



**KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**(Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang
– Solo Di Kabupaten Semarang)**

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh

**SONNY DJOKO MARLIJANTO
B4B 008 258**

PEMBIMBING :

Nur Adhim, SH.MH.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**

KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

**(Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang
– Solo Di Kabupaten Semarang)**

Disusun Oleh :

**SONNY DJOKO MARLIJANTO
B4B 008 258**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 23 Maret 2010**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**Nur Adhim, SH.,MH
NIP. 19640420 199003 1 002**

**H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **Sonny Djoko Marlijanto** dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 23 Maret 2010

Yang menerangkan,

Sonny Djoko Marlijanto

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para sahabat dan seluruh umat pengikutnya, atas terselesaikannya penulisan Tesis dengan judul : **“KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang).”**

Penyusunan tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro, Semarang.

Pada kesempatan ini, pertama-tama perkenalkanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada Bapak Nur Adhim, SH., MH selaku Pembimbing yang penuh kesabaran dan ketulusan hati telah mencurahkan dan memberikan saran-saran terbaik kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Tidak lupa penulis ucapkan dengan penuh cinta dan kasih sayang untuk isteriku dan anak-anakku, yang telah dan akan terus memotivasi penulis untuk menyelesaikan studi ini yang merupakan awal pijakan dari sekian banyak anak

tangga asa guna menyongsong dan meraih tiap butir sinar mentari kehidupan sebagai anugrah dan karunia Illahi Rabb yang tak ternilai harganya.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. DR. dr. Susilo Wibowo, M.S., Med.,Spd. And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof. Drs. Y. Warella, MPA., PhD. Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, SH. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
5. Bapak Dr. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik;
6. Bapak Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
7. Bapak Ir. Doddy Imron Cholid, MS. selaku Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah;
8. Bapak Idid Ruhyana, SH., MM. selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah;

9. Bapak Suwitri Iriyanto, SH, selaku Kasi HTPT Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah;
10. Bapak Isnaeni, selaku Wakil Panitera Pengadilan Negeri Semarang;
11. Bapak Warnadi selaku Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang, Jawa Tengah;
12. Bapak Achmadi, selaku Kepala Desa Leyangan, Kabupaten Semarang, Jawa Tengah;
13. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.
14. Semua pihak dan rekan-rekan mahasiswa yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut memberikan sumbangsihnya baik moril maupun materiil dalam menyelesaikan tesis ini.

Mengingat kemampuan dan pengetahuan dari Penulis yang masih terbatas, Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dan ketidak sempurnaan yang ditemui. Oleh karena itu, dengan hati terbuka dan lapang dada, Penulis mengharapkan saran atau kritik yang sifatnya positif terhadap tulisan ini, guna peningkatan kemampuan Penulis di masa mendatang dan kemjuan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum.

Semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, civitas akademika maupun para pembaca yang memerlukan sebagai bahan literatur.

Semarang,

Penulis

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang Mekanisme Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum khususnya untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang. Konsinyasi yang diterapkan dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Perpres ini lebih memihak investor asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang dan hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut.

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah pendekatan *juridis empiris* dan spesifikasi penelitian ini adalah *Deskriptif Analitis*. Pengumpulan data melalui data primer dan data skunder. Metode analisis yang dipakai adalah kualitatif, dan penyajian datanya dalam bentuk laporan tertulis secara ilmiah.

Berdasarkan hasil penelitian yang didapat menunjukkan bahwa 1) Mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang disebabkan tidak adanya titik temu, sehingga proses di pengadilan-lah yang bisa menyelesaikan. 2) Hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah. 3) Proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Solo ini sesuai dengan Peraturan Kepala BPN nomor 3 tahun 2007. Pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-rugi yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum). Adapun pengaruh yang ditimbulkan terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan jalan tol Semarang – Solo ini diantaranya sebagai berikut : a) Turunnya harga tanah; b) Menghambat Pertumbuhan Ekonomi Warga; dan c) Hilangnya rasa nyaman.

Adapun kesimpulan dalam penelitian ini bahwa mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang disebabkan tidak adanya titik temu dalam penentuan ganti rugi, jadi bukan konsinyasi menurut ketentuan Pasal 1404-1412 KUH Perdata yang didasarkan pada hubungan hukum sebelumnya.

Kata Kunci : Konsinyasi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum.

ABSTRACT

This research is conducted in order to obtain a description of the Mechanism of Compensation Consignment in the Land Procurement for Public Importance, especially for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency. The consignment applied in the President Regulation No. 65 Year 2006 is different to the consignment regulated in the Civil Code, in which, in the Civil Code, a consignment may be applied if there is any legal relationship among the parties previously. Meanwhile, in that President Regulation, it is the opposite thing, a consignment is applied when an agreement among the parties is not achieved-, there is no legal relationship among the parties at all. This difference of concept of consignment application indicates that this President Regulation takes side more on the foreign investor rather than people's fate whose land should be taken for the construction that is often on behalf of public importance.

The objectives that will be achieved in this research are to find out the mechanism of compensation consignment of the land used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency and the obstacles emerging in the mechanism of compensation of the land used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency, the process of land procurement for public importance in relation to the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency and its influence on the owners of rights upon land included in that project.

The method of approach used in the composition of this thesis is the juridical-empirical method of approach, and the research specification is the descriptive-analytical research. Data collection is conducted through primary data and secondary data collections. The used analysis method is the qualitative method, and its data presentation is in form of a scientific written report.

