara dapat dianggap tunduk kepada tatanan hukum internasional yang memberlakukan kewajiban dan memberikan hak kepada Negara sebagai badan hukum. Dan karena itu kewajiban eksternal-internal dan hak dapat dibedakan dalam kaitannya dengan Negara sebagai sebuah badan hukum yang tunduk kepada hukum internasional, demikian pula dalam kaitannya dengan sebuah badan hukum yang tunduk kepada tatanan hukum nasional: kewajiban dan hak eksternal Negara ditetapkan oleh tatanan hukum internasional. Sedangkan kewajiban dan hak internal ditetapkan oleh tatanan hukum nasional. Dibagian berikutnya kita pertama-tama hanya akan membahas persoalan Negara sebagai badan hukum terlepas dari hukum internasional yang menerapkan kewajiban dan memberikan hak kepada Negara itu.<sup>8</sup> Pemerintah Kota Balikpapan dalam hal ini adalah badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan Badan Hukum sebagaimana diatur didalam aturan positif Indonesia sehingga dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan akan memiliki akibat hukum tersendiri. Oleh Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, yang diatur lebih lanjut didalam Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah yang diatur didalam Pasal 18 mengenai Bagian Hukum pada ayat (1) yang berbunyi “ Bagian Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c

---

<sup>7</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2004, Pengkajian Hukum Tentang Masalah Hukum Tanggung Jawab Perdata atas Pelaksanaan Pemerintah. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hlm . 1-2

<sup>8</sup> Hans Kelsen, 2007, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, Bandung, hlm. 320

mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, pengendalian dan perumusan peraturan perundang-undangan, telaahan hukum, pemberian bantuan hukum, publikasi dan pendokumentasian produk hukum serta pembinaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil.” oleh karena itu Pemerintah Kota Balikpapan dapat melalui Bagian Hukum memberikan bantuan hukum kepada Organisasi Perangkat Daerah yang mendapatkan gugatan dari masyarakat secara perdata maka sebagaimana diatur di dalam

Berkaitan dengan hukum maka di Balikpapan banyak kemudian fasilitas-fasilitas umum yang didirikan dan yang pasti untuk membangun sebuah property dibutuhkan lahan yang tidak sedikit. Maka daripada itu melalui prosedur yang benar Pemerintah Kota Balikpapan mengusulkan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terbesar adalah fasilitas air minum salah satunya karena begitu banyak dan padatnya kota Balikpapan sehingga membutuhkan air dengan kapasitas yang besar. Dan untuk itu maka dilakukanlah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Namun kemudian ada banyak perkara mengenai pertanahan yang kemudian muncul di Balikpapan ketika Pemerintah Kota Balikpapan melakukan pengadaan tanah. Beberapa masyarakat ada yang keberatan dengan perolehan kepemilikan lahan yang sudah dibebaskan melalui prosedur hukum positif Indonesia beberapa diantaranya adalah pengadaan lahan untuk kepentingan umum penyediaan waduk untuk kepentingan air masyarakat. Padahal secara prosedur dan proses sudah dilaksanakan namun ada saja masyarakat yang keberatan dan mengajukan gugatan di Pengadilan Negeri Balikpapan.

Penerapan konsinyasi dalam Perpres ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengusuran atau pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, dan bukannya dengan mengkonsinyasikan uang ganti rugi ke pengadilan negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dan dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah?

2. Bagaimanakah penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadanan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan ?

### **C. Metode Penelitian**

Pendekatan penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut: Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>10</sup>

### **D. Tinjauan Pustaka**

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.**

Kepentingan umum yang dijadikan dasar alasan melakukan pembebasan tanah selama ini masih banyak terdapat penafsiran yang berbeda sehingga tidak jarang menjadi sumber konflik. Pada saat penetapan lokasi pembangunan sampai pada proses pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, merumuskan pengertian kepentingan umum yaitu: “kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”..

