

PROSIDING

SEMINAR NASIONAL

PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA

Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum



Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Bekerjasama dengan
Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jakarta, 7 Oktober 2017

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA

Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum



UNIVERSITAS TRISAKTI

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Bekerjasama dengan
Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti
Jakarta, 7 Oktober 2017

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
©STPN dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
(Oktober 2017)

oleh:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293

Tlp. (0274) 587239

Fax: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Jl. Kyai Tapa No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

Penulis:

Noer Fauzi Rachman, Arie Sukanti Hugalung, Oloan Sitorus, M. Nazir Salim, Westi Utami,
Sunaryo Basuki, Endang Pandamdari, Ignasius Pradipa Probandaru, Trubus Rahardiansah, dkk.

Editor: Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan STPN

Layout/Cover: NZ & Nanjar

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
STPN (Press) dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2017
x + 529 hlm.: 20.5 x 29 cm
ISBN: 602-7894-35-0
978-602-7894-35-8

KATA PENGANTAR

Integrasi urusan dan kelembagaan agraria khususnya pertanahan dan tata ruang ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang agraria khususnya pertanahan dan tata ruang. Integrasi ini diharapkan menjadi pintu masuk untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan dan penataan ruang sekaligus memberikan jaminan pelayanan yang lebih baik.

Untuk menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan dan penataan ruang, sekaligus mempercepat agenda strategis nasional, saat ini pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah menetapkan tiga agenda strategis, yakni: (1) reforma agraria (RA); (2) percepatan pendaftaran tanah; dan (3) pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur. Ketiga agenda ini merupakan prioritas untuk menjalankan komitmen pertanahan dan tata ruang sebagaimana tercantum dalam Nawacita Presiden dan Wakil Presiden.

Reforma Agraria atau secara *legal formal* disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (khususnya tanah) untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil atau golongan ekonomi lemah pada umumnya. Agenda ini merupakan agenda dasar untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa seperti ketidakadilan dan ketimpangan, pengangguran, kemiskinan, dan konflik.

Percepatan pendaftaran tanah dilakukan mengingat hingga saat ini baru sekitar 40% bidang-bidang tanah di Indonesia yang sudah terdaftar. Dengan demikian percepatan pendaftaran tanah menjadi suatu hal yang mendesak untuk segera diselesaikan. Tujuan utamanya jelas, yakni: (a) memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak; (b) menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah; dan (c) terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Agenda pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum juga menjadi agenda yang diprioritaskan. Agenda ini diorientasikan untuk mempercepat penyediaan tanah dalam pembangunan infrastruktur yang menjadi fokus pemerintahan saat ini. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan yang berjalan dengan baik, dipastikan akan mendukung percepatan pembangunan infrastruktur.

Namun demikian, ketiga agenda strategis di atas dalam implemenasinya belum berjalan dengan lancar. Terdapat berbagai persoalan yang mengiringi agenda reforma agraria,

percepatan pendaftaran tanah maupun agenda percepatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Berbagai persoalan tersebut perlu dielaborasi dan dicarikan alternatif penyelesaiannya. Salah satu media untuk mengelaborasi persoalan, mendiseminasikan gagasan serta merumuskan alternatif penyelesaian masalah adalah forum ilmiah yang berupa seminar.

Berkenaan dengan hal tersebut Kerjasama antara Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dengan Pusat Studi Hukum Agraria (PSHA) Universitas Trisakti dalam penyelenggaraan Seminar Nasional dengan tema "Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, merupakan media curah gagasan yang tepat untuk berkontribusi dalam penyelesaian berbagai permasalahan pertanahan saat ini. Adapun penyusunan prosiding ini merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan seminar sekaligus sebagai media publikasi terhadap seluruh naskah yang dipaparkan dalam seminar.

Akhir kata, KAMI menyampaikan penghargaan dan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada para narasumber dan semua pihak yang telah berpartisipasi sekaligus mensukseskan kerjasama seminar ini. Semoga kerjasama ini dapat terus terjalin dan kontributif bagi penyelesaian berbagai permasalahan pertanahan negeri ini.

Jakarta, 7 Oktober 2017

Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S.
Ketua STPN Yogyakarta

Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH. MLI
Ketua Pusat Studi Hukum Agraria
Universitas Trisakti, Jakarta

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
<i>Noer Fauzi Rachman</i> Kesenjangan Sosial dan Respons Kebijakan Pemerintah	1
<i>Arie Sukanti Hutagalung</i> Perihal Jaminan Perlindungan dan Kepastian Hukum Suatu Refleksi dalam Pendaftaran Tanah	20
<i>Oloan Sitorus</i> Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum	29

BAGIAN I: REFORMA AGRARIA

<i>M. Nazir Salim</i> Perampasan Tanah, Reforma Agraria, dan Kedaulatan Pangan: Pentingnya Menyediakan Lahan untuk Kedaulatan Pangan bagi Petani	49
<i>Westi Utami</i> Capacity Building dalam Reforma Agraria (Model Capacity Building di Batang, Jateng)	63
<i>Sunaryo Basuki</i> Aspek Legal Permasalahan Hukum Tanah Hak Pengelolaan yang Dikelola Pkk Kemayoran dan Pemanfaatan Areal Tanahnya	74
<i>Endang Pandamdari</i> Dimensi Hukum Percepatan Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat	83
<i>Ignatius Pradipa Probondaru</i> Problematika Tahap Awal Pelaksanaan Jual Beli Satuan Rumah Susun Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun	91
<i>Trubus Rahardiansah</i> Konflik Laten di Bidang Kebijakan Pertanahan: Analisis Kasus Sengketa Tanah Antara Masyarakat Dan Korporasi Di Teluk Jambe Karawang Jawa Barat	100
<i>Mira Novana Ardani</i> Bagi Hasil Tanah Pertanian (Bawang Merah) dalam Rangka Pelaksanaan Reforma Agraria	113
<i>Evy Indriasari</i> Wacana Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan di Pulau Jawa	128