Based on the obtained research results, they show that: 1). The mechanism of compensation consignment of the land used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency is caused by the absence of agreement, the judicature process that can resolve it; 2). The obstacle emerging in the mechanism of compensation of the land used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency is the disagreement of the amount of compensation due to the budget limitation from the Government', 3) The process of land procurement used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project is in accordance with the Regulation of the Head of State Land Affairs Bureau Number 3 Year 2007. The holders of rights upon land consider that the compensation offered to them is not appropriate to the local (public) market price. Whereas, the emerging influences on the owners of rights upon land included in the construction of Semarang – Solo Highway, among them, are as follows: a). The decrease of land prices; b). It hinders people's economic growth-, and c). The lost of comfort.

The conclusion in this research is that mechanism of compensation consignment of the land used for the Construction of Semarang – Solo Highway Project in Semarang Regency is caused by the absence of agreement, so not consignment follow paragraph rule 1404-1412 KUH Perdata that based in previous contractual terms.

Keywords : consignment, land procurement, public importance

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran.....	9
F. Metode Penelitian	19
1. Metode Pendekatan	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	21
3. Obyek dan Subyek Penelitian.....	21
a. Obyek Penelitian	21
b. Subyek Penelitian.....	22
4. Sumber dan Jenis Data	23
5. Teknik Pengumpulan Data	23

5. Teknik Analisis Data	27
G. Sistematika Penulisan	27

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsepsi Hukum Tanah Nasional	30
B. Pengaturan Tentang Pengadaan Tanah	35
1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum.....	35
2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah	37
3. Cara-Cara Memperoleh Tanah Untuk kepentingan Umum.....	39
4. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum	49
5. Prinsip-Prinsip Pemberian Ganti Kerugian dan Dasar Perhitungan	56
6. Pengadaan Tanah Untuk Jalan TOL.....	62
C. Tinjauan Umum Konsinyasi	66
D. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah.....	74

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	80
1. Kondisi Geografis.....	80
2. Kondisi Topografi	81
3. Kondisi Demografi.....	82
B. Mekanisme Konsinyasi Ganti Rugi Atas Tanah yang Digunakan Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang	83

C. Hambatan-hambatan yang timbul dalam Mekanisme Ganti Rugi Atas Tanah yang Digunakan Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang	100
1. Penyebab Ketidaksepakatan.....	103
2. Penyelesaian Ketidaksepakatan	105
3. Pemikiran Penyelesaian Lain	117
D. Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang Termasuk Pengaruhnya Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah yang Terkena Proyek Tersebut	120
1. Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang	120
2. Pengaruh Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah yang Terkena Proyek Tersebut.....	127

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan.....	130
B. Saran	133

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia.

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan 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 menjual¹ *nya*, 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 dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

Menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat (UUPA) di atur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa yang paling utama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang

¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), Hal. 82

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 di atur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pembebasan tanah.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.³

Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan

² Ibid. Hal. 90

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

penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

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 di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Perpres 65 Tahun 2006 yang merupakan penyempumaan dari Perpres 36 Tahun 2005 yang mengatur Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui 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

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 prosedur konsinyasi.

Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan, bahwa konsinyasi yang diterapkan dalam Perpres ini berbeda dengan konsinyasi yang di atur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.

Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Perpres No. 65 Tahun 2006 lebih memihak investor asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum. Salah satu contohnya adalah pembangunan Jalan TOL Semarang – Solo yang melewati beberapa wilayah kabupaten & kota, diantaranya adalah Kabupaten Semarang.

⁴ Ibid. Hal. 225

Penerapan konsinyasi dalam Perpres ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal penggusuran atau pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961, dan bukannya dengan mengkonsinyasikan uang ganti rugi ke pengadilan negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dan dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penelitian dalam tesis ini berjudul : **“KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang).”**

B. Perumusan Masalah

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

1. Bagaimana mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang ?

2. Hambatan-hambatan apa yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang ?
3. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