Pengertian kepentingan umum ini lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum yang dirumuskan sebelumnya, dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 36 tahun 2005 jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam aturan ini

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit., hlm. 32

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 14

mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat Maria S.W. Soemardjono dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut. Lebih lanjut dikatakan Maria S.W Soemardjono yang dikutip dalam bukunya Adrian Sutedi, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (*socially profitable atau four public use atau actual use by the public*) dan agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian terpadu. Manakala memulai membicarakan hukum maka yang menjadi tujuan hukum adalah kepentingan umum, dengan demikian kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya Negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum. Karena aspek yang paling terpenting dalam hukum adalah tercapainya rasa keadilan bagi masyarakat pada tingkatan yang tertinggi.<sup>11</sup>

Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “public benefit” sedangkan dalam arti sempit “*public use*” diartikan sebagai “*public access*”, atau apabila public access tidak dimungkinkan, maka cukup “*if the entire public could use the product of the facility.*”<sup>12</sup>

Menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk

---

<sup>11</sup> Maria S.W. Soemardjono, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, hlm. 73.

<sup>12</sup> Maria S.W Soemardjono, Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan Untuk Makalah Chadijjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut Uupa, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agrarian Iii Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara-Badan Pertanahan Nasional Medan 19-20 september 1990, hlm. 13.



kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azaz-azaz Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara. Notonogoro berpendapat bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu. Begitu pentingnya kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam peraktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas. Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum ditinggalkan dan kepentingan pribadi atau kelompok yang ditonjolkan maka pergolakan dan sengketa tidak dapat dihindari, paham pancasila yang meletakkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara seimbang, Negara tidak berfungsi secara pasif namun harus secara aktif mengusahakan ketertiban umum dan sekaligus menunjang kesejahteraan masyarakat.<sup>13</sup>

Pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan doktrin kepentingan umum yaitu:

1. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum, istilah yang sering digunakan untuk mengungkapkan pengertian “umum” tersebut, misalnya: *public* atau *social, general, common* atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “purpose” sering diganti dengan *need, necessity*, atau *use interest, function, utility*. Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, maka hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.
2. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah dan sebagainya yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum, segala kegiatan diluar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.<sup>14</sup>

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benarbenar untuk kepentingan umum, yaitu :

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.
2. Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak

---

<sup>13</sup> John Salindeho, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

<sup>14</sup> G. Kitay dalam SW Sumardjono, Ibid, hlm. 241.

dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

3. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah, memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
4. Tidak mencari keuntungan
5. Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.<sup>15</sup>

Agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat dilaksanakan berdasarkan Kriteria kepentingan umum secara efektif harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri:

1. Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 6 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
3. Penerapan untuk kriteria kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pengertian dalam pasal ini adalah pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapatlah dipahami ketika judul keputusan presiden

---

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Ed. 1, Cet. 2 Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 75.

tersebut ditulis “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan”.

Implementasi kepentingan umum ini manakala salah ditafsirkan akan menyebabkan hilangnya rasa keadilan bagi masyarakat, jika kepentingan umum tidak bisa diakses atau dimanfaatkan secara langsung oleh seluruh lapisan masyarakat, keadaan demikian adalah jelas bertentangan dengan filosofis hukum yaitu kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada semua lapisan masyarakat tanpa pandang bulu. Penyebab terjadinya penyimpangan yang demikian itu setidaknya karena dua kemungkinan, yakni karena aspek peraturan perundang-undangan atau aspek penyimpangan karena salah penafsiran dilapangan.<sup>16</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 secara lebih luas didefinisikan pengadaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanah tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah atau pencabutan atas tanah. Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sama rumusan definisi dari pengadaan tanah namun ada kalimat yang dipotong “atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian pengertian pengadaan atas tanah dan pencabutan atas tanah jelas memiliki arti dan makna yang berbeda, pencabutan hak atas tanah pemerintah bertidak secara aktif dan bersifat sepihak maupun pihak swasta yang didukung oleh pemerintah.

