

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

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 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. 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.¹ 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

¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, Hlm. 82

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 negara 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 sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.²

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 diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pembebasan tanah. Masalah pembebasan tanah merupakan hal yang sangat pelik dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapat dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangat terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan

² Ibid. hlm. 90

membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.³

Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dari masalah ganti rugi, untuk itu perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data yang diajukan dalam mengadakan taksiran (Appraisal) 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.

Apabila pembebasan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Beserta Benda-Benda di atasnya. Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah merupakan penyempumaan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui

³ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 45.

kebijakan tersebut, melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang secara kebetulan diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.⁴ Pada tahun 2012, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum ditindak lanjuti dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pelaksanaan Pengadaan tanah dilakukan beberapa tahapan, yaitu:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata 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 penitipan ganti kerugian atau seringkali disebut istilah konsinyasi.

Penelitian ini mempertanyakan penitipan ganti kerugian dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

⁴ Ibid, hlm. 45.

Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diterapkan berbeda dengan penitipan yang diatur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi atau penitipan uang dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebaliknya, konsinyasi diterapkan di saat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, lebih memihak investor asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum.⁵

Salah satu contoh pengadaan tanah yang dilakukan melalui penitipan di pengadilan adalah pembangunan Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta atau seringkali disebut jalan Jakarta *Outer Ring Road* (JORR) yang melewati beberapa wilayah Jakarta Timur, Jakarta Selatan dan Jakarta Barat, Pengadaan tanah bagi Pembangunan Bandara Kertajati di Majalengka.⁶ Di mana dalam pelaksanaan ganti rugi atas hak tanah dilakukan dengan cara penitipan di Pengadilan.

Konsinyasi / *Consignatie* atau yang dikenal dengan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan,

⁵ Abdurahman, *Beberapa catatan di sekitar Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum*, Varia Peradilan Nomor 327 Februari 2013, hlm 39.

⁶ Ibid. hlm. 225

sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) pada Pasal 1404 yang berbunyi:

“Jika Kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang;sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si kreditur.”

Jika si berpiutang menolak pembayaran dari yang berutang, maka pihak yang berutang dapat melakukan pembayaran tunai utangnya dengan menawarkan pembayaran yang dilakukan oleh jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi. Apabila yang berpiutang menolak menerima pembayaran, maka uang tersebut dititipkan pada kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai titipan/konsinyasi. Penawaran dan penitipan tersebut harus disahkan dengan penetapan Hakim.

Dengan dilakukannya konsinyasi maka akan dibebaskan dari kewajiban sebagai si berutang, karena konsinyasi dapat disamakan dengan dilakukannya pembayaran. Namun semua ini harus dilakukan dengan cara yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Suatu konsinyasi dianggap sah apabila memenuhi hal-hal yang diatur dalam Pasal 1405 KUHPerduta, yang berbunyi:

“ Agar penawaran yang sedemikian itu sah, adalah perlu:

1. Bahwa ia dilakukan kepada atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;
2. Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
3. Bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang

untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;

4. Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
5. Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;
6. Bahwa penawaran dilakukan ditempat, dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang dipilihnya.
7. Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi.”

Secara umum, tata cara konsinyasi adalah dengan tetap mengacu pada

Pasal 1405 KUHPerdara di atas, yaitu antara lain;

1. Si berutang mengajukan permohonan penawaran pembayaran dan penitipan tersebut ke pengadilan negeri tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan (debitur sebagai pemohon dan kreditur sebagai termohon).
2. Dalam hal tidak ada persetujuan tersebut, maka permohonan diajukan ke pengadilan negeri dimana termohon (si berpiutang pribadi) bertempat tinggal atau tempat tinggal yang telah dipilihnya.
3. Permohonan konsinyasi harus didaftar dalam register permohonan.
4. Ketua Pengadilan Negeri memerintahkan jurusita pengadilan negeri dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi, dituangkan dalam surat penetapan untuk melakukan penawaran pembayaran kepada si berpiutang pribadi di tempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya.
5. Juru Sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan Negeri tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk membayar (*aanbod van gereede betaling*).
6. Kepada pihak berpiutang diberikan salinan dari berita acara tersebut.
7. Juru sita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena si berpiutang menolak pembayaran, uang tersebut akan dilakukan penyimpanan (konsinyasi) di kas kepaniteraan pengadilan negeri yang akan dilakukan pada hari, tanggal, dan jam yang ditentukan dalam berita acara tersebut.
8. Pada waktu yang telah ditentukan tersebut di atas, jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang tersebut kepada panitera pengadilan negeri dengan menyebutkan jumlah dan rincian uangnya untuk disimpan dalam kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai uang konsinyasi.
9. Agar supaya pernyataan kesediaan untuk membayar yang diikuti dengan penyimpanan tersebut sah dan berharga, harus diikuti dengan pengajuan permohonan oleh si berhutang terhadap berpiutang sebagai termohon kepada pengadilan negeri, dengan petitem:

- a. Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi.
- b. Menghukum Pemohon membayar biaya perkara.”

