

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PIHAK YANG BERHAK
ATAS TANAH DALAM HAL GANTI RUGI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

MEILYA NORMAWATY SIMANJUNTAK

ABSTRACT

Land acquisition for constructing public facility arouses problem in its practice, in which dispute in land acquisition by the government is increasing. Coercion from various parties such as the government that set the compensation unilaterally, the land real owner who asks for unreasonable price, and the existence of consignment institution or the bailment of the compensation in the District Court when the real land owner does not agree on the amount of the compensation will bring about the right and the interest of the real land owner does get legal protection. The problems of the research were as follows: how to avoid conflict in implementing land acquisition for public facility, how about the existence of consignment institution in land acquisition for public acquisition, and how about legal protection for the real land owner, based on Law No. 12/2012 on Land acquisition for public facility.

The result of the research showed that, in order to avoid conflict in land acquisition for public facility was by putting forward the principle and the provision of materials in land acquisition and transparency in the procedures of land acquisition, and appropriate and righteous compensation for the real land owner. The consignment which was caused by the disagreement on compensation could not be done because it was government arbitrary action toward the people. Legal protection for the real land owner, especially the compensation, should be based on the principle of justice and feasibility by considering the guarantee for compensation both physically and non-physically so that the consignment which was caused by the disagreement was automatically not needed anymore.

Keywords: Land Acquisition, Public Facility, Consignment, Land Compensation

I. Pendahuluan

Setelah melewati perjalanan waktu yang cukup panjang, akhirnya pada tanggal 14 Januari 2012, Indonesia memiliki undang-undang yang mengatur secara khusus tentang pengadaan tanah, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut “UU 2/2012”). Aturan pelaksana dari UU 2/2012 ini tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 (“Perpres 71/2012”). UU 2/2012 diharapkan menjadi payung hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Namun seiring

berjalannya waktu, sengketa mengenai pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah terus bermunculan di antara kelompok-kelompok yang ada di tengah masyarakat yang mengharapkan suatu keadilan.¹ Pembangunan yang dilakukan pemerintah acap kali berbenturan dengan masalah pengadaan tanah.

Lebih lanjut, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan gejolak dalam prakteknya, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga ganti rugi secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan hak dan kepentingan rakyat pemilik tanah, tidak mendapat perlindungan hukum.²

Pasal 1 angka 2 UU 2/2012 mendefinisikan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak”. Kemudian Pasal 42 UU 2/2012 menentukan bahwa “apabila tidak terjadi suatu kesepakatan didalam musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah akan menitipkan ganti rugi kepada ketua Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum”. Ditinjau dari makna ketentuan tersebut dapat dikatakan terdapat unsur pemaksaan dari pemerintah untuk mendapatkan tanah tersebut, sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut “UUD 1945”), Amandemen IV, melarang tindak kesewenang-wenangan, seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 28 huruf h ayat (4) yang menentukan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

¹ Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan Legal Protection for The Victim Of Land Cases*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, Cetakan 1, 2003), hal. 48.

² Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2004), hal. 4.

1. Bagaimanakah menghindari terjadinya konflik antara pihak yang berhak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah keberadaan lembaga konsinyasi (penitipan uang ganti rugi ke pengadilan) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
3. Bagaimanakah perlindungan hukum dalam hal ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan UU 2/2012?

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui cara menghindari terjadinya konflik antara pihak yang berhak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui keberadaan lembaga konsinyasi (penitipan uang ganti rugi ke pengadilan) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum dalam hal ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan UU 2/2012.

II. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada dalam suatu penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan. Penelitian adalah suatu keinginan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporannya.³

Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi sebagai suatu pedoman bagi ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa dan memahami suatu permasalahan yang sedang dihadapi.⁴ Penelitian sebagai suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten karena melalui proses

³ Cholid Narbuko dan H. Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2002), hal.1.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1989), hal. 7.

penelitian tersebut dilakukan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁵

1. Spesifikasi Penelitian

Sifat penelitian penulisan ini yaitu deskriptif analitis. Bersifat deskriptif maksudnya bahwa dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang permasalahan yang diteliti. Analitis dimaksudkan bahwa berdasarkan gambaran-gambaran fakta yang diperoleh akan dilakukan analisis secara cermat bagaimana menjawab permasalahan tersebut.⁶

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni suatu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁷

2. Sumber Data Penelitian

- a. Bahan Hukum Primer yaitu sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat dari sudut norma dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan.⁸ Untuk penelitian ini jenis bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁹ Untuk penelitian ini bahan hukum sekunder tersebut diperoleh melalui buku-buku, artikel ilmiah, makalah dan tesis yang berhubungan dengan topik tesis.
- c. Bahan Hukum Tertier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal 1.

⁶ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 101.

⁷ *Ibid*, hal 7.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mulyadi, *Op.Cit.*, hal. 54.

⁹ *Ibid*, hal. 55

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian tesis ini adalah dengan cara studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan literatur dengan sumber data berupa bahan hukum primer dan ataupun bahan hukum sekunder¹⁰ yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan tesis ini.

Walaupun demikian, pengumpulan data dalam penelitian ini tidak lepas pula dari sumber lain selain kepustakaan, yakni wawancara dengan informan yang terlibat langsung dengan pengadaan tanah untuk pembangunan (antara lain: panitia pengadaan tanah di Kota Medan, orang yang terkena pengadaan tanah dan/atau orang yang dikonsinyasi), serta penelitian terhadap bahan artikel dan karya tulis di berbagai media massa ataupun internet.

Dalam penelitian ini akan menggunakan analisis kualitatif yang meneliti dan mengkaji perlindungan hukum terhadap pihak yang berhak atas tanah yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dengan cara melihat peraturan perundang-undangan yang terkait dan pendapat-pendapat para ahli, dan menganalisa lebih mendalam dengan melihat praktek-praktek yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga, nantinya hasil penelitian ini akan dapat ditarik suatu kesimpulan secara deduktif sehingga dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang ditetapkan.¹¹

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Cara Menghindari Terjadinya Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Menurut Pasal 1 angka 2 UU 2/2012, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur-unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah

¹⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hal.14

¹¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1993), hal.103

terhadap tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Tujuan pengadaan tanah menurut Pasal 3 UU 2/2012, yaitu untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Pengertian konflik adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama.¹² Dalam penelitian ini konflik yang dimaksudkan adalah konflik pertanahan yang terkait dengan materi dan mekanisme pengadaan tanah yang terjadi antara pihak yang berhak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah, dalam hal ini adalah pemerintah.

Dengan adanya berbagai peraturan dan kebijakan mengenai pengadaan tanah yang berlaku di negara kita, semestinya peraturan pengadaan tanah menjadi landasan bagi pemerintah untuk membebaskan tanah rakyat, sedangkan bagi rakyat, menjadi suatu jaminan hukum bagi rakyat agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah atau penguasa. Tetapi ternyata keberadaan peraturan itu tidak dapat menjamin adanya perlindungan bagi rakyat dari tindakan sewenang-wenang oleh pihak pemerintah.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah menimbulkan nuansa konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah. Pada umumnya, penyebab pertama timbulnya konflik dalam pengadaan tanah adalah permasalahan yang terkait dengan nilai ganti rugi. Besarnya perhitungan nilai ganti rugi dari sudut pandang pihak pemerintah dan pemilik tanah sering tidak sama, dimana pemerintah pada umumnya memilih harga NJOP untuk dijadikan dasar perhitungan ganti rugi, sedangkan pemilik tanah lebih memilih harga pasar yang ada pada saat itu. Hal tersebut sering terjadi karena adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*) antara pemilik tanah dengan pihak pemerintah sehingga tak jarang hal tersebut berujung pada ketegangan konflik.¹³

Dalam menghitung ganti rugi, pada umumnya Pemilik tanah

¹² Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1995), hal 37.