Namun persamaan istilah pembebasan tanah dan pencabutan tanah adalah terletak pada adanya ganti rugi. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam undang-undang ini tidak dicantumkan sama sekali kata pencabutan dan pembebasan tanah, hal ini menandakan bahwa spirit yang tertuang dalam undang-undang ini adalah agar dalam pengadaan tanah pola yang dipakai lebih bersifat lunak dan menghargai kedudukan pemegang hak atas tanah, sehingga disebutkan juga kata pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

Penetapan ganti rugi yang layak dan adil ini perlu ada kejelasan dalam penerapannya, sehingga ukuran layak dan adil bagi pemerintah dan pemegang hak atas tanah terdapat keseimbangan, tidak hanya pemerintah yang menilai sebarang mungkin dengan menetapkan harga sesuai yang diinginkan tetapi harus ada konsensualisme atau kesepakatan harga antara pemerintah dan pemegang hak atas

---

<sup>16</sup> Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, Cet.1 Mandar Maju, Bandung, 2011) hlm. 56.

tanah, dengan diupayakan semaksimal mungkin untuk menghindari upaya pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan hak. Tidak lagi dengan menggunakan konsinyasi atau penitipan ganti rugi yang dilakukan melalui pengadilan tetapi berupaya semaksimal mungkin untuk tidak digunakan penitipan ganti rugi secara paksa namun yang paling terpenting adalah pentapan ganti rugi secara suka rela tanpa ada rasa paksaan dari pemerintah.

Adanya kata sepakat dalam musyawarah pembebasan tanah dimaksudkan untuk dapat memberikan rasa kesejahteraan bagi pemilik dan yang memerlukan tanah. Hal ini sejalan dengan pendapat Abdurrahman, pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/penguasaan atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan. Menurut Maria S.W. Sumardjono mengatakan, ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur<sup>17</sup>

### **B. Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan upaya paksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya atas tanah dengan alasan kepentingan umum. Setidaknya terdapat dasar prinsip muatan yang terkandung didalam aturan yang dibuat sehingga dalam aturan tidak memuat aturan yang tanpa dasar yang jelas. Prinsip pengadaan tanah yang setidaknya termuat dalam sebuah aturan yaitu:

1. Prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang dimiliki rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga Negara, sehingga tidak sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada.
2. Prinsip kepentingan umum baik dalam pengaturannya (ketentuan materil) dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum (ketentuan formil) maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi pemerintah sebagai pemangku bagi kepentingan umum.

---

<sup>17</sup> Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 10

3. Prinsip kepastian atas kepentingan umum menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk kategori kepentingan umum, dengan penegasa adanya kepentingan seluruh lapsan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, nyata-nyata tidak digunakan untuk mencari keuntungan (tidak ada unsur komersial atau bisnis) perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah.
4. Prinsip pelaksanaan dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kopenten baik untuk panitia pengadaan tanah maupun panitia tim penafsir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.
5. Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah terutama mengenai hal yang berkaitan dengan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
6. Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab hak atas tanah tersebut bagian dari aset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu, dan apabila sudah terdaftar maka telah ada legalitas aset yang diberikan oleh Negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar konpensasi kepada Negara baik dalam bentuk kewajiban uang, kemasukan kepada kas Negara maupun kewajiban perpajakan, selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.
7. Prinsip perbedaan ketentuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitatif dengan pengadaan tanah bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersil atau bisnis dan kepentingan swasta) seta penetapan kriteria luasan tanah sekala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan norma seperti kemungkinan penggunaan bantuan panitia pengadaan tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Ini adalah mempunyai proses dan tahapan-tahapan sampai kepada pembebasan atas tanah. Tahapan tersebut meliputi:

**1. Tahap perencanaan pengadaan tanah**

Pada tahap perencanaan ini instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum

dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.<sup>46</sup> Perencanaan pengadaan tanah tersebut disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat:

- a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b) Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
- c) Letak tanah;
- d) Luas tanah yang dibutuhkan;
- e) Gambaran umum setatus tanah;
- f) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- g) Perkiraan nilai tanah;
- h) Rencana penganggaran;

Dokumen pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi. Studi kelayakan yang dimaksud dalam pengadaan tanah mencakup survei sosial dan ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul dari akibat pengadaan tanah dan pembangunan, serta studi lain yang diperlukan.