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

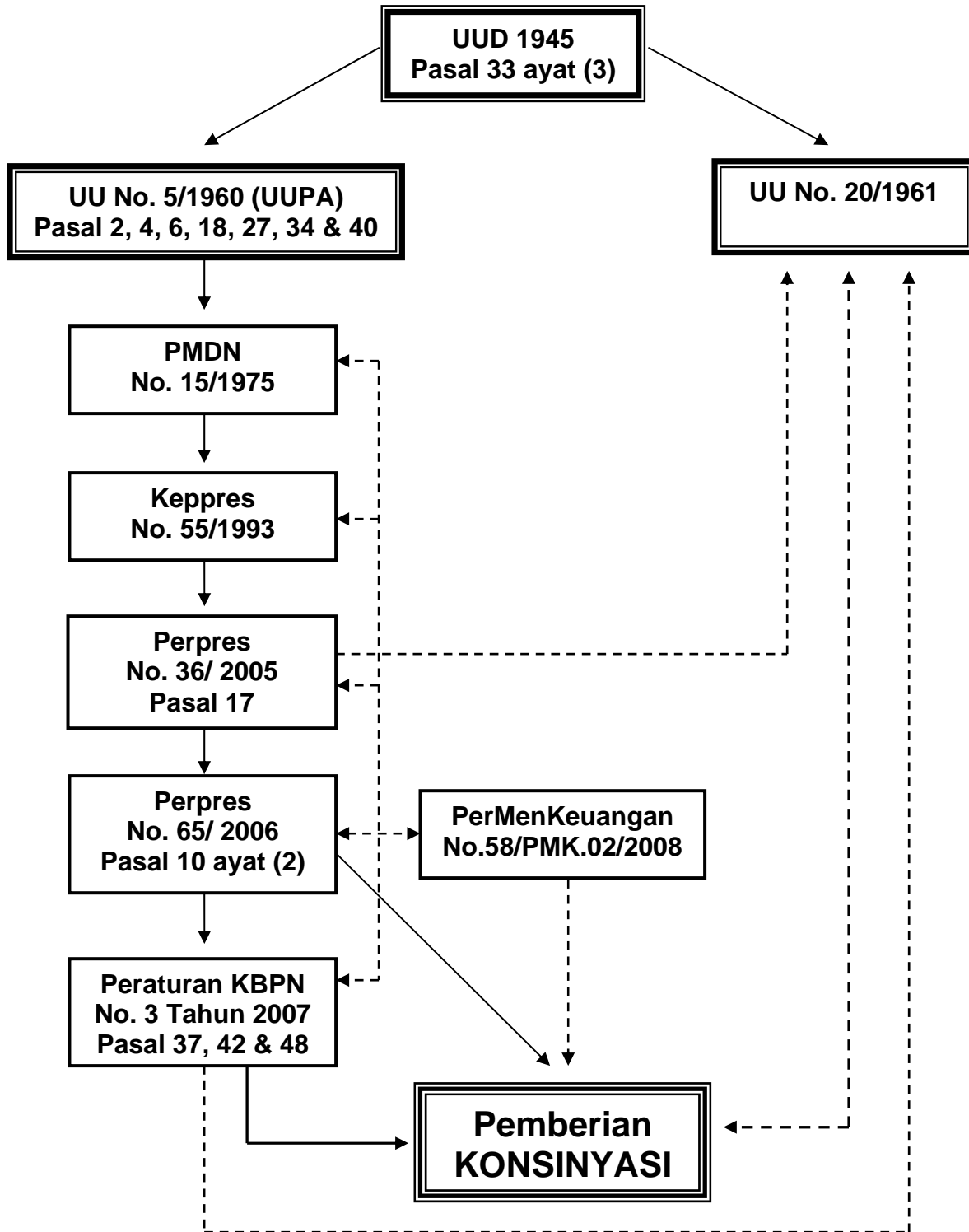
1. Untuk mengetahui mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.
3. Untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut.

D. Manfaat Penelitian

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

1. Secara teoritis dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
2. Selain manfaat secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu :
 - a. Memberi sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam proyek pembangunan Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang;
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul berkaitan dengan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.

E. Kerangka Pemikiran



Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 hasil amendemen 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 kekuasaan (baca kewenangan) pada negara (baca pemerintah) untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang diabdikan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara (disingkat menjadi : HMN) 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, HMN hanya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur:

- 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 HMN. 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.⁵

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 serangkain nilai-nilai fundamental (*a fundamental values*) karena bisa diketemukan di semua sistem hukum di dunia.⁶

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

⁵ Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya dengan hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah* (Ringkasan Disertasi), (Surabaya : Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006), hal. 52

⁶ Sudikno Metokoesoemo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Liberty, 1982), hal. 35-36

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 (1979, 1984) 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 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. kegagalan logika dengan pendekatan formal logis dengan menggunakan tiga model logika: silogistik, proposisi, predikat seperti didewakan oleh ET Feteris (1994) yang disitir oleh Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati.⁷ Mengapa demikian?. Jawaban yang dapat dikemukakan adalah 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

⁷ Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2005) hal. 13-15

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.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 58/PMK.02/2008 sebagai contoh misalnya dalam aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum, maka panitia pengadaan tanah akan mendasarkan pada ketentuan tersebut 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.
3. 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 ini.

4. Besaran biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada perhitungan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.
5. 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 subyek bekas pemegang hak atas tanah, tidak pernah terpikirkan bagaimana implikasi sosial-ekonomi-budaya perubahan hidup bekas pemegang hak atas tanah sesudah tanahnya diambil oleh pemerintah.

Bagaimana akibat dari pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan terhadap petani yang kehilangan tanahnya harus berubah menjadi non petani: buruh tani, buruh pabrik, penarik becak, buruh bangunan yang sebelumnya tak pernah terbayangkan olehnya? Apakah tidak atau sengaja mengabaikan kalkulasi 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. Berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak yang memerlukan tanah untuk pengamanan infrastruktur yang akan atau sedang dibangun oleh aparaturnya akibat mendapatkan resistensi atau penolakan warga masyarakat karena sebab tertentu ? Tak pelak lagi 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, 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 terakhir Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006 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.

Pembangunan jalan Tol Semarang – Solo ini merupakan kegiatan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, atau lebih dikenal dengan sebutan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang di atur 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. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemda dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. 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 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.

Perpres No 36 Tahun 2005 jo Perpres No 65 Tahun 2006 mengatur lembaga penitipan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri (konsinyasi),

yaitu dalam Pasal 10 nya. Dalam Pasal 10 ayat (2) Perpres No 65 Tahun 2006 dinyatakan bahwa :

“Apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan besarnya ganti rugi dan menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan”.

Lembaga konsinyasi juga di atur dalam Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2007, 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 17 Perpres No 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.

Selanjutnya sesuai ketentuan Pasal 42 Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2007, 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.

Apabila upaya penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tetap tidak dapat diterima, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui pencabutan hak atas tanah kepada Presiden berdasarkan Undang-Undang No 20 Tahun 1961.

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,⁸ oleh karena itu dalam penulisan tesis ini digunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan analisis, maka dalam penulisan tesis ini menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan,⁹ seperti Hukum Agraria,

Penyelesaian masalah mengenai mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang tidak hanya dari segi bekerjanya hukum 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.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian *deskriptif analitis*. *Deskriptif* dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), Hal. 1

⁹ Ibid. Hal. 52

dan menyeluruh¹⁰ mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang, sedangkan *analitis* berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.