Tintin Surtini

- Reforma Hukum Agraria Mengenai Penguasaan dan Kepemilikan Tanah secara Berkeadilan dalam Konteks Negara Kesejahteraan 143

BAGIAN II: PENDAFTARAN TANAH

Muh Arif Suhattanto

- Membangun Administrasi Pertanahan Indonesia Sebagai Sarana Pemerataan Kesejahteraan Ekonomi Masyarakat dengan Pendekatan Tepat Guna 167

Kusmiarto

- Problematika Pembinaan Data Spasial Bidang Tanah di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 179

Eko Budi Wahyono, Wahyuni, & Muh Arif Suhattanto

- Permasalahan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Sumatera Utara dan Penyelesaiannya 188

Anwar Luthfi & Muhd. Alim Hidayatullah

- Peta Desa: Solusi Tertib Administrasi Pertanahan (Studi Sistem Informasi Pertanahan Desa Pangkalan Dewa, Kecamatan Pangkalan Lada, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah) 201

Listyowati Sumanto

- Konstruksi Yuridis Assurance Fund Menuju Sistem Publikasi Positif dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia 210

Adi Kurniawan

- Membangun Sistem Publikasi Positif dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia 226

Isyana W. Sadjarwo

- Problematika dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah dan Pendaftaran Tanah 240

Elsi Kartika Sari

- Kekuatan Hukum Terhadap Pemilikan Satuan Rumah Susun Terhadap Tanah Bersama 251

Bambang S Riyadi

- Program Sertifikasi Tanah dalam Rangka Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah dan Dampaknya terhadap Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 263

Fx. Arsin Lukman & Beny Hadinata Wangean

- Analisis Yuridis terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Sertifikatnya Dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat 282

Novina Sri Indiraharti

- Perluakah Asas Pemisahan Horizontal dalam Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah? 295

<i>Dinda Keumala</i> Permasalahan dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Karena Pewarisan dan Cara Penyelesaiannya	305
---	-----

BAGIAN III: PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BAGI KEPENTINGAN UMUM

<i>Ana Silviana</i> Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam Pemanfaatan Aset Tanah untuk Pembangunan	321
<i>Aartje Tehupeior</i> Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum	336
<i>Nia Kurniati</i> Asas Kebebasan Berkontrak pada Pengadaan Tanah Secara Langsung untuk Pembangunan Kepentingan Umum	348
<i>Irene Eka Sihombing</i> Menghidupkan Kembali Lembaga Pencabutan Hak Atas Tanah sebagai Salah Satu Cara Perolehan Tanah oleh Pemerintah	361
<i>IGA Gangga Santi Dewi</i> Konstruksi Hukum Tentang Ganti Rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	372
<i>Titin Rohayati</i> Permasalahan Pengadaan Tanah pada Pembangunan Infrastruktur untuk Kepentingan Umum	385
<i>Rofi Wahanisa</i> Politik Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum	400
<i>Mukmin Zakie</i> Pergeseran Makna Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Perbandingan di Indonesia dan di Malaysia)	413
<i>Ibrahim Hasan</i> Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Sebagai Hukum Khusus (<i>Lex Specialis</i>) dan Perlunya Unifikasi Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum	429
<i>Agus Surono</i> Penyelesaian Permasalahan Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal	441
<i>Suhadi</i> Pengadaan Tanah bagi Pembangunan PLTU Jawa Tengah 2 X 1.000 MW di Kabupaten Batang: Tanah untuk Kepentingan Swasta Atau untuk Kepentingan Umum	461

<i>Ganang Prakoso</i> Penguatan Sistem Informasi Pengadaan Tanah Terpadu untuk Mendukung Proyek Strategis Nasional	474
<i>Ni Luh Gede Maytha Puspa Dewi</i> Yang Selesai dan Yang Tertunda: Problematika Ganti Kerugian Pengadaan Tanah <i>New Yogyakarta International Airport</i>	483
<i>Freny Siska</i> Implikasi Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 terhadap Pemenuhan Hak Masyarakat dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	501
<i>Wahyu Prawesthi & Nur Handayati</i> Analisis Yuridis Pemberian Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum	512

Integrasi urusan dan kelembagaan agraria-pertanahan dan tata ruang ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang agraria-pertanahan dan tata ruang. Integrasi ini diharapkan menjadi pintu masuk untuk menyelesaikan berbagai persoalan agraria-pertanahan dan penataan ruang sekaligus memberikan jaminan pelayanan yang lebih baik.