## **2. Persiapan pengadaan tanah**

Dalam persiapan pengadaan tanah yang dilakukan setelah menyerahkan dokumen perencanaan ke pemerintah daerah dalam hal ini gubernur maka yang dilakukan kemudian adalah pendataan lokasi pembangunan yang meliputi tahap pendataan pemegang hak atas tanah yang dilakukan paling lama selama 30 (tiga puluh) hari sejak pemberitahuan rencana pembangunan kemudian dilakukan konsultasi publik.

Pelaksanaan konsultasi publik dimaksudkan untuk mendapatkan kesepakatan rencana lokasi pembangunan dari pihak yang berhak dengan cara melibatkan masyarakat yang terkena dampak rencana pembangunan yang dilaksanakan rencana lokasi pembangunan atau lokasi lain yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan dapat dilakukan melalui perwakilan dengan menggunakan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas tanah yang terkena lokasi pembangunan.

Jika dalam musyawarah penetapan lokasi pembangunan dapat disepakati maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan

kepada gubernur dan gubernur selama 14 (empat belas) dan gubernur wajib menetapkan terhitung sejak diterimanya permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah. Jika dalam konsultasi publik tidak terdapat kesepakatan lokasi rencana pembangunan maka instansi terkait melaporkan kepada gubernur, kemudian gubernur membentuk tim kajian terhadap keberatan pemegang hak atas tanah. Tim kajian yang dimaksudkan adalah terdiri dari:

- a) Sekretaris daerah perivensi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota
- b) Kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional sebagai sekretaris merangkap anggota.
- c) Instansi yang mempunyai urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota). Kepala kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia sebagai anggota
- d) Bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
- e) Akademisi sebagai anggota

Tim yang dibentuk ini mempunyai tugas menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan dan melakukan rekomendasi diterima atau ditolak keberatan.

Kemudian gubernur mengeluarkan surat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Jika ditolaknya keberatan yang diajukan pemegang hak atas tanah/atau yang terkena lokasi rencana pembangunan maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan, tetapi jika gubernur menerima keberatan dari yang terkena rencana lokasi pembangunan maka penetapan lokasi ditetapkan ditempat lain.

Jika setelah dilakukan penetapan lokasi rencana pembangunan masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja saat dikeluarkan penetapan lokasi. Pengajuan gugatan ini dapat dilakukan sampai pada tingkat kasasi. Pelaksanaan pengadaan tanah; Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan.

Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- b) Penilaian ganti kerugian
- c) Musyawarah penetapan ganti rugi
- d) Pelepasan tanah instansi

Setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum maka yang berhak atas tanah hanya dapat mengalihkan haknya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan yang dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

### **C. Hak Pemegang Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Sebagai bentuk perwujudan perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 20012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka terdapat hak pemegang hak atas tanah diantaranya adalah:

#### **1. Hak mendapatkan informasi penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.**

Dalam pengadaan tanah keberadaan masyarakat selaku pemegang hak atas tanah perlu untuk mendapatkan perlindungan. Pemerintah tidak secara mudah mengambil hak masyarakat tanpa mempertimbangkan keberadaan pemegang hak atas tanah. Sehingga dalam pembebasan tanah sejauh mungkin menghindari konflik antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah.

Hak-hak pemegang atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi: ”mengetahui rencana penyelenggaraan pengadaan tanah dan memperoleh informasi dalam pengadaan tanah Informasi yang dimaksud perlu didapatkan seawal mungkin sejak rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan oleh instansi terkait yang membutuhkan tanah, sehingga masyarakat tidak merasa dipaksakan secara mendesak oleh pemerintah tetapi ada waktu untuk mempertimbangkan dan memikirkan keputusan yang diambil manakala rencana pembangunan atas tanah bagi pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah dan terhadap penetapan lokasi rencana pembangunan harus dijadikan bahan pertimbangan yang mendalam oleh pemerintah dalam mengambil keputusan, dalam hal ini masyarakat jika mempertahankan hak kepemilikannya dan tidak mau melepaskan hak atas tanahnya tidak lain



yang menjadi tujuannya adalah memepertahankan keadaan kehidupan dan kebahagiaan serta kesejahteraan.