3. Obyek dan Subyek Penelitian

a. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang, yaitu masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo dan instansi pemerintah, oleh karena itu dengan menggunakan obyek tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penulisan tesis ini.

b. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah himpunan bagian atau sebagian dari obyek. Dalam suatu penelitian, pada umumnya observasi dilakukan tidak terhadap obyek tetapi dilaksanakan pada subyek.¹¹

¹⁰ Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999), hal. 63.

¹¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 1997), Hal. 119

Adapun subyek penelitian yang akan dijadikan responden dalam penelitian adalah :

- 1) Sepuluh (10) warga masyarakat yang menerima konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang;
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang;
- 3) Panitia Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang;
- 4) Panitera Pengadilan Negeri Semarang;

4. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer.¹² Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Penelitian hukum yang menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, 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

¹² Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2009) hal. 6.

Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data-data sekunder mencakup bahan primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹³

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan.

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

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau *interview* dan penyebaran angket atau *questioner*.¹⁴

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op. Cit.* Hal. 52

¹⁴ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), Hal.10

variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.¹⁵

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) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - f) Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

¹⁵ Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985). Hal. 26

- g) Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - h) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - i) Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pelaksanaan 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;
 - l) Peraturan menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008
- 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 :
- a) Buku-buku yang membahas tentang hukum agraria dan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan.

b) Hasil karya ilmiah para sarjana tentang pengadaan/pembebasan tanah.

c) Hasil penelitian tentang pengadaan/pembebasan tanah.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *deskriptif 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.¹⁶ Penarikan kesimpulan, penulis menggunakan metode deduktif, yaitu suatu metode menarik kesimpulan dari yang bersifat umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

G. Sistematika Penulisan

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN, merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op. Cit.* Hal. 10

- Bab II : TINJAUAN PUSTAKA, merupakan bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain konsepsi hukum tanah nasional, tinjauan umum pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi termasuk konsinyasi serta tentang fungsi sosial hak atas tanah.
- Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas mengenai hasil penelitian, yaitu mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang dan hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang termasuk pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut.
- Bab IV : PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan mekanisme konsinyasi atas tanah yang dibebaskan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Prinsip dasar kebijakan dibidang pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria. Namun, dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, maka semakin besar pula tuntutan untuk melakukan pembaharuan pemikiran yang mendasari terbitnya kebijakan di bidang pertanahan.

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi hukum adat, yang dirumuskan dengan kata-kata: *Komunalistik Religius, yang artinya memungkinkan penguasaan tanah secara Individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.*¹⁷

Sifat *Komunalistik Religius* konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa *"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam*

¹⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia .Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, Edisi Revisi 2005), hal. 228.

wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Kalau dalam hukum adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA. Pernyataan ini menunjukkan sifat *komunalistik* konsepsi Hukum Tanah Nasional kita.

Unsur *religius* konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa *bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia.* Dalam konsepsi hukum adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "*peninggalan nenek moyang*" atau sebagai "*karunia sesuatu yang gaib*". Dengan adanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa maka dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.¹⁸

Dalam konteks perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu terus ditingkatkan perwujudannya

¹⁸ Boedi Harsono, *Loc.cit.*

secara konsekuen dan konsisten. Penghormatan kepada hak dasar manusia semestinya diberikan secara proposional, sebab hukum hanya dalam dan untuk hal-hal yang konkrit. Menurut ketentuan Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Pencabutan hak ini dilakukan sesuai dengan cara yang diatur dalam Undang-Undang 20 Tahun 1961 junto Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti rugi yang layak. Dengan menggunakan Pasal 18 ini maka hak atas tanah dapat dicabut oleh negara dengan syarat tertentu yaitu dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Proses ini memerlukan prosedur yang panjang dan waktu yang lama, karena melalui Keputusan Presiden (Keppres), atas dasar ketentuan Pasal 27 UUPA. Hak atas tanah hapus karena penyerahan sukarela dengan pelepasan hak.

Pelepasan hak atas tanah adalah langkah pertama yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Namun cara ini tidak selalu produktif, dan memiliki nilai jual dengan harga tinggi sehingga kerap terjadi dialog atau

musyawarah yang cukup alot antara pemerintah dengan pemilik tanah tersebut. Khususnya mengenai pemberian ganti rugi.

Pengadaan tanah hanya dapat dilakukan melalui pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah. Musyawarah disini diartikan sebagai proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan pihak instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : *“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”*.¹⁹ Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi

¹⁹ Ibid. Hal. 7

bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa asas dalam pengadaan tanah menurut hukum nasional adalah :²⁰

1. Asas Kesepakatan / Konsensus;
2. Asas Kemanfaatan;
3. Asas Kepastian;
4. Asas Keadilan;
5. Asas Musyawarah;
6. Asas keterbukaan;
7. Asas Keikutsertaan
8. Asas Kesetaraan.

B. Pengaturan Tentang Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, *pertama* pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang *kedua* pengadaan tanah untuk

²⁰ Syafrudin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Makalah - Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara. 2004). Hal. 4-10

kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah

“setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti rugi juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Hal tersebut berbeda dengan ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 65 tahun 2006, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan pengertian pengadaan tanah adalah :

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi

unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.²¹

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Dasar hukum yang digunakan sebagai sarana pengadaan tanah dan pengurusan/sertifikasi tanah instansi pemerintah meliputi:

²¹ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), Hal. 155

- a) Pasal 6 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- c) Pasal 10 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- f) Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;
- g) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- h) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- i) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;

k) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketetalaksanaan Kewenangan. Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kota/Kota.