Untuk menyelesaikan berbagai persoalan keagrariaan-pertanahan dan penataan ruang, sekaligus mempercepat agenda strategis nasional, pemerintah saat ini melalui Kementerian ATR/BPN telah menetapkan tiga agenda strategis, yakni: (1) reforma agraria (RA); (2) percepatan pendaftaran tanah; dan (3) pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur. Ketiga agenda ini merupakan prioritas untuk menjalankan komitmen keagrariaan-pertanahan dan tata ruang sebagaimana tercantum dalam Nawacita Presiden dan Wakil Presiden.

Reforma Agraria adalah agenda dasar untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa seperti ketidakadilan dan ketimpangan, pengangguran, kemiskinan, dan konflik. Sementara percepatan pendaftaran tanah dilakukan mengingat hingga saat ini baru sekitar 40% bidang-bidang tanah di Indonesia yang sudah terdaftar. Dengan demikian percepatan pendaftaran tanah menjadi suatu yang *urgent* untuk segera diselesaikan. Tujuan utamanya jelas, yakni: (a) memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak. Di luar itu, agenda pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum juga menjadi agenda yang diprioritaskan. Agenda ini diorientasikan untuk mempercepat penyediaan tanah dalam pembangunan infrastruktur yang menjadi fokus pemerintahan saat ini. Proses pengadaan yang berjalan dengan baik, dipastikan akan mendukung percepatan pembangunan infrastruktur; (b) menyediakan kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah; (c) terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

ISBN 602789435-0



Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Camping, Sleman

Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Jl. Kyai Tapa, No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Aartje Tehupeior

Dosen Tetap Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia
Jalan Mayjen Sutoyo No. 2, Kramatjati, Jakarta Timur, 13630, Jakarta, Indonesia
aartjeteheupeior@gmail.com

Abstrak

Secara esensial pengadaan tanah merupakan proses perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah, yang tanahnya diperlukan untuk kepentingan pembangunan. Dengan asas yang berlaku tentang penguasaan tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh hukum tanah nasional kepada para pemegang hak atas tanah, tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak manapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atas imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk penggunaan “Lembaga Penawaran” yang diikuti konsinyasi pada Pengadilan Negeri. Asas ini tidak berubah, tetap saja. Namun dalam pelaksanaannya, penegakan hukum tidak dilakukan secara konsisten mengimplementasikan asas penguasaan tanah. Perlindungan hukum terhadap hak individu dalam setiap periodisasi tidak pernah berjalan adil dan tidak dilakukan dengan benar. Makna konsinyasi mengalami pergeseran dalam konteks pengadaan tanah ketika tidak tercapai kata sepakat tentang ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan pada pengadilan negeri dengan cara konsinyasi. Musyawarah tidak dilaksanakan secara maksimal, musyawarah sifatnya semu. Ini dilakukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur agar tidak terhambat dan tidak hangusnya anggaran yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi kurang mencerminkan keadilan, keseimbangan, kemanfaatan. Diperlukan pemahaman yang benar konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan memperhatikan asas penguasaan tanah, prinsip kehati-hatian dan penghormatan terhadap bekas pemegang hak atas tanah yang berkeadilan memberikan perlindungan dan kepastian hukum dengan membentuk peradilan Ad hoc pertanahan yang merupakan representasi dari negara yang mengadili kasus-kasus tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kata kunci: Pengadaan Tanah, Pembangunan, Kepentingan Umum

Abstract

The essential in the procurement process is the land deeds of Government to acquire land for a variety of development activities, in particular the public interest. In principle, the provision of land is carried out by discussion between parties whose require land and land rights holders, for the benefit of development. With the applicable principle over land ownership and legal protection that afforded from the national land law to the holders of land rights, not justified the existence of coercion in any form and from any party to rights holders cedes the lands and disprovable rewards, including the use of “Bidding Institutes”

followed by consignment at the District Court. This principle has not changed, nonetheless. But in practice, law enforcement is not done consistently to implement the ownership of principle of land. The right of individual legal protection in every periodization never runs fair nor done right. The meaning of Consignation shifts in the context of the procurement of land when not reached the agreeable compensation, and then the money is deposited by Consignation in State Court. Deliberation is not implemented to its full potential; the nature of deliberation is artificial. This is done to speed up the infrastructure in order to not obstruct and gutting the budget already set by the Government. The implementation and completion of Consignation does not reflect fairness, balance, and benefit. The correct understanding of the consignment is required in the provision of land for the public interest having regard to the principle of land ownership, the principle of prudence and respect for the former of land rights holders which are equitably provide legal protection by forming Ad hoc judicial Land Commission which is the representation of the State which adjudicate land cases in the acquisition of land for the benefit of public interest.

Key Words: *Land Acquisition, Development, Public Interest*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi warga masyarakat disuatu wilayah atau negara (das sollen). Namun dalam realita (das sein) pembangunan di Indonesia tidak selamanya menguntungkan semua pihak, bahkan seringkali merugikan pihak-pihak tertentu.¹ Demikian pula pembangunan yang terkait dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang melibatkan tanah-tanah yang ditempati dan yang dimiliki warga masyarakat. Pemerintah berupaya mencari formulasi kebijakan yang tepat sehingga dalam pelaksanaan pengadaan tanah dapat memenuhi keadilan, memberi manfaat dan memberikan jaminan kepastian hukum.