Dalam penetapan lokasi yang dilakukan pada saat konsultasi publik, harus dihadiri oleh semua pemegang hak atas tanah atau kuasanya yang terkena rencana pembangunan untuk kepentingan umum tanpa terkecuali paling lama selama 60 hari, jika tidak selesai selama 60 hari maka ditambah selama 30 hari. Aspirasi atau keinginan pemegang hak atas tanah tidak diabaikan tetapi menjadi dasar yang harus diperhatikan dalam mengambil keputusan penetapan lokasi pembangunan.

Keberatan oleh pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah tidak dapat dihalangi dan diabaikan sehingga paling tidak dapat mengurangi dan terhindar dari konflik yang akan terjadi, Negara selaku penguasa yang mempunyai hak pengelolaan terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dengan diatur peruntukannya oleh pemerintah bukan berarti dapat mengabaikan hak yang dimiliki seseorang.

Penetapan lokasi rencana pembangunan pengadaan tanah jika ada upaya keberatan dari pemegang hak atas tanah dan akan mengakibatkan konflik sehingga menimbulkan akibat pada keadaan sosial ekonomi yang merugikan maka pemerintah sebaiknya menetapkan lokasi lain dengan tetap mempertimbangkan nilai kepentingan umum yang termuat dalam rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam konsultasi publik yang melibatkan pemegang hak atas tanah dan pengampu kepentingan dalam hal ini tokoh masyarakat maupun tokoh adat dan agama dengan melakukan pertemuan secara langsung dengan instansi yang membutuhkan pengadaan tanah, dalam pertemuan tersebut maka instansi terkait harus menjelaskan secara rinci maksud dan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, agar masyarakat benar-benar memahami dan mengerti maksud diadakan pengadaan tanah, instansi terkait juga harus menjelaskan keuntungan serta dampak kerugian yang mungkin akan muncul setelah pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga tidak terjadi reaksi masyarakat dikemudian hari.

## **2. Hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan**

Dalam hal setelah terdapat penetapan lokasi rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi penetapan tidak menerima penetapan tersebut

maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara dalam tenggang waktu selama 14 (empat belas) hari kerja sejak penetapan lokasi rencana pembangunan dikeluarkan, pengadilan tata usaha Negara wajib mengeluarkan putusan diterima atau ditolaknya gugatan selama 30 (tiga puluh) hari kerja semenjak diterimanya gugatan.

Jika setelah terdapat putusan pengadilan tata usaha Negara, pihak pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan tersebut maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan pengadilan tata usaha Negara dikeluarkan. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya permohonan kasasi.

Dengan demikian maka yang menjadi dasar diteruskannya atau tidak pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

### **3. Hak untuk mendapatkan ganti rugi yang layak dan adil**

Pemberian ganti rugi oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh pemegang hak atas tanah.

Dalam setiap pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap seseorang yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu muncul rasa tidak puas, karena dianggap nilai ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil, pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan harga yang diharapkan. Bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah dapat berupa;” uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dan atau bentuk lain yang disepakati Namun dalam kenyataannya tidak jarang menimbulkan masalah sengketa atas tanah disebabkan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Faktor pemegang hak yang menilai bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak, karena pemegang hak menginginkan harga yang tinggi. Persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam hal ini tampaknya bahwa peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian.

Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan, karena jika NJOP sebagai dasar penetapan nilai nyata/sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standar penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP. Tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk pengenaan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.

Keadilan dalam pengadaan tanah hendaknya diartikan dengan keadilan distributif yang dikaitkan dengan keadilan korektif, keadilan distributif menyangkut pemahaman tentang equal distribution among equality sedangkan keadilan korektif mengupayakan pemulihan equality yang terganggu dengan asumsi bahwa situasi tersebut memenuhi keadilan distributif

Menurut Dias dalam Marais SW Sumardjono menyatakan bahwa keadilan itu bukanlah suatu konsep yang statis atau suatu benda yang dapat didefinisikan secara lengkap, keadilan itu merupakan suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor.