Penerapan konsinyasi dalam Peraturan Presiden ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, dan bukan Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penelitian dalam tesis ini berjudul : “Analisis Terhadap Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dalam Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol Jakarta Outer Ringroad West 2.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme penitipan ganti kerugian dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri ?
2. Bagaimana proses penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan meneliti mekanisme penitipan ganti kerugian dalam pengadaan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri.
2. Untuk mengkaji dan meneliti proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

2. Secara Praktis

Selain manfaat secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampumemberikan sumbangan secara praktis, yaitu :

- a. Memberikan sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam pengadaan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;

- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum ”. Dengan demikian segala perbuatan harus diatur berdasarkan hukum. Termasuk pembangunan nasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan bangsa seperti tertuang dalam Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat dinyatakan bahwa:

”bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Untaian kata ini mengandung makna bahwa di dalamnya memberikan kewenangan pada negara untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang ditujukan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtstaat*) yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum. Hal ini sebagai konsekuensi dari ajaran kedaulatan hukum bahwa kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi penguasa (penyelenggara negara atau

pemerintahan), melainkan pada hukum. Jadi kekuasaan hukum terletak di atas segala kekuasaan yang ada dalam negara dan kekuasaan itu harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dengan demikian kekuasaan yang diperoleh tidak berdasarkan hukum termasuk yang bersumber dari kehendak rakyat yang tidak ditetapkan dalam hukum tertulis (undang-undang) dengan sendirinya tidak sah. Indonesia sebagai negara hukum, bercirikan negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.

Berkenaan dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas serta menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.⁷

Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas, Soenaryati Hartono berpendapat bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut :⁸

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik).
2. Mengubah agar menjadi lebih baik.
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 8-9.

⁸ Sunaryati Hartono, C. F.G., *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN, 1999, Jakarta, hlm. 9.

Apabila konsep Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati Hartono tersebut dikaitkan dengan masalah pengadaan tanah, maka yang perlu diperbaharui tidak saja peraturan-peraturan yang mendasarinya, tetapi pola pikir masyarakatnya juga harus diubah menjadi pola pikir yang berpandangan jauh ke depan (*futuristik*), serta para penegak hukumnya juga perlu lebih mampu lagi menggali nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat melalui putusan-putusan yang dapat memberikan keseimbangan kepada para pihak yang berperkara. Dengan demikian hukum harus memberikan kepastian, keadilan dan perlindungan.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara (disingkat menjadi Hak Menguasai Negara termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Menurut Pasal 2 UUPA, hak menguasai negara hanya memberi wewenang kepada negara untuk:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Peraturan perundang-undangan di bidang agraria, memberi kekuasaan yang besar kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia, sehingga berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Oleh karena itu, di kalangan ahli hukum timbul gagasan untuk membatasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai negara. Beberapa kesalahan pemaknaan oleh negara dalam hal ini dilakukan oleh

institusi pemerintah telah diteliti oleh Mohammad Bakri dalam disertasinya mengemukakan keharusan pembatasan hak menguasai tanah oleh negara dalam hubungannya dengan hak Ulayat dan hak perorangan atas tanah.⁹

Kewenangan yang dimiliki oleh negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realita dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah melalui kebijakan-kebijakan (*policy making/ beleid maken*) dilandasi nilai-nilai filosofi Pancasila seperti: Ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan. Nilai-nilai sebagaimana disebut menurut segolongan ahli hukum merupakan serangkaian nilai-nilai fundamental (*a fundamental values*) karena bisa ditemukan di semua sistem hukum di dunia.¹⁰

Hal *esensial* yang dapat diambil dari beberapa pandangan ahli hukum sebagaimana disebut di muka adalah:

- a. agar aturan hukum formal mencapai keadilan formal harus ada ketentuan yang mengatur bagaimana memberlakukan manusia dalam kasus-kasus tertentu, harus jelas sasaran pemberlakuannya, harus diterapkan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi;
- b. dibangunnya *rule of moral* dari sila-sila Pancasila seperti dikaji secara ilmiah mendalam oleh Notonagoro misalnya sikap mau mendengar keluh-kesah kawula negara, berani mengakui kesalahan/ berani secara jujur bertanggung jawab dan berjanji untuk tidak mengulangi kekeliruan, menentang sikap-tindak penyimpangan pengelolaan negara, mendahulukan kepentingan yang luas daripada kepentingan

⁹ Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya dengan hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah* (Ringkasan Disertasi), Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya : 2006, hlm. 52.