Berdasarkan penjelasan diatas, peningkatan pembangunan infrastruktur mempunyai peranan dalam aktifitas ekonomi dan pengembangan masyarakat. Untuk itu, dibutuhkan luas tanah yang dipengaruhi oleh kebutuhan lokasi pada saat pekerjaan konstruksi maupun dukungan pada saat pemanfaatan, operasi dan pemeliharaan; karena pembangunan infrastruktur dalam bentuk proyek-proyek konstruksi butuh waktu lama untuk pelaksanaannya dari 5 sampai 15 tahun².

¹ Sebagian besar warga masyarakat yang memiliki tanah; memerlukan tanah sebagai tempat tinggal, tempat mencari nafkah, tempat dimana masyarakat yang meninggal dunia dikuburkan dan tempat tinggal para leluhur dari masyarakat. Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia Edfisi Revisi (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991) hlm. 9. Surojo Wighjodipuro, Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat (Jakarta Gunung Agung, 1983) hlm. 197.

² Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan pendekatan prioritas yang kuat sehingga diperlukan karena proyek-proyek pembangunan infrastruktur dalam bentuk konstruksi dibutuhkan waktu yang lama untuk pelaksanaannya, dari 5 sampai 15 tahun hal ini disebabkan karena masalah pembebasan tanah yang begitu kompleks, masalah pembiayaan dan masalah kontrak. Pembangunan infrastruktur (jalan tol)

Salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan akan tanah guna melaksanakan pembangunan infrastruktur adalah dengan istilah pengadaan tanah, ini menjadi pengganti dari istilah pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah sampai dengan ketentuan tentang pencabutan hak atas tanah.³ Dalam melaksanakan pembangunan pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunandan dikenal (3) macam status tanah, yaitu: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya Tanah hak adalah tanah yang dipunyai oleh perorangan atau badan hukum, artinya sudah terdapat hubungan hukum yang konkrit antara subjek tertentu dengan tanahnya. Terakhir Tanah ulayat adalah tanah dalam penguasaan suatu masyarakat hukum adat.⁴ Dari ketiga macam status tanah yaitu tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat, yang diatur di atas maka tanah yang banyak menimbulkan masalah dan yang paling sering menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat adalah tanah hak dan tanah ulayat.⁵

Secara konstitusional, dasar pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD yang menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal ini bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban

juga tidak begitu mudah penyebab utamanya adalah masalah pembebasan lahan. Selain itu, pertumbuhan pembangunan infrastruktur (jalan tol) di Indonesia relatif rendah yakni hanya 20 km per tahun. Untuk itu, sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pembangunan infrastruktur diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan fasilitas pelayanan umum, sehingga ketersediaannya yang memadai dapat meningkatkan kesejahteraan dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. *Kajian Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum Kementerian Pekerjaan Umum Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Pusat Kajian Strategis Tahun 2010* hlm. 49-70. Data Rencana Strategi Kementerian Pekerjaan Umum (PU) tahun 2010-2014 sub bidang jalan. Target capaian dari Direktorat Jenderal Bina Marga terhadap revisi Renstra Kementerian PU 2010-2014 hingga tahun 2012 adalah pembangunan jalan baru sebesar 123%, pembangunan jembatan baru sebesar 88,92%, peningkatan strktur dan / atau kapasitas sebesar 55,63%. Khusus untuk kegiatan pembangunan jalan tol belum memberikan capaian yang cukup tinggi, dari target RPJMN sepanjang 120,35 km (pendanaan oleh Pemerintah, baru tercapai 25,05 km) (20,81%) sesuai dengan capaian pembangunan jalan tol hingga tahun 2012. Dengan revisi Renstra Kementerian PU 2010-2014 sepanjang 59,02 km dibangun dengan capaian pembangunan jalan tol hingga tahun 2012 maka diperoleh persentase sebesar 42,44%. Untuk pembangunan jalan tol dengan pendanaan swasta target yang ditetapkan sepanjang 1.296 km dan akhir tahun 2014 diprediksi mencapai 344,15 km. Masih ada gap sepanjang 951,85 m, penyebab dari tidak tercapainya target tersebut dikarenakan proses pembebasan tanah.

³Diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang merupakan ketentuan intern pemerintah dalam pengamanan negara, baik berhubungan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi maupun mengenai pertanggungjawaban keuangan negara.

⁴(Asas-asas Hukum Agraria/Penyediaan Tanah untuk Pembangunan). Makalah Kuliah Hukum Agraria, FH-UI, 2001.hlm. 76.

⁵ Contoh Kasus pembangunan waduk irigasi di Kedungombo putusan Mahkamah Agung Nomor 2263/K/PDT/1991 Tanggal 20 Juli 1990 Jo Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 650.PK/PDT/1994 Tanggal 29 Oktober 1994. Yaitu masalah pembebasan tanah khususnya untuk kepentingan pembangunan.

peruntukkan penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah negara Indonesia dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 2 ayat (1) UUPA mempunyai makna, pemerintah dapat sewaktu-waktu melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan pembebasan tanah dan pelepasan tanah kepada pemegang hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan untuk kepentingan umum. Namun, rencana pembangunan tersebut harus tergolong dalam kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Oleh sebab itu, kepentingan umum berarti adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat dan tidak bersifat komersial atau mencari keuntungan.⁶ Dengan demikian, dasar hukum yang menjadi fundamental pembangunan segala peraturan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Pasal 18 UUPA,⁷ yang menyatakan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.⁸ Pasal ini bermakna jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat – syarat misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dengan demikian pengadaan tanah menjadi cara negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan.