¹³ Syafruddin Kalo, *Op.Cit.*, hal 4-10.

mempertimbangkan atau dipengaruhi faktor-faktor antara lain cara pandang secara sosial, pengaruh adat atau nilai historis, nilai ekonomi dan kondisi fisik tanah yang dimilikinya, sedangkan pemerintah seringkali dihadapkan dengan kondisi terbatasnya anggaran dana alokasi pembebasan lahan yang disiapkan pemerintah.¹⁴ Penetapan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi hanya dilakukan atas dasar kesepakatan antara anggota panitia, dengan memperhatikan kehendak dari pemegang hak atas tanah, tetapi pemegang hak atas tanah tidak ikut dalam kepanitiaan tersebut. Kenyataan ini tentunya meletakkan kedudukan pemilik hak atas tanah berada dalam posisi runding (*bargaining position*) yang lemah.

Penyebab kedua timbulnya konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah masyarakat menganggap bahwa kepentingannya tidak terlindungi dalam undang-undang dan telah terjadi pelanggaran terhadap hak asasi dan hak-hak keperdataan masyarakat, yang pada akhirnya kebijakan dan keputusan pemerintah dianggap telah melanggar rasa keadilan masyarakat. Serta, berkurangnya rasa kepercayaan masyarakat kepada aparat pemerintahan akibat adanya penyalahgunaan dana pengadaan tanah oleh oknum panitia pengadaan tanah, sehingga masyarakat terkesan sensitif dan menolak apabila harga ganti rugi tanahnya tidak sesuai permintaan mereka.

Penyebab ketiga timbulnya konflik adalah musyawarah yang dilakukan dalam praktek pada dasarnya tidak sesuai dengan prinsip musyawarah yang dipahami oleh masyarakat. Musyawarah yang terjadi dalam praktek sering berubah makna menjadi pengarah, *briefing* dan instruksi dari pemerintah dan sering merupakan pernyataan kehendak secara sepihak dari pihak yang membutuhkan tanah, serta adanya unsur-unsur paksaan yang terselubung yaitu dengan ikut campur tangan instansi keamanan/militer dalam proses musyawarah tersebut, sehingga masyarakat merasa khawatir dan takut apabila adanya unsur paksaan dan kekerasan yang akan menimpa mereka.

Penyebab keempat munculnya konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tentang pengertian kepentingan umum yang

¹⁴Melia Yusri, *Analisis Yuridis, Ekonomi dan Politik Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal IPTEK Pertanahan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Vol 2, No.1, Mei 2012, hal 59-60.

mengandung arti berbeda-beda dan tergantung pada penafsiran masing-masing dan tidak jarang hal ini banyak merugikan masyarakat. Terlebih lagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum yang pembangunannya dilakukan oleh pihak swasta, contohnya seperti pembangunan jalan tol, walaupun mencakup kriteria kepentingan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat, tetapi proyek tersebut lebih bersifat komersial atau mencari keuntungan, lain dari proyek untuk kepentingan umum yang tidak bersifat mencari keuntungan. Hal tersebut menimbulkan konflik kepentingan dikarenakan tidak semua masyarakat memiliki kendaraan roda empat yang dapat memanfaatkan jalan tol tersebut.

Untuk menghindari terjadinya konflik dalam pengadaan tanah yang telah diuraikan di atas, pemerintah atau pihak yang melaksanakan pengadaan tanah sebaiknya mengedepankan prinsip-prinsip dan asas-asas pengadaan tanah untuk dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materil dalam pengadaan tanah, sedangkan prosedur atau tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam regulasi yang berlaku, yaitu UU 2/2012 dan peraturan pelaksanaannya, dijadikan sebagai aturan formil atau hukum acaranya, dengan ketentuan sebagai hukum acara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sangatlah penting diperhatikan agar dalam pelaksanaannya tidak mengusik rasa keadilan masyarakat.