¹⁰ Sudikno Mertokoesoemo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 35-36

diri sendiri atau golongan, menolak mengambil hak pihak lain yang bukan menjadi haknya. Berani menyatakan kekurangan dan tidak semata-mata mengemukakan kelebihan, meletakkan kewenangan sebagai amanah bukan sebagai dasar kekuasaan untuk menindas. Nilai-nilai (*values*) demikian, menurut beberapa pakar sebagai penanding *rule of law* yang banyak disimpangi atau hanya dipandang proforma belaka;

- c. Positivisme hukum didasarkan pada hubungan sebab-akibat (*cause and effect*) seperti pada silogisme, mengabaikan fakta non-yuridik budaya, sosial-ekonomi, politik, terpancang pada ketentuan hukum positif-tertulis dengan kata lain hukum negara (*state law*) mengabaikan hukum rakyat (*folk law*) yang senyatanya lahir, tumbuh dan berkembang pada komunitas yang bersangkutan. Sikap penulis dengan menggunakan pendekatan kajian dengan menggunakan pendekatan *socio-legal* berkeyakinan memberikan alternatif menjebol kebuntuan keberlakuan kaidah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum.

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum, panitia pengadaan tanah akan mendasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 58/PMK.02/2008 tentang biaya panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai dasar penetapan pemberian ganti-rugi dengan alasan sebagai berikut:

1. Biaya Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah biaya operasional yang disediakan untuk Panitia Pengadaan Tanah dalam rangka membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Biaya operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disediakan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) satuan kerja yang memerlukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Besaran biaya operasional Panitia Pengadaan Tanah ditentukan paling tinggi 4% (empat perseratus) untuk ganti rugi sampai dengan atau setara Rp 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dan selanjutnya dengan prosentase menurun sebagaimana dasar perhitungan yang ditetapkan dalam Lampiran I Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 58/PMK.02/2008.
3. Besaran biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada perhitungan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.
4. Biaya operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 digunakan untuk pembayaran honorarium, pengadaan bahan, alat tulis kantor, cetak/ stensil, fotocopy/ penggandaan, penunjang musyawarah, sosialisasi, sidang-sidang yang berkaitan dengan proses pengadaan tanah, satuan tugas (satgas), biaya keamanan, dan biaya perjalanan dalam rangka pengadaan tanah.

Kesimpulan yang dapat diambil dari Peraturan Menteri Keuangan No. 58/PMK.02/2008 bahwa persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan

pembangunan bagi kepentingan umum hanyalah berakar pada pengalokasian anggaran untuk pembayaran ganti rugi kepada subjek bekas pemegang hak atas tanah, kerugian akibat pengadaan tanah terhadap perubahan tata guna lahan yang semula sawah beririgasi teknis yang dahulu dibiayai dengan hutang luar negeri menjadi peruntukan lain misalnya bendungan pengairan, prasarana/sarana jaringan transportasi darat. Berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melakukan perubahan peta tata ruang nasional/ provinsi/ kabupaten/ kota sebagai akibat dari pengadaan tanah atau sebaliknya.

Biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak yang memerlukan tanah untuk infrastruktur yang akan dibangun oleh pemerintah akibat mendapatkan resistensi atau penolakan warga masyarakat karena sebab tertentu, hal ini jika persoalan ini didekati dengan pendekatan *legal-positivistik* secara tegas penulis nyatakan sesungguhnya akan sia-sia belaka karena ketidakmampuannya mengungkap akar persoalan mengapa setiap aktivitas pengadaan tanah pada tataran implementatif mengalami resistensi dari publik.

Apabila dirunut sejak Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 sampai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri no.2 tahun 1985, hampir semua pengkaji hukum agraria sepakat menyatakan bahwa; peraturan ini batal demi hukum karena format dan substansinya bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi peringkatnya (*lex superior derogat legi inferiori*).