Terkait dengan banyaknya permasalahan pertanahan antara lain: hak-hak pemilik tanah diabaikan dalam hal ganti rugi tanah tidak layak, sehingga tidak dapat memperoleh tanah pengganti yang sama nilai ekonominya dengan tanah semula. Kemudian musyawarah yang tidak seimbang dalam soal penetapan ganti rugi belum tercapai dan tanah sangat diperlukan untuk proyek pembangunan maka penghitungan ganti rugi berdasarkan NJOP jauh dari rasa keadilan dan tidak ada penghormatan kepada hak individu dan warga masyarakat dan lain sebagainya.

Dalam pelaksanaan pembebasan atau pelepasan tanah untuk kepentingan pembangunan bila ditelusuri, masalahnya berkisar pada masalah ketidak sepakatan antara para pihak dalam menentukan besarnya ganti rugi yang dibebaskan atau dilepaskan dimana

⁶Abdurahman. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, hlm. 17.

⁷Gunanegara, Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Cetakan 1 Jakarta : Tatanusa, 2008 hlm. 15

⁸Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya LN Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288.

rakyat tidak diikuti sertakan dalam pengambilan keputusan.⁹ Disebabkan tidak melewati proses musyawarah antara panitia pengadaan tanah dengan pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah disebabkan karena ketidak sepakatan dalam penggantian ganti rugi atas hak atas tanah yang dikuasainya beserta benda-benda yang ada di atasnya.

Dengan berlakunya dasar hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya ternyata mempunyai masalah. Salah satu persoalan kontroversial tentang lembaga penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) kepada pengadilan adalah apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti kerugian antara pemerintah dan warga masyarakat pemegang hak atas tanah. sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undnag-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memungkinkan dilakukan “penitipan uang ganti rugi” atau yang diistilahkan dalam peraturan peraturan perundang-undangan dengan sebutan konsinyasi.

Dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kepada para pemegang hak atas tanah terdapat asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum. Asas-asas itu adalah:¹⁰

- a. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum), perolehan tanah yang untuk dimiliki haknya oleh seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- b. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dan oleh pihak siapa pun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk penggunaan lembaga “penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada

⁹Contoh kasus Kanal Banjir Timur (KBT) yang dialami oleh pemilik tanah Imam Padhisana Tahun 2009, kemudian kasus gubuk 1 miliar yang dialami oleh pemilik tanah Hendri Ali Tahun 1988 dalam pelebaran jalan Pasar Minggu – Depok. Kasus Kedung Ombo sebagaimana diakui oleh Soewandi Wirosueharto, menurut Soewandi meskipun dialog sudah dilakukan, tetapi tidak dengan seluruh warga. Karena memang, tidak mungkin dialog dilakukan dengan seluruh warga. Yang jumlahnya 5.000 orang. Namun, kenyataan yang terjadi, dialog dengan perwakilan itu mengalami deviasi yang sangat besar. Kejelasan Soewandi mempertegas bahwa ganti rugi tanah, tidak dilakukan dengan musyawarah yang ada adalah negosiasi harga ganti rugi dari 250 rupiah permeter menjadi 800 rupiah permeter. Abdul Hakim Garuda dan Budiman Tanuredjo, duakado Hakim Agung buat Gedugombo, tinjauan putusan-putusan Mahkamah Agung tentang kasus Gedugombo, cet. pertama, (Jakarta, ElSam, 1997), hlm. 12-13.

¹⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya*(Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 342-343.

pengadilan negeri” seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);

Persoalannya adalah apakah asas-asas tersebut di mengerti oleh para ahli hukum pada pengadilan di Indonesia dan Panitia Pembebasan Tanah sehingga tidak merugikan pemegang hak atas tanah dalam pembangunan nasional. Dengan penggunaan lembaga konsinyasi (uang ganti rugi dititipkan di pengadilan negeri), maka instansi yang memerlukan tanah beranggapan terserah kepada pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut di pengadilan negeri setempat. Instansi yang membutuhkan tanah menganggap bahwa dirinya telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang di nilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah melalui penitipan uang di pengadilan negeri setempat. Untuk selanjutnya, tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dibebaskan oleh panitia pengadaan tanah (P2T), sehingga proyek pembangunan yang telah direncanakan tersebut segera dilaksanakan.

Tanpa adanya pemahaman yang baik terhadap ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun asas-asas, peraturan, dan hukum pertanahan, maka putusan pengadilan negeri tentang permohonan konsinyasi atas uang ganti kerugian dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah berakibat timbulnya kerugian bagi pemegang hak atas tanah, tidak memberi: keadilan, tidak ada perlindungan hukum dan tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Hal ini melanggar secara konstitusional yang diatur dalam UUD 1945. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami problematika dipicu oleh faktor besaran ganti kerugian dan faktor materi regulasi peraturan perundang-undangan tidak memberikan: perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak rakyat atas tanah.