3. Cara-Cara Perolehan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas.

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendomnya* adalah domein atau milik negara.²²

Adanya konsep domein negara tersebut, maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi di luar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas *Vrij Landsdomein*.²³

Akibat hukum pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dipunyai oleh

²² Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hal. 45

²³ *Loc. It.*

masyarakat hukum adat, karena berbeda dengan tanah-tanah hak barat, di atas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi .²⁴

1. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
2. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan;
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara dan apabila di atas tanah itu terdapat hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah hak.

Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara tetapi penguasaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu yang ada di atasnya. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai negara.

²⁴ Maria S.W. Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001). Hal. 62

Selain tanah negara terdapat juga tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi di atas tanah tersebut terdapat salah satu hak atas tanah seperti yang ditetapkan dalam UUPA.

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa :²⁵

- a. *Tanah negara yang masih kosong atau murni,*
Tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.
- b. *Tanah hak yang habis jangka waktunya.*
HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.
- c. *Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela.*
Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. Dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Si pelepas hak akan menerima uang ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.

Perolehan tanah adalah suatu tahapan-tahapan kegiatan yang harus dilalui oleh seseorang, badan hukum, instansi pemerintah untuk memperoleh hak atas tanah bagi kegiatan pembangunan.

²⁵ *Loc, It.*

Hukum tanah nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut :²⁶

- a. Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak;
- b. Apabila tanah hak, apakah pemegang haknya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut;
- c. Apabila pemeganghak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat

Sistem perolehan tanah berdasarkan kriteria di atas baik untuk keperluan usaha maupun untuk kepentingan umum dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Tanah Negara,

Cara perolehan tanah negara ditempuh dengan cara permohonan hak baru atas tanah.

- b. Tanah Hak

Cara perolehan tanah hak ditempuh melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan haknya maupun mengenai besarnya ganti rugi, yaitu dapat ditempuh dengan cara :

- 1) Pemindahan hak, jika pihak yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Perolehan Hak Atas Tanah adalah perubahan hak yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dan yang

²⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal 310

mengalihkan kepada yang menerima pengalihan pemindahan hak dapat dilakukan dengan cara

- a) Jual beli tanah;
- b) Hibah tanah;
- c) Tukar menukar tanah.

Cara ini dapat ditempuh apabila yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah dan pemilik tanah secara sukarela menjual tanah tersebut. Apabila yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak, maka dikenai ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria dan jual beli menjadi batal demi hukum. Isi ketentuan Pasal 26 ayat (2)

Undang-undang Pokok Agraria adalah sebagai berikut :

“Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Proses jual beli diatur menurut ketentuan Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Noinor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta disaksikan oleh dua orang saksi. Yang perlu diperhatikan

dalam jual beli penjual harus mempunyai wewenang untuk menjual dan pembeli harus memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang dijual tersebut.

- 2) Pelepasan hak, jika yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak, diikuti dengan pemberian hak baru yang sesuai.

Cara ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pelepasan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Jadi setiap hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan pelepasan hak. Ketentuan hukum yang mengatur pelepasan hak atas tanah diatur dalam :

- a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang Ketentuan Cara Pembebasan Tanah;
- b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Swasta;
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk keperluan Proyek Pembangunan di wilayah Kecamatan;

d) Keputusan Presiden 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keempat peraturan tersebut sudah dicabut atau diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana juga yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Acara pelepasan hak atas tanah tersebut dapat digunakan bagi perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

3) Pencabutan hak atas tanah, cara ini ditempuh jika musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan dan tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum, pencabutan hak ini dilakukan sesuai dengan cara yang diatur dalam Undang-Undang 20 tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 1973.

Pengertian pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara dengan paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam menenuhi kewajiban hukum.

Pencabutan hak atas tanah adalah cara terakhir untuk memperoleh tanah yang sangat diperlukan di dalam pembangunan untuk

kepentingan umum setelah cara melalui musyawarah mengalami jalan buntu. Ketentuan hukum yang mengatur pencabutan hak atas tanah adalah Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatakan:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Undang-Undang yang dimaksud dalam isi Pasal 18 di atas adalah Undang-Undang No 20 tahun 1961 sedangkan peraturan pelaksana dan Undang-Undang No 20 tahun 1961 adalah :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada di atasnya;
- 2) Intruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973

Syarat-syarat untuk melakukan pencabutan hak atas tanah melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 adalah :

- 1) Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum
- 2) Sebagai cara terakhir untuk memperoleh tanah jika cara pelepasan hak sudah tidak bisa.
- 3) Memberi ganti rugi yang layak.
- 4) Dilaksanakan menurut cara langsung diatur oleh undang-undang

5) Tidak mungkin diperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.

Berlakunya Perpres No.36/2005 jo Perpres No. 65/2006 maka ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Keppres No.55/1993.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36/2005 menyatakan bahwa:

“Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara :

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau*
- b. Pencabutan hak atas tanah.*

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa :

“Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau Pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang tidak membedakan secara tegas mengenai tata cara pengadaan tanah baik

untuk kepentingan umum maupun bukan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta, sehingga dengan ketentuan sekarang ini maka diharapkan akan lebih memperjelas aturan pelaksana dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta.

4. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum

Menurut pendapat Adrian Sutendi, prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.²⁷

Permasalahan yang masih timbul adalah sejauh mana sifat tersebut harus melekat pada suatu jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Apakah sifat tersebut harus melekat secara kuat dan dominan, atau sekedarnya, serta bagaimana ukurannya. Karena dalam prakteknya, suatu kegiatan sebenarnya hanya sedikit terlekat kepentingan umum, namun disimulasikan untuk kepentingan umum. Masih adanya permasalahan mengenai sifat itulah maka sifat kepentingan umum yang demikian itu masih memerlukan penjelasan yang lebih konkrit.

Sifat yang pertama, adalah kepentingan bangsa dan negara.

Terhadap penyebutan yang demikian itu timbul pertanyaan, benarkan

²⁷ Adrian Sutendi, *Op. Cit.* Hal. 70.

kepentingan negara identik dengan kepentingan umum. Sehubungan dengan hal tersebut tentunya tergantung jenis negaranya, yang hal ini sangat dipengaruhi oleh paradigma suatu negara yang bersangkutan dalam memahami hubungan antara kepentingan umum dan kepentingan individu. Paling tidak ada tiga golongan negara berkaitan dengan pengaturan kepentingan umum dan individu, yaitu paham negara *sosialis*, paham negara *korporasi*, dan paham negara *sublimasi*.²⁸

Menurut paham negara *sosialis*, segala kekayaan dalam negara dikuasi dan dimiliki oleh negara. Negara mengatur segala aspek kehidupan individu. Dalam konteks kepemilikan tanah, kepada warga negara tidak diberi hak milik tanah, namun hanya diberi hak menggarap atas tanah. Kepentingan umum identik dengan kepentingan negara, dengan kata lain bahwa setiap kepentingan negara adalah kepentingan umum. Kepentingan individu ada dalam sektor yang sempit, misalnya sektor keluarga, isteri, anak. Jadi, kepentingan individu ada namun relatif sempit dan dalam prakteknya terkalahkan oleh kepentingan negara.

Sebaliknya, menurut paham negara *korporasi*, negara dalam banyak hal dapat bertindak sebagaimana badan hukum perusahaan dapat mempunyai hak milik dan dapat menjalankan segala kegiatan yang bersifat profit. Dalam paham ini, negara relatif memberikan peluang seluas-luasnya kepada kepentingan individu. Bahkan, Negara dapat berkedudukan sebagaimana individu, misalnya sebagai pihak penjual atau pembeli dengan

²⁸ *Ibid*, Hal. 71

pihak swasta. Kepentingan umum dapat saja dilakukan oleh Negara ataupun oleh swasta. Akibatnya sifat kepentingan umum tidak jelas wujudnya. Kepentingan negara belum tentu kepentingan umum, mengingat negara dapat bertindak sebagai individu yang dapat melakukan kegiatan profit.

Sementara di negara-negara yang berpaham *sublimasi* menerangkan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat mempunyai wewenang menguasai dan mengatur kepentingan umum ataupun kepentingan individu. Negara dapat menguasai berbagai sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Namun tidak dapat mempunyai suatu barang atau tanah misalnya dengan status hak milik. Negara menurut paham ini, memberikan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah individu dalam posisi seimbang dengan kepentingan umum dalam hubungannya yang tidak saling merugikan. Walaupun terpaksa kepentingan umum harus dimenangkan, maka kepentingan individu harus tetap dilindungi dengan memberikan kompensasi ganti keuntungan atau rugi yang layak.

Hukum Tanah Nasional yang diatur dalam Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Undang-Undang No 5 tahun 1960, pada Penjelasan Umum butir kedua disebutkan bahwa negara atau pemerintah bukanlah subyek yang mempunyai hak milik (*eigenaar*), demikian pula tidak dapat sebagai subyek jual beli dengan pihak lain untuk kepentingan sendiri. Pengertian lainnya, negara hanya diberi hak menguasai dan mengatur dalam rangka

kepentingan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan (kepentingan umum).

Sifat dan bentuk kepentingan umum di atas masih saja dapat disimpangi dalam penafsirannya ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dalam tulisan ini dibahas tentang karakteristik yang berlaku sehingga kegiatan kepentingan umum benar-benar untuk kepentingan umum, dan dapat dibedakan secara jelas dengan kepentingan-kepentingan yang bukan kepentingan umum. Dengan kata lain, akan dibahas hal-hal yang paling prinsip sehingga suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :²⁹

- a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.
Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
- b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah,
Memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
- c. Tidak mencari keuntungan
Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

²⁹ *Ibid*, Hal. 75

Kriteria kepentingan umum di atas agar secara efektif dapat dilaksanakan di lapangan harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri .³⁰

1. Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang nomor 20 tahun 1961. Jadi, penggunaan daftar sifat tersebut bersifat wajib alternatif
2. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum dalam Pasal 2 Instruksi Presiden tahun 1973 dan Pasal 5 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005.
3. Penerapan untuk kriteria suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum serta prosedur untuk menerapkannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi, baik secara moral maupun profesional. **Pertama**, kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, perilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam menentukan pemanfaatan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar kedok untuk mewujudkan kepentingan pribadi.

³⁰ *Ibid*, Hal. 76

Kedua, kualifikasi profesional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar mengerti segala kompleksitas persoalan hukum tanah, baik hukum positif maupun hukum yang hidup di masyarakat. Persoalan sengketa tanah yang akhir-akhir ini justru menggejala dan menimbulkan korban manusia terjadi diakibatkan oleh kecerobohan dan ketidaktahuan aparat tentang hukum tanah. Misalnya, kasus pembunuhan masyarakat transmigran oleh penduduk adat setempat, hal ini terjadi akibat tidak tahu kepemilikan hukum adat yang hidup di masyarakat setempat.