Lebih lanjut, permasalahan mengenai ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah juga harus diperhitungkan dengan bijaksana dan seadil-adilnya. Jangan sampai ganti kerugian yang diberikan membuat kehidupan perekonomian masyarakat yang menerimanya menjadi menurun, sehingga dampak dari pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang lama malah menjadi tidak menguntungkan. Pihak pemerintah dan *appraisal* atau penilai harus memperhitungkan segala variabel-variabel yang dibutuhkan dalam memutuskan besaran ganti kerugian yang layak dan adil.

Selain itu, sangat diperlukan pelaksanaan musyawarah atau konsultasi publik yang efektif, dimana seluruh pertimbangan masyarakat dibahas tuntas sehingga tidak ditemukan adanya kekurangan masyarakat akan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut.

Lebih lanjut, dikarenakan UU 2/2012 masih terbilang aturan baru, maka diperlukan pemahaman mekanisme atau prosedur pengadaan tanah untuk

kepentingan umum oleh semua pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah tersebut, terutama pemahaman mengenai aturan atau ketentuan mengenai tata cara penghitungan ganti kerugian yang ditetapkan oleh appraisal untuk disosialisasikan kepada semua pihak sehingga diperoleh transparansi tentang nilai ganti rugi yang diberikan.

Bagi terciptanya pengadaan tanah yang efektif dan kena sasaran yaitu terciptanya pembangunan untuk kepentingan umum, maka diperlukan pengawasan bagi aparat yang melaksanakan pengadaan tanah tersebut, dimana pengawasan tersebut dapat dilaksanakan oleh tim pengawasan yang terdiri dari unsur masyarakat pemilik tanah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan apabila diperlukan dapat melibatkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah

Konsinyasi berasal dari kata “*Consignatie*” yang artinya penitipan yang dilakukan debitur di Kantor Pengadilan Negeri karena kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur.¹⁵ Beberapa ketentuan mengenai praktik konsinyasi tertuang dalam Pasal 1404-1412 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Istilah konsinyasi dalam aturan pengadaan tanah semula dipergunakan dalam surat fatwa Mahkamah Agung RI Nomor 578/1320/88/IIUM-TV/PDT tanggal 16 November 1988 dalam kasus pembebasan tanah untuk pembangunan Waduk Kedung Ombo, yang memuat fatwa sebagai berikut:

“bahwa untuk mengatasi hambatan dalam melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal pemilik tanah tidak bersedia menerima uang ganti rugi, maka terdapat cukup alasan untuk menggunakan **lembaga hukum konsinyasi** uang kepada Pengadilan berdasarkan Pasal 1404 KUH Perdata.”¹⁶

Dalam UU 2/2012 istilah konsinyasi tersebut digunakan kembali:

¹⁵ JCT. Simorangkir dalam Tarmizi, *Segi-Segi Hukum Penggunaan Konsinyasi Dalam Pembebasan Tanah Di kota Medan*, Tesis Program Studi Ilmu Hukum, USU, Medan, 1995, hal 53.

¹⁶ Lieke Lianadevi Tugali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kertas Putih Communication, 2010), hal. 332.

“Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.”¹⁷

Istilah lembaga hukum konsinyasi dipergunakan oleh sejumlah ahli hukum secara eksplisit untuk mendefinisikan mekanisme penitipan uang ganti rugi ke pengadilan dalam kegiatan pengadaan tanah yang merujuk pada ketentuan Pasal 1404-1412 KUH Perdata.¹⁸ Membicarakan persoalan konsinyasi di dalam pengadaan tanah, tentu tidak terlepas dari salah satu penyebabnya adalah karena terjadi penolakan ganti rugi yang akan diberikan kepada pemilik tanah. Pemberian ganti rugi adalah sebagai bukti terhadap pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah.