2. TUJUAN

Menganalisis perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menguraikan makna konsinyasi dalam pengadaan tanah dalam kepentingan umum dari hukum *private* bergeser kepada hukum publik, disamping itu menganalisis terhadap penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. PERMASALAHAN

Untuk dapat mengungkap permasalahan diatas, maka penulis mengidentifikasi beberapa rumusan masalah yakni sebagai berikut:

- a. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak individu dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum?
- b. Apakah makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
- c. Bagaimana penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

B. Metode Penelitian

Metode yang dipergunakan yaitu: **Pertama**, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), **Kedua**, pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), dan **Ketiga**, pendekatan kasus (*Case Approach*).

C. Hasil Pembahasan

1. Perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Dengan merujuk pada ketentuan yang fundamental dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) Pasal ini memberikan hak kepada negara dengan “hak menguasai negara”, hak dari negara tersebut mencakup semua tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia namun pada kenyataannya kewenangan hak menguasai negara memberi kesan wewenang yang sangat luas mengakibatkan pengambilan tanah-tanah hak individu untuk keperluan pembangunan infrastruktur sering menimbulkan persoalan yang disebabkan adanya berbagai kepentingan yang bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal memperoleh dan melepaskan tanahnya, dimana hak dan kewajiban individu terhadap hak atas tanah juga harus dilindungi oleh hukum terhadap tindakan penguasa yang sewenang – wenang. Perlu keseimbangan antara hak menguasai negara dan perlindungan hak milik individu akan dikaji dalam bab ini. Selanjutnya akan dikaji pengaturan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum era reformasi dan sesudah era reformasi bahwa aspek perlindungan hukum dan keadilan kurang pernah berjalan adil dan dalam implementasi yang tidak dilakukan dengan benar dan adil.

Masalah pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam bab ini akan dikaji bagaimana proses musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna mencapai kesepakatan atas jumlah dan besarnya ganti kerugian dalam rangka penentuan harga ganti kerugian pada saat proses musyawarah yang memenuhi rasa keadilan bagi individu yang terkena dampak diberi ganti rugi yang dapat menjamin kelangsungan hidup

bagi individu dan memberi perlindungan hukum, kepastian hukum meminimalisasi dampak dan menjamin kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi individu dan masyarakat. Agar mendapatkan keseimbangan maka harus saling mendekatkan kepentingan masing-masing artinya pemerintah harus memberikan ganti rugi yang layak, dan individu bersedia mengorbankan tanahnya dengan tidak dirugikan tingkat kelangsungan hidupnya. Terkait dengan penentuan harga dan musyawarah serta penerapannya dalam menitipkan uang ganti rugi atas tanah atau konsinyasi yang menjadi masalah dalam penitipan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri. Ini sering menimbulkan persoalan, sehingga menimbulkan sengketa dalam masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum maka dilakukan upaya hukum dalam penyelesaian sengketa penentuan ganti rugi atas tanah dan bangunan-bangunan di atasnya termasuk tanaman-tanaman, mediasi dipakai sebagai alternatif yang melindungi pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum.

Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) masalah perlindungan hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi penting untuk diuraikan karena di sinilah dapat diketahui bagaimana peran negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada warganya. Peran tersebut, antara lain, terlihat dari bagaimana negara membuat aturan masalah pengadaan tanah dan bagaimana negara menyelesaikan persengketaan yang timbul dalam masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Perlindungan Hukum terhadap hak individu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pada akhirnya akan terlihat bahwa keadilan adalah masalah yang sulit didapatkan. Terdapat beberapa kepentingan yang bertentangan antara yang satu dan yang lainnya dalam hak memperoleh dan melepaskan tanah. Di satu pihak, pembangunan untuk kepentingan umum sangat memerlukan ketersediaan tanah yang cukup, tetapi di pihak lain individu atau masyarakat pun memerlukan tanah untuk kelangsungan hidupnya.

2. Makna Konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis dikenal dengan penitipan barang oleh pemilik kepada pihak lain atau toko untuk dijualkan, tetapi hak atas barang tersebut tetap berada di tangan pemilik sampai barang tersebut dijual oleh agen penjual. Sementara dalam perspektif KUHPerdara sebagai penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (*consignatie*) diatur di dalam KUHPerdara. Penawaran pembayaran tunai terjadi apabila dalam suatu perjanjian kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi dari pihak kreditur disebutkan, “*mora kreditoris*”.

Namun dalam perkembangannya konsinyasi digunakan, sangat berbeda dengan makna konsinyasi dalam dunia perdagangan dan KUHPerdara, yaitu digunakan untuk masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Perbedaan ini dikarenakan perbedaan mengenai pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter serta prinsip dan terakhir syarat yang mengakibatkan perbedaan tersebut mengalami pergeseran makna yang berbeda dalam kehidupan sehari-hari, dalam KUHPerdara maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan didasari pada pergeseran makna konsinyasi ini, maka melalui pendekatan konsep (Conceptual Approach) interpretasi (penafsiran) sistematis digunakan untuk mengetahui makna konsinyasi dalam kehidupan sehari-hari, konteks hukum perdata dan dalam hukum administrasi negara (publik) yang sudah mengalami pergeseran makna dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimana regulasi menafsirkan dengan menganalogikan konsinyasi menurut KUHPerdara.