Dalam kaitannya dengan penentuan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek.<sup>18</sup>

Paling tidak faktor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:

- a) Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
- b) Status penguasaan tanah ( pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
- c) Status hak atas tanah (hak miliki, hak guna bangunan dll);
- d) Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
- e) Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- f) Biaya pindah tempat atau pekerjaan;

---

<sup>18</sup> Maria sw Sumardjono, Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008 hlm. 263.

g) Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;

h) Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan;

Tampaklah bahwa proses penentuan besar ganti kerugian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai faktor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga.

Faktor tersebut merupakan indeks alternatif yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan masing-masing objek dan subjek hak atas tanah. Dengan demikian maka penentuan ganti kerugian yang dilakukan dalam pengadaan tanah harus dapat menyentuh rasa keadilan sebagai pemegang hak atas tanah sehingga pemegang hak dalam melepaskan haknya tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati.

#### **4. Hak untuk menolak jenis dan besar ganti kerugian.**

Dalam hal penetapan ganti rugi terhadap obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan, pemegang hak atas tanah tidak menerima jenis dan besarnya bentuk ganti rugi yang ditetapkan maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan ganti kerugian, jika pemegang hak atas tanah tidak mengajukan keberatan selama dalam tenggang waktu tersebut maka ganti rugi dianggap telah menerima jenis dan besarnya ganti kerugian.

Jika pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan dari pengadilan negeri mengenai jenis dan besarnya ganti kerugian maka selama tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja pemegang hak atas tanah dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Upaya keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan ganti kerugian yang diberikan untuk mengganti objek yang dibebaskan untuk pembangunan kepentingan umum adalah salah satu bukti pemegang hak atas tanah menilai belum memberikan rasa adil dan layak yang dapat menjamin kehidupan ekonomi lebih baik. Adanya hak-hak yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bentuk atau wujud perlindungan hukum yang diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

#### **D. Penerapan Asas-Asas Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Merujuk pada pandangan Maria SW Sumardjono sudah waktunya dalam kebijakan pengambilalihan tanah harus bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi HAM (Human Rights) dengan memperhatikan hal-hal berikut:

1. pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun non fisik dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya;
2. ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan:
  - a) hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman,
  - b) hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya,
  - c) bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak,
  - d) bantuan pemulihan pendapatan agar dicapai keadaan setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan;
3. mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas.
4. untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian mutlak dilaksanakan survei dasar & sosial ekonomi;
5. perlu diterapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilalihan dan pemukiman kembali;
6. cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuh kembangkan
7. perlu adanya sarana menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Dalam pasal ini jelas bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum bukan berarti hanya memperhatikan manfaat pembangunan untuk kepentingan umum, namun dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang ada dalam wilayah kepentingan umum.

Pembangunan untuk kepentingan umum memperhatikan asas keselarasan yang berarti bahwa dalam aspek sosial, ekonomi, budaya masyarakat tidak ada yang dirugikan, semua lapisan masyarakat mendapatkan manfaat dan keuntungan untuk kehidupan yang lebih sejahtera. Masyarakat merasa tidak dirugikan dengan

adanya pembangunan untuk kepentingan umum manakala hak dalam pemberian ganti kerugian tercemrin rasa keadilan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri, Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ganti kerugian dititip dipengadilan negeri setempat.

Menurut hemat peneliti bahwa pasal tersebut di atas tidak sejalan dengan asas kesepakatan dan kemanusiaan. Dalam hal ini upaya pemaksaan oleh pemerintah untuk mengambil tanah rakyat yang telah melekat hak, bagi masyarakat tanah juga sebagai sumber penghidupan bagi keluarganya, dan jika pemerintah melakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah dengan alasan kepentingan umum dengan memberikan ganti kerugian yang tidak layak karena terlalu rendah, sehingga akan mengakibatkan kerugian pada masyarakat selaku pemegang hak atas tanah maka jelas tidak sejalan dengan asas keadilan dan spirit Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 bahwa tujuan dikuasai Negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat.