Menurut Pasal 42 UU 2/2012 bahwa penitipan ganti kerugian ke pengadilan negeri terjadi karena disebabkan oleh:

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah ataupun berdasarkan putusan pengadilan atau Mahkamah Agung;
2. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
3. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - a. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - b. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - c. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - d. menjadi jaminan di bank.

Berdasarkan Pasal 42 UU 2/2012 tersebut di atas, dinyatakan secara eksplisit bahwa penitipan uang ganti kerugian ke pengadilan negeri dapat dilaksanakan apabila pihak yang berhak atas tanah tidak sepakat akan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diberikan kepadanya, padahal sebagaimana diketahui bahwa pengadaan tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya.

Persetujuan tersebut harus didapatkan melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat, baik mengenai penyerahan tanah yang bersangkutan

¹⁷ Pasal 42 ayat 1 UU 2/2012.

¹⁸ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 332.

maupun pada pemberian ganti ruginya. Sebab pada dasarnya pengadaan tanah tersebut mengandung asas kesepakatan. Asas kesepakatan bermakna bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.¹⁹

Penitipan ganti kerugian ke pengadilan ini pada dasarnya bertentangan dengan asas umum pengadaan tanah, sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Boedi Harsono bahwa dengan adanya konsinyasi ini seakan-akan bagi rakyat yang bersangkutan hanya ada satu pilihan yaitu mengambil uang ganti rugi tersebut ke pengadilan, atau akan kehilangan tanahnya tanpa ganti rugi.²⁰

Lebih lanjut, Prof. AP Parlindungan mengungkapkan bahwa tidak mungkin konsinyasi bagi orang yang tidak bersedia menerima uang ganti kerugian. Sikap pemerintah yang menganggap dengan menitipkan uang ke pengadilan negeri berarti telah melakukan kewajibannya dan tidak mempedulikan apakah masyarakat akan mengambil ganti kerugian tersebut atau tidak, mencerminkan tindakan yang tidak didasarkan kepada itikad baik.²¹

Pemerintah sebagai pemegang wewenang penguasaan tanah sesuai amanat konstitusi Indonesia Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 seharusnya tidak melakukan tindakan sepihak yang dapat melemahkan struktur masyarakat. Karena hal ini akan memicu konflik dalam masyarakat, baik antar masyarakat maupun masyarakat dengan pemerintah. Hal ini secara otomatis melemahkan kedaulatan negara.

Penggunaan lembaga konsinyasi ini pada dasarnya tidak dibenarkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusannya menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Tetapi dalam pelaksanaannya putusan ini tidak dijadikan sebagai yurisprudensi oleh pengadilan negeri dalam menangani sengketa penitipan uang melalui pengadilan negeri. Hal ini disebabkan adanya kewenangan dari pengadilan negeri sesuai amanat pasal 14 Undang - undang nomor 4 tahun

¹⁹ Maria Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, *Op.cit*, hal 282.

²⁰ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hal 135.

²¹ *Ibid.*

2004 tentang Ketentuan Pokok - Pokok Kekuasaan Kehakiman.²² Dimana pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas melainkan wajib memeriksa dan mengadili. Dalam klausul pasal ini juga dibenarkan dibukanya kemungkinan untuk penyelesaian perkara perdata secara perdamaian.

Dampak musyawarah ganti kerugian yang tidak mencapai titik kesepakatan dalam penetapan ganti kerugian yang dilakukan oleh lembaga petanahan yang berhak dalam jangka waktu paling lama 30 hari ini merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang telah dijamin konstitusi berupa pengakuan terhadap hak milik perseorangan tersebut. Bagaimana mungkin hak yang telah dihuni secara turun temurun selama beratus ratus tahun akan hapus hanya dalam jangka waktu 30 hari.

Keberadaan lembaga konsinyasi ini juga bertentangan dengan konstitusi negara Indonesia yaitu dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 bahwa:

“Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan pelaksanaannya dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat.”