Tindakan konsinyasi dilakukan agar usaha-usaha pembangunan khususnya infrastruktur tidak terhambat. Akan tetapi jelas hak asasi warga masyarakat (individu/perorangan) dikorbankan padahal sebagai negara yang menganut prinsip Rule of law yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia terabaikan dan hal ini perlu ditegaskan, bahwa penerapan lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah menganalogikan konsinyasi dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip asas yang mengatur tentang landasan yuridis. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Dengan adanya konsinyasi maka tanah *private* bergeser atau beralih kepada hukum publik (Negara). Hal ini merupakan bentuk pelanggaran negara terhadap hak asasi manusia. Yang diatur dalam Pasal 28 H UUD tahun 1945 yang menjamin bahwa hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, termasuk oleh negara. Setidaknya pengambilan tanah secara paksa dan penitipan uang ganti rugi ke pengadilan bagi mereka yang belum sepakat seharusnya mempergunakan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961. Sebab hal tersebut tidak bertentangan dengan falsafah komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan menjadi dasar bagi ketentuan hukum tanah nasional dengan peraturan pelaksanaannya, sebab asasnya tetap musyawarah. Musyawarah ini memberi makna penghormatan terhadap hak-hak individual atas tanah. Dengan demikian bekas pemegang tanah tersebut mempunyai hak atas penguasaan tanah yang disebut hak

keperdataan yang tidak dengan sendirinya hapus. Hal inilah yang menjadi ketidakadilan dan ketidakseimbangan hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat.

Dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum keliru diterapkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebab pengadaan tanah adalah perbuatan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang termasuk dalam ranah hukum administrasi. Hal ini dilakukan karena makna konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan tidak hangusnya anggaran yang sudah disiapkan oleh pemerintah berdasarkan APBN atau APBD. Bahwa sepanjang masyarakat tetap keberatan dengan ganti kerugian meski, ganti kerugian sudah dititipkan kepada Pengadilan Negeri, tetap terbuka kemungkinan proses pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18 UUPA, jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum.

3. Penerapan dan penyelesaian konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dalam praktek ada atau tidak ada sengketa kepemilikan sepanjang belum ada kesepakatan harga penentuan ganti rugi dititipkan kepada pengadilan negeri. Ini mengakibatkan penerapan konsinyasi dilakukan tidak dengan persetujuan, kesepakatan dan musyawarah antara instansi yang membutuhkan tanah dengan pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada diatas tanah tersebut. Makna dari tidak adanya persetujuan, kesepakatan dan musyawarah dalam penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berarti pemegang hak atas tanah tidak mendapatkan perlindungan hukum, keadilan terhadap hak-hak atas tanahnya dari tindakan yang dilakukan oleh instansi yang membutuhkan tanah. Tindakan yang dilakukan oleh instansi yang membutuhkan tanah (pemerintah) dalam menerapkan konsinyasi agar pembangunan untuk kepentingan umum tidak terhambat sehingga dengan penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan dapat dilaksanakan. Namun dengan dilaksanakannya pembangunan untuk kepentingan umum harus menghormati dan melindungi bekas pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada diatas tanah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga berkas pemegang hak atas tanah individu atau masyarakat tidak dirugikan dan mampu menjamin keadilan dan peningkatan kesejahteraan bekas pemegang hak atas tanah individu

atau masyarakat yang dilepaskan atau dibebaskan tanahnya guna pembangunan kepentingan umum.

Beberapa contoh proyek nasional yang terkait dengan pembebasan / pelepasan tanah dan penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain: Proyek Jembatan Suramadu, Jalan Tol Semarang-Solo-Ngawi, Pembebasan Tanah Tol Trans Jawa, dan Tol Cinere – Jagorawi, menunjukkan bahwa persoalan penitipan uang ganti kerugian dengan konsinyasi sangat bertentangan dengan asas perolehan tanah. Asas tersebut yang menyatakan untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima ganti kerugian. Penerapan konsinyasi pada pembangunan proyek Jembatan Suramadu, Jalan Tol Semarang-Solo-Ngawi, pembebasan tanah Tol Trans-Jawa, Tol Cijago (Cinere - Jagorawi) proses hukum harus menciptakan keseimbangan yang tepat diantara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Keseimbangan antara pengorbanan yang diminta dari rakyat untuk melepaskan tanahnya kepada negara untuk pembangunan proyek jembatan suramadu. Akan tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa akhirnya pengorbanan itu tidak melalui proses hukum yang tersedia sesuai dengan asas-asas dalam perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang seharusnya dilakukan melalui proses hukum yang benar dan dilaksanakan dengan adil. Memahami lembaga konsinyasi sebagai lembaga untuk mempercepat pembangunan namun telah melanggar unsur esensial musyawarah yang menunjukkan pada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama.