Tindakan pemerintah yang bersifat memaksa terhadap pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya dapat memicu konflik antara masyarakat dengan pemerintah, sehingga kesepakatan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah harus diupayakan semaksimal mungkin agar dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat berjalan dengan baik, justru keikutsertaan masyarakat untuk membangun akan lebih berperan aktif dalam menjaga kelancaran pembangunan.

Dalam Pasal 41 ayat disebutkan bahwa ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).

Jka pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan memberikan segala jenis bukti hak kepemilikannya, namun yang menjadi masalah adalah manakala pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima ganti kerugian walaupun telah ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap maka ganti kerugian dititip pada pengadilan negeri setempat.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dalam hal

ketidaksetujuan terhadap ganti kerugian yang dihasilkan berdasarkan musyawarah, ada pihak yang tidak setuju tetapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, dan ada juga yang kemudian mengajukan keberatan ke pengadilan tetapi pada akhirnya tetap menolak ganti kerugian yang telah ditetapkan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sebagian pemegang hak atas tanah yang tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri adalah masyarakat yang tidak mengerti hukum, yang tidak memiliki pengacara, dan juga masyarakat merasa capek dan malas berurusan dengan Pengadilan karena ada masyarakat yang berpandangan apabila menempuh proses peradilan akan memakan waktu dan dana yang relatif banyak. Hasilnya pun belum tentu sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat khususnya dalam hal ini pihak penggugat.

2. Penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadanan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/masih dipersengketakan kepemilikannya/diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang/menjadi jaminan di bank pada intinya tidak menjadi permasalahan dalam praktiknya, akan tetapi akan muncul permasalahan dimana objek pengadanan tanah tersebut masih dalam sengketa keluarga dan akan menyebabkan kesalahan interpretasi di proses pengadilan,

## **B. Saran**

1. Dalam penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, hendaknya masyarakat ikut mendukung kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan ikut berpartisipasi dalam pelaksanaannya. Khususnya pembangunan yang digunakan untuk kepentingan umum untuk memajukan Kota Balikpapan. Walaupun pembangunan ini menggunakan tanah masyarakat, tetapi dalam hal ini masyarakat sebaiknya ikut mendukung kegiatan Pemerintah, dengan berpartisipasi dalam kegiatan tersebut agar dapat berjalan baik dan bisa dinikmati dan digunakan oleh masyarakat umum.
2. Untuk penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadanan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/ masih dipersengketakan kepemilikannya/diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang / menjadi jaminan di bank. Masukan untuk Pemerintah dalam hal ini pengadilan agar lebih berkoordinasi dengan dinas atau instansi yang

mengadakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan baik, agar tidak terjadi salah komunikasi dan dapat menyelesaikan proses pemberian uang ganti kerugian kepada pihak yang berhak menerimanya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **A. BUKU**

- Soedharyo Soimin, Status Hak dan Pembebasan Tanah, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993),
- Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Ed. 1, Cet. 2 (Jakarta : Sinar Grafika, 2008)
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2004, Pengkajian Hukum Tentang Masalah Hukum Tanggung Jawab Perdata atas Pelaksanaan Pemerintah. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
- Hans Kelsen, 2007, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, Bandung
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, (Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada, 2004)
- Maria S.W. Soemardjono, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya,
- Maria S.W Soemardjono, Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan Untuk Makalah Chadidjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut Uupa, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agrarian Iii Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara-Badan Pertanahan Nasional Medan 19-20 september 1990
- John Salindeho, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988
- Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Ed. 1, Cet. 2 Sinar Grafika, Jakarta, 2008



Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahim Lubis, Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah, Cet.1 Mandar Maju, Bandung, 2011)

Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991

Maria sw Sumardjono, Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008

## **B. PERATURAN-PERATURAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tap MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang perubahan ketiga atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah.

### **C. SUMBER LAIN**

[https://id.wikipedia.org/wiki/Provinsi\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Provinsi_di_Indonesia)

[https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Balikpapan](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Balikpapan)