Dalam Keputusan Presiden nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN, bahwa keberadaan lembaga konsinyasi ini tidak dibutuhkan dan tidak dikenal dalam pengurusan pengeluaran negara, karena pengeluaran negara dilakukan atas dasar bukti yang sah dan benar serta jelas peruntukannya. Bukti yang sah dimaksud dalam Keppres tersebut adalah bukti pengeluaran yang dilakukan oleh menteri keuangan. Perlu digarisbawahi bahwa dalam mekanisme pembayaran atas belanja APBN khususnya pembayaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pembayaran langsung dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara kepada pemegang hak atas tanah setelah tanah tersebut dianggap *clearance*, dalam artian tanah tersebut tidak dalam sengketa, tanah tersebut tidak dijadikan jaminan utang.²³

²² *Ibid*, hal. 137-138.

²³ Henny Handayani Sirait, *Dimensi Keadilan Dalam Mekanisme Konsinyasi Tanah*, http://www.academia.edu/4965560/Dimensi_Keadilan_Dalam_Mekanisme_Konsinyasi_Pengadaan_Tanah, diakses tanggal 10 Oktober 2014.

Oleh karena itu penitipan uang ke pengadilan negeri tidak dibenarkan, sebab bukti penitipan uang ke pengadilan negeri bukanlah bukti pengeluaran yang sah oleh karena itu bertentangan dengan mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN.

Ketidaksempurnaan dalam peraturan perundang-undangan pengadaan tanah yang telah ada selama ini masih membuka celah dilakukannya tindakan-tindakan yang bertentangan dengan nilai keadilan dan penegakan hak asasi manusia. Oleh karena itu dibutuhkan adanya keinginan yang kuat untuk melakukan reformasi hukum pertanahan yang bersendikan kepada nilai-nilai keadilan, yang menempatkan hak asasi manusia sebagai salah satu tugas yang diemban bersama untuk dapat mewujudkan keadilan yang dikehendaki oleh semua kalangan tanpa menyebabkan proses pembangunan terhambat.

Perlindungan Hukum Dalam Hal Ganti Rugi Pengadaan Tanah

Penghormatan terhadap hak perorangan pada umumnya diakui di dalam UUD 1945, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28H ayat (4) bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Adanya prinsip tersebut maka hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.²⁴

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang berhak atas tanah. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting

²⁴ Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal 269.

dipahami karena didalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.²⁵

Sebagai bentuk perwujudan perlindungan hukum yang paling esensial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah masalah pemberian ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 2 UU 2/2012, yaitu bahwa “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Sehingga untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil itu harus ada dasar dan cara perhitungan harga ganti rugi tanah yang diformulasikan sehingga menjadi layak dan adil sesuai bunyi undang-undang tersebut.

Bentuk lain dari perlindungan serta penghormatan hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dengan dilakukannya musyawarah terlebih dahulu dengan pemilik tanah untuk menentukan dan menetapkan besarnya ganti rugi yang diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah.²⁶

Pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk kepentingan umum, dilakukan dengan prinsip keadilan dengan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang diusahakan dengan cara seimbang dan dilakukan dengan cara musyawarah.²⁷ Dalam hal ini maka pemerintah harus bertindak dengan prinsip kehati-hatian yaitu selain untuk terlaksananya pembangunan yang direncanakan pemerintah, juga sebaiknya dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat yang tanahnya terkena proyek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai bentuk perlindungan hukum masyarakat.

Bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 36 UU 2/2012 Jo. Pasal 74 Perpres 71/2012 berupa :

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti;
- 3) Pemukiman kembali;

²⁵ Arie Sukanti Hutagalung, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional*, (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2011), hal 171.

²⁶ Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hal. 17.

²⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah, Op.Cit.*, hal. 101.

- 4) Kepemilikan Saham;
- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bentuk ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan penilai. Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.