Penerapan konsinyasi dalam isue-isue diatas telah melanggar keadilan, keseimbangan yang ada pada masyarakat yang telah melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Secara normatif berdasarkan Pasal 17 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dapat mengajukan keberatan kepada bupati/wali kota atau gubernur atau mendagri sesuai dengan kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan itu.¹¹ Warga yang akan digusur tanahnya dapat mengajukan keberatan kepada Wali Kota Surabaya disertai penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan terhadap besarnya ganti rugi. Wali Kota Surabaya sesuai kewenangannya mengupayakan penyelesaiannya.¹²

¹¹ Lihat Pasal 17 Perpres Nomor 36 Tahun 2005

¹² Sesuai ketentuan Pasal 42 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007, apabila upaya penyelesaian yang ditempuh bupati/wali kota, gubernur, atau mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, bupati/wali kota, gubernur, atau mendagri sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU Nomor

Terhadap pengadaan tanah yang lokasinya tidak dapat dipindahkan, musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besar ganti rugi dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus duapuluh)hari kalender terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama. Apabila waktu yang ditentukan tersebut melampaui, dan belum juga ditemukan kesepakatan, panitia pengadaan tanah membuat berita acara penyerahan ganti rugi. Jika pemilik tanah berkeberatan, panitia pengadaan tanah memerintahkan agar instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri (konsinyasi) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Jadi jelas bahwa dalam pengadaan tanah seperti pengadaan tanah terhadap lokasi pembangunannya yang tidak dapat dipindahkan, konsinyasinya dilakukan tanpa adanya kesepakatan.

Semestinya konsinyasi yang demikian ini tidak boleh atau tidak perlu dilakukan mengingat tindakan tersebut merupakan bentuk represi kepada pemilik tanah, terlebih lagi Perpres Nomor 36 Tahun 2005 *jo* Perpres Nomor 65 Tahun 2006 telah memberikan pengaturan, jika tidak terjadi kesepakatan dalam penentuan bentuk dan besar ganti rugi, hal itu dapat diselesaikan lewat mekanisme pencabutan tanah seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.¹³ Pasal 18A, seperti yang ditambahkan oleh Perpres Nomor 65 Tahun 2006, dan Pasal 42 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 mengatur bahwa usulan pencabutan hak atas tanah dilakukan jika proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengalami *dead lock* (jalan buntu) serta lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain. Dengan demikian, kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi yang dihasilkan dalam musyawarah ini dipergunakan sebagai dasar dan pedoman dalam pelaksanaan pembayaran ganti rugi. Musyawarah dianggap telah mencapai kesepakatan, menurut Pasal 34 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007.¹⁴ *Jo* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015.¹⁵

20 Tahun 1961. Jika upaya penyelesaian Wali Kota Surabaya mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tetap tidak dapat diterima oleh warga, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Wali Kota Surabaya berwenang mengajukan usul penyelesaian melalui pencabutan hak atas tanah kepada presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Untuk menyelesaikan masalah warga yang tak mau menerima besarnya ganti rugi dan mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan akses jalan Jembatan Suramadu, Pemkot Surabaya masih dapat bermusyawarah dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat. Dalam musyawarah ini, Pimpinan proyek Surabaya bisa menambahkan besarnya ganti rugi dan warga menurunkan besarnya ganti rugi sehingga dapat dicapai kesepakatan.

¹³ Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961

¹⁴ jika paling sedikit 75persen dari luas tanah yang diperlukan pembangunan telah diperoleh atau jumlah pemilik tanah telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

¹⁵ Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 8 : Musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

D. Kesimpulan dan Saran

1. KESIMPULAN

- a. Tidak ada keseimbangan dan penghormatan yang diminta warga masyarakat terhadap hak individu untuk melepaskan penguasaan tanahnya kepada Negara untuk pembangunan. Secara proporsional disebabkan pendelegasian kewenangan hak menguasai negara atas tanah lebih memberikan kesan kewenangan yang sangat luas dan besar.
- b. Tindakan konsinyasi dilakukan agar proyek pembangunan tidak tertunda dan anggaran yang sudah dianggarkan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah tidak hangus. Konsekuensi yuridisnya setelah ganti rugi dikonsiyasikan maka tanah (privat) bergeser menjadi dikuasai oleh negara (publik) inilah yang menjadi ketidakadilan, ketidak-seimbangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kurang memperhatikan dan mengedepankan prinsip penghormatan terhadap bekas pemegang hak atas tanah dan prinsip kehati-hatian sehingga terjadi ketidakadilan dan ketidakseimbangan.
- c. Ketidaksabaran panitia tanah untuk melaksanakan musyawarah dengan pihak-pihak yang memerlukan tanah dan yang membebaskan tanah.

2. SARAN

- a. Perlu ada pemahaman konteks yang jelas antara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdara tidak dapat digeneralisasikan dan memahami asas-asas mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.
- b. Dibentuk peradilan Ad Hoc pertanahan ditingkat pertama dan tingkat kasasi di setiap provinsi khususnya di kota-kota besar di Indonesia. Untuk menyelesaikan sengketa-sengketa terkait kasus-kasus pertanahan. Yang tugasnya bukan hanya memeriksa bukti-bukti formal saja melainkan kebenaran materil juga harus diperhatikan dengan memahami asas-asas penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.
- c. Perlu penyederhanaan birokrasi dibidang pengadaan tanah dengan tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian, prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah dan prinsip keadilan dan perlu ada standarisasi tentang ganti rugi di setiap daerah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia Edisi Revisi (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991)
- Asas-asas Hukum Agraria/Penyediaan Tanah untuk Pembangunan. Makalah Kuliah Hukum Agraria, FH-UI, 2001.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008)
- Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan 1 Jakarta : Tatanusa, 2008.
- Kajian Kebijakan Pengadaan Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum Kementrian Pekerjaan Umum Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Pusat Kajian Strategis Tahun 2010.
- Surojo Wighjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta Gunung Agung, 1983)

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tatacara Pembebasan Tanah.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya LN Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288.

PERATURAN PRESIDEN

- Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.