Selanjutnya berganti menjadi Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, berubah menjadi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 serta Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas peraturan Presiden no.36 tahun 2005 Pengadaan Tanah bagi kepentingan umum, kemudian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditindak lanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memang diakui ada hal-hal yang fundamental dan perubahan kaidah hukum, misalnya batasan pengadaan tanah, kepentingan umum, daftar kegiatan yang masuk dalam katagori kepentingan umum, pengorganisasian kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, mekanisme musyawarah, implikasi hukum dari pengadaan tanah.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ini merupakan kegiatan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, atau lebih dikenal dengan sebutan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No 36 Tahun 2005 yang diubah oleh Perpres No 65 Tahun 2006. Perpres No 36 Tahun 2005 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2007 sekaligus mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi Permen Agraria/Kepala BPN No 1 Tahun 1994.

Bahkan yang terbaru DPR RI bersama pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Kepentingan Umum, namun hasil tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, secara operasional juga Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan tanah.

Menurut Abdurahman:¹¹

“Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 belum mempunyai pengaturan yang tuntas berkenaan dengan pengadaan tanah dengan adanya Pasal 124 Peraturan Presiden tersebut yang menyatakan bahwa Peraturan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1), Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dalam Pasal 124 ayat (2) dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (2) ditetapkan paling lama tiga bulan sejak Peraturan Presiden ini berlaku, sehingga belum dapat dijalankan secara tuntas.”

Lebih lanjut menurut Abdurahman:¹²

“Pasal 56 Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 tahun 2012 ditentukan bahwa dengan berlakunya peraturan ini maka Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden RI Nomor 36 tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kecuali proses pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya peraturan ini diselesaikan berdasarkan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 2007, proses pengadaan tanah tersebut diselesaikan paling lama sampai dengan tanggal 31 Desember 2014.”

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuknya dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan/atau bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang

¹¹ Abdurahman, Op. Cit. hlm. 41.

¹² Ibid, hlm 39.

bersangkutan. Musyawarah menghasilkan dua kemungkinan, yaitu kesepakatan, dan kedua tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak atas tanah, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dan Panitia Pengadaan Tanah. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur lembaga penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, yaitu dalam Pasal 42 sebagai berikut;

Ayat (1) dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 38, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

Ayat (2) Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti rugi kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek Pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
 1. Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang atau;
 4. Menjadi jaminan di bank.

Lembaga konsinyasi juga diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012, yaitu uang ganti rugi dapat dititipkan ke Pengadilan Negeri (PN) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan dalam hal :

- a) Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
- b) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak;
- d) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang; dan

- e) pemilik tanah tetap menolak besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan Pasal 73 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, 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. Bila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU No 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah, oleh karena itu dalam penulisan tesis ini digunakan metodologi penulisan sebagai berikut :¹³

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007, hlm. 1

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis*, artinya bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Jalan Tol Jakarta *Outering Road* (JORR) di Jakarta, sedangkan *analitis* berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Jakarta *Outering Road* (JORR) di Jakarta.

2. Metode Pendekatan

Dalam penulisan tesis ini menggunakan metode pendekatan *juridis normatif*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan,¹⁴ Seperti Hukum Agraria, Penyelesaian masalah mengenai mekanisme penitipan ganti kerugian atas tanah yang dibebaskan untuk pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum. secara otonom, akan tetapi memandang bekerjanya hukum itu sebagai bagian dari bekerjanya segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain sebagainya, di mana rasa keadilan ada pada kenyataan di masyarakat, oleh karena itu rasa keadilan berada di masyarakat, bukan pada peraturan perundang-undangan.

¹⁴ Ibid. hlm. 52.

3. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer.¹⁵

Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Penelitian hukum yang menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif*, maka data primer yang digunakan berasal langsung dari lapangan melalui wawancara. Sedangkan penelitian kepustakaan hanya sebagai data pendukung, sehingga data yang diperoleh hanya berasal dari nara sumber.

b. Data Sekunder

Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder mencakup bahan primer hukum yaitu bahan hukum yang mengikat; bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

¹⁵ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, hlm.10.

¹⁶ Ibid

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau *interview* dan penyebaran angket atau *questioner*.¹⁷ Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer. Data sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 - c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda yang ada di atasnya.
 - d) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan

¹⁷ Ibid

Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- g) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.
- h) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- 1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk teknis Pelaksanaan Pengadaan tanah.
- 2). Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
 - (1) Buku-buku yang membahas tentang hukum agraria dan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan.
 - (2) Hasil karya ilmiah para sarjana tentang pengadaan/pembebasan tanah.
 - (3) Hasil penelitian tentang pengadaan tanah.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *yuridis kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.