Serta, prinsip pemberian ganti rugi harus seimbang dengan nilai tanah. Keseimbangan tersebut adalah bahwa ganti rugi yang diberikan merupakan imbalan yang layak, atau tidak menjadikan pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya mengalami kemunduran sosial atau tingkat ekonominya.²⁸

Penilaian ganti kerugian ditetapkan oleh penilai pertanahan yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan (Badan Pertanahan Nasional/BPN RI). Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:²⁹

- a) Tanah;
- b) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c) Bangunan;
- d) Tanaman;
- e) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam UU 2/2012 tidak menyebutkan dasar perhitungan ganti rugi sebagaimana sebelumnya diatur dalam Perpres 36/2005 Jo. Perpres 65/2006. Apakah penetapan ganti rugi berpedoman kepada NJOP atau nilai nyata pada saat dilaksanakan pengadaan tanah. Penilaian harga tanah diserahkan kepada penilai pertanahan atau lembaga penilai.

²⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hal 30.

²⁹ Pasal 33 UU 2/2012.

Adanya lembaga penilai harga tanah di dalam pengadaan tanah tersebut dapat dikatakan merupakan langkah maju, sudah cukup lama disarankan oleh para ahli di bidang pertanahan karena pada peraturan tentang pengadaan tanah sebelumnya tidak dikenal lembaga seperti ini. Hanya saja lembaga penilai harga tanah ini akan sangat membawa manfaat apabila didukung oleh insan penilai yang professional, punya pengalaman kerja, tidak memihak/obyektif serta didukung oleh kualifikasi pendidikan yang baik sehingga mampu melakukan penilaian terhadap nilai tanah dengan akurat.

IV. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Cara menghindari terjadinya konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu dengan (1) mengedepankan asas-asas pengadaan tanah untuk dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materil dalam pengadaan tanah, sedangkan prosedur atau tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam regulasi yang berlaku, yaitu UU 2/2012 dan peraturan pelaksanaanya, dijadikan sebagai aturan formil atau hukum acaranya, (2) adanya transparansi dalam proses pengadaan tanah, (3) diperlukan pemahaman mekanisme atau prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh semua pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah tersebut, terutama pemahaman mengenai aturan atau ketentuan mengenai tata cara penghitungan ganti kerugian yang ditetapkan oleh apraisal untuk disosialisasikan kepada semua pihak sehingga diperoleh transparansi tentang nilai ganti rugi yang diberikan, (4) perhitungan besaran ganti kerugian yang layak dan adil sehingga dampak pengadaan tanah kepada pemilik tanah semula, menjadi positif.
2. Perlindungan hukum terhadap pihak yang berhak dalam hal ganti rugi atas tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan kepada asas keadilan, dimana terdapat jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik dan haruslah memperhitungkan kerugian tidak hanya fisik seperti hilangnya tanah, bangunan, tanaman dan hal-hal lain yang berkaitan

dengan tanah, tetapi juga kerugian yang sifatnya non fisik, misalnya hilangnya pekerjaan ataupun lahan berusaha, dan lain-lain. Keterlibatan *appraisal* dalam penentuan besaran ganti rugi harus dilaksanakan oleh *appraisal* yang profesional dan tidak memihak/obyektif serta dengan memperhitungkan pendapat/masukan dari pihak yang berhak atas tanah, sehingga ganti rugi yang layak dan adil benar-benar dapat dilaksanakan.

3. Keberadaan lembaga hukum konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang disebabkan karena tidak sepakatnya mengenai bentuk dan/atau besaran ganti kerugian oleh pihak yang berhak atas tanah, tidak dapat dibenarkan keberadaannya serta tidak memberikan solusi yang baik bagi pengadaan tanah di Indonesia, tetapi sebaliknya yang terjadi timbul ketegangan antara masyarakat dan pemerintah yang berujung kepada konflik. Konsinyasi tersebut juga dipandang menciptakan tindakan sewenang-wenang pemerintah terhadap tanah rakyat yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. Saran