Menurut pendapat Ali Ahmad Chomzah, bahwa :³¹

pengambilan keputusan oleh Pemerintah pada setiap jenjang pemerintahan untuk mendapatkan hak atas tanah harus selalu didasarkan pada kebutuhan tanah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dirumuskan pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dari konsep di atas dapat dipahami bahwa tujuan dan perolehan tanah yang dilakukan pemerintah sepenuhnya untuk kepentingan umum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga manakala pemerintah membutuhkan tanah masyarakat haruslah dilakukan dengan cara-cara atau sesuai dengan prosedur hukum sehingga tujuan untuk

³¹ Ali Ahmad Chomzah, *Op. Cit.* Hal. 308

mewujudkan kesejahteraan dan kepentingan umum tidak bersebrangan dengan pemilik tanah yang berhak atas tanah tersebut.³²

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Perolehan hak atas tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah.

5. Prinsip-Prinsip Pemberian Ganti Rugi dan Dasar Perhitungan

Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut.

Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.³³

³² *Loc. It*

Di berbagai negara berkembang tersedia indeks alternatif yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besarnya ganti rugi. Di Brasil, faktor taksiran nilai untuk keperluan pemungutan pajak, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak), nilai pasar selama lima tahun terakhir dari hak atas tanah lain yang sebanding menjadi bahan pertimbangan penentuan besarnya ganti rugi.

Tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti rugi, tampaknya bahwa menentukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum itu tidak mudah.³⁴

Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

³³ Maria, S.W.Sumardjono, *Op. It*, Hal.78.

³⁴ *Ibid*, Hal. 79-80.

Keppres nomor 55 tahun 1993 menyebutkan bahwa bentuk ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk ganti rugi dalam pengadaan tanah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan/atau gabungan dari 2 atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b dan c, serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 13). Khusus untuk tanah, perhitungan ganti ruginya adalah harga tanah didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir (Pasal 15 huruf a).

Merupakan suatu langkah maju dan dapat diterima sebagai sesuatu yang adil, apabila untuk pengenaan pajak dan langkah awal penentuan besarnya ganti rugi digunakan standar yang sama, yakni NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, yang akurasi penerapannya merupakan faktor yang sangat menentukan. Di samping untuk tanah, bangunan dan tanaman, dasar perhitungan ganti ruginya adalah nilai jual bangunan dan tanaman yang ditaksir oleh instansi yang berwenang di bidang tersebut (Pasal 15 huruf b dan c).

Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono, apabila dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang

dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah :³⁵

- (1) lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
- (2) status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap);
- (3) status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain);
- (4) kelengkapan sarana dan prasarana;
- (5) keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
- (6) rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- (7) biaya pindah tempat/pekerjaan;
- (8) rugi terhadap akibat turunnya penghasilan si pemegang hak.

Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota sesuai kewenangannya disertai dengan penyelesaian mengenai sebab-sebab dan alasan-alasan keberatan tersebut. Bupati/Walikota mengupayakan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan rugi dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Isi keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Apabila upaya tersebut tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/ Walikota sesuai kewenangannya mengajukan usul cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

³⁵ *Ibid*, Hal. 80-81.

Usulan Bupati/Walikota tersebut diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dan instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Permintaan pencabutan tersebut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional disampaikan kepada Presiden yang ditentukan oleh Menteri dan Instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada di atasnya yang merupakan peraturan pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, menetapkan bahwa terhadap keputusan mengenai jumlah ganti rugi yang tidak dapat diterima karena dianggap kurang layak, sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, dapat dimintakan banding kepada Pengadilan Tinggi.

Permintaan banding tersebut diajukan kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tanah dan atau benda-benda yang haknya dicabut, selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal Keputusan Presiden dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 Undang-

Undang Nomor 20 Tahun 1961 tersebut disampaikan kepada yang bersangkutan. Penentuan jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan tersebut adalah untuk lebih menjamin kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan lebih mempercepat penyelesaiannya di Pengadilan Tinggi Tujuan utama dari penyelesaian perkara dalam ganti rugi adalah agar kedua pihak mendapat putusan secepat-cepatnya

6. Pengadaan Tanah Untuk Jalan TOL

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.³⁶

a) Fenomena yang terjadi dalam pengadaan tanah

- 1) Sebagian masyarakat dan khususnya pemilik lahan tidak/ belum melihat pembangunan Jalan Tol sebagai upaya pemerintah untuk mewujudkan jaringan jalan bagi kepentingan publik. Masyarakat lebih menganggap Jalan Tol sebagai proyek investasi swasta yang semata-mata berorientasi pada keuntungan, persepsi ini terjadi bukan saja dikalangan masyarakat awam tetapi juga dikalangan wakil rakyat bahkan pemerintah sendiri. Jalan Tol disamakan dengan *real estate*, mall dan sebagainya. Persepsi seperti ini tentu

³⁶ Adrian Sitendi, *Op. Cit.* Hal. 195

dapat menimbulkan *skeptisme* dalam keterlibatan swasta dalam pembangunan Jalan Tol;