1. Pemerintah harus mengutamakan dan berperan aktif dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pihak yang berhak atas tanah dalam pengadaan tanah sesuai dengan asas-asas pengadaan tanah. Khususnya dalam hal pemberian ganti rugi, harus diberikan secara layak dan adil, dengan pengertian bahwa penggantian itu tidak membuat kondisi kehidupannya semakin rendah atau terpuruk setelah tanahnya dilepas untuk digunakan bagi kepentingan umum.
2. Agar diadakan lembaga independen yang mengawasi setiap proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang bertanggung jawab kepada Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat secara langsung.
3. Penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) di pengadilan negeri dikarenakan tidak sepakat mengenai besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah itu tidak dapat dibenarkan dan sudah seharusnya dihapuskan, karena menimbulkan pelanggaran terhadap rasa keadilan dalam masyarakat yang telah dicabut hak atas tanahnya. Apabila musyawarah tidak juga dapat berjalan dengan baik, maka pemerintah sebaiknya dapat mengganti pengadaan tanah ke

kawasan lain. Serta, untuk memenuhi rasa keadilan hukum dalam masyarakat, sebaiknya disediakan upaya hukum lainnya bagi pemilik tanah yang terkena konsinyasi.

V. Daftar Pustaka

A. Buku/Literatur

- Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan (Legal Protection For The Victim Of Land Cases)*, Cetakan 1, Medan, Pustaka Bangsa Press, 2003.
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Bandung: Alumni, 1994
- Hutagalung, Arie. S, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional*, Depok, Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Kalo, Syafruddin, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Pustaka Bangsa Press, 2004.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2011.
- Moleong, Lexy. J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung. Remaja Rosda Karya, 1993.
- Narbuko, Cholid, dan H. Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2002
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.
- Soekanto. Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1989.
- dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994.
- Sumardjono, Maria S.W, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Syah, Mudakir Iskandar, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Jala Permata, 2007.
- Tukgali, Lieke Lianadevi, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Jakarta, Kertas Putih Communication, 2010.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Zein, Ramli, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Jakarta: Rineka Cipta, 1995.

B. Makalah/Jurnal Penelitian/Majalah/Tesis/Disertasi

- Tarmizi, *Segi-Segi Hukum Penggunaan Konsinyasi Dalam Pembebasan Tanah Di kota Medan*, Tesis Ilmu Hukum, USU, Medan, 1995.
- Yusri, Melia, *Analisis Yuridis, Ekonomi dan Politik Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal “IPTEK Pertanahan”, Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Vol 2, No.1, Mei 2012

C. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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

Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Surat Keputusan Walikota Medan No.593.83/1628.K/2010 tanggal 9 November 2010 tentang Penetapan Besarnya Ganti Rugi Tanah, Bangunan dan Tanaman Untuk Kepentingan Pembangunan Fly Over Jamin Ginting Kelurahan Kwala Bekala-Kecamatan Medan Johor

D. MEDIA INTERNET

Henny Handayani Sirait, *Dimensi Keadilan Dalam Mekanisme Konsinyasi Tanah*, http://www.academia.edu/4965560/Dimensi_Keadilan_Dalam_Mekanisme_Konsinyasi_Pengadaan_Tanah, diakses tanggal 10 Oktober 2014.

E. WAWANCARA

Wawancara dengan Yayuk Supriaty, SH, Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah, Kantor Pertanahan Kota Medan, pada tanggal 4 November 2014, pukul 15.00 WIB.

Wawancara dengan Thomas Sinuhaji, Ketua Tim Pembebasan Lahan *Fly Over* Jamin Ginting (Ketua Satgas Pengadaan Tanah), Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Pemerintah Kota Medan, pada tanggal 1 Desember 2014 pukul 16.10 WIB dan pada tanggal 5 Desember 2014 pukul 16.30 WIB.

Hasil wawancara dengan Ny.Pestaria Br.Ginting, salah satu warga yang rumahnya berbatasan langsung dengan *fly over* Jamin Ginting, beralamat di Jalan A.H.Nasution Pintu Air I No.50, pada tanggal 30 November 2014, pukul 16.00 WIB.