- 2) Pemilik lahan cenderung menganggap adanya pembangunan Jalan Tol sebagai kesempatan untuk menjual tanahnya dengan harga setinggi-tingginya. Posisi tawar (*bargaining position*) yang sangat tinggi dari pemilik;
- 3) lahan juga menyebabkan seringkali pemilik hanya menjual lahannya apabila seluruh lahan miliknya juga dibeli (tidak semuanya dibutuhkan pemerintah);
- 4) Adanya keuntungan yang sangat besar yang dapat diperoleh pemilik lahan, telah menyebabkan tumbuhnya spekulasi/ calo tanah;
- 5) Dalam pengadaan lahan untuk Jalan Tol terlalu banyak pihak yang terlibat, sehingga tidak jelas lagi siapa yang benar-benar bertanggung jawab;
- 6) Akhirnya pengadaan lahan menjadi sesuatu kegiatan yang tidak mempunyai kepastian besaran harga dan waktu.

b) Aspek hukum ekonomi pengadaan tanah bagi pembangunan

Menurut Sunaryati Hartono, bahwa hukum ekonomi terdiri atas hukum ekonomi pembangunan dan hukum ekonomi sosial. Hukum ekonomi pembangunan menyangkut pemikiran hukum dan kaidah hukum dalam sistem ekonomi Indonesia, sedangkan hukum ekonomi sosial menyangkut pemikiran bagaimana meningkatkan kesejahteraan

masyarakat sebagai perorangan dalam upaya memelihara harkat dan derajat manusia. Hukum tanah dalam sistem hukum ekonomi Indonesia mempunyai fungsi selain dalam ekonomi pembangunan tetapi juga berkaitan dengan hukum ekonomi sosial, tanah memiliki aspek ekonomi dan sosial.³⁷

c) Pemilikan hak atas tanah dan fungsi sosial

Pemilikan hak tersebut dibatasi oleh ketentuan Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak atas tanah mempunyai mempunyai fungsi sosial. Dalam penjelasan Pasal itu dikatakan, bahwa penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifatnya hingga bermanfaat bagi pemilik maupun masyarakat. Kepentingan perorangan dan masyarakat harus seimbang, sehingga hak atas tanah apapun tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Pasal 6 UUPA memberikan pembatasan atas kepemilikan hak, dimana Hak Milik, HGB, HGU, dan Hak Pakai memiliki fungsi sosial. Suatu konsekuensi ini yaitu seseorang akan kehilangan hak miliknya apabila hak milik atas tanah tersebut dibutuhkan bagi pembangunan terutama pembangunan bagi kepentingan umum, harus dilepaskan dan meskipun dalam pengadaan tanah selalu ada ganti rugi namun dalam praktek ganti rugi itu sering tidak sepadan dengan nilai kehidupan ekonomi keluarga sebelum dilakukannya pelepasan hak tersebut.

³⁷ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, (Jakarta : BPHN, Binacipta, 1988) Hal. 58

d) Masalah pengadaan tanah bagi pembangunan Pembangunan untuk kepentingan umum khususnya dalam pembangunan infrastruktur sering dibutuhkan lahan tanah yang strategis, dan lahan tersebut pada umumnya dimiliki perorangan, badan hukum atau masyarakat. Sebagaimana diatur dalam Perpres No. 65 tahun 2006 ada beberapa cara pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dalam Perpres tersebut dipersempit pada pembangunan infrastruktur.

Cara pengadaan tanah yang diatur dalam Pasal 2 tersebut adalah:

- (1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

e) Pengadaan tanah bagi kepentingan umum

Masalah yang paling rumit dalam pengadaan tanah bagi pembangunan, yaitu apabila tidak dapat dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak yang membangun. Dalam ketentuan Perpres No. 36 tahun 2005 yang diubah dengan Perpres No. 65 tahun 2006 dalam

pembangunan infrastruktur ini dimungkinkan pencabutan hak atas tanah yang akan dipergunakan dalam pembangunan.³⁸

C. Tinjauan Umum Konsinyasi

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata. Beberapa ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut :³⁹

1. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan :

“jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada penagdilan.

Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang 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 berpiutang.”

2. Pasal 1405 KUH Perdata menyatakan :

“Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

- 1. bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang 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***

³⁸ Ibid. Hal.225

³⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hal. 57-58

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 yang telah dibuat, telah dipenuhi;*
- 6. bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;*
- 7. bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.*

3. Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan :

“biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang.”

4. Pasal 1408 KUH Perdata menyatakan :

“selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak

bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*".⁴⁰

- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.⁴¹

Selanjutnya di dalam Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak diketemukan.⁴²

Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk

⁴⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung : Alumni, 1983), Hal. 171

⁴¹ Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hal. 80

⁴² Abdulrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung : Citra Aitya Bakti, 1994), Hal. 66

kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.⁴³

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti rugi.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga 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. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUH Perdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁴³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit*, Hal. 59

Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005.

Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/ 2007 itu berkaitan dengan konsinyasi adalah penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan memerhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RIRW, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor lain.

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31-38, kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen lugs tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni:

- 1. Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;**
- 2. Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dari pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.**

Jika jangka waktu 120 hari lewat, maka:

“Bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi. Bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.”

P2T Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik.

Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti rugi diatur dalam Pasal 40-42. Pemilik yang keberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Wah Kota/Gub/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama

30 (tiga puluh) hari. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gub/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No 20/1961.

Berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, ketentuan Pasal 43-47 mengatur yang berhak menerima ganti rugi adalah:

- 1. Pemegang hak atas tanah;**
- 2. Nazir untuk tanah wakaf;**
- 3. Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL**
- 4. Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.**

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak.

Ganti rugi diberikan dalam bentuk:

- 1. Uang;**
- 2. Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;**
- 3. Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;**

4. Recognise berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu (Pasal 48), yakni:

1. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
 2. Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 3. Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
 4. Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan seta oleh pihak yang berwenang.
- Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Perpres maupun Peraturan Kepala BPN No 3/2007 menyebutkan tentang bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, namun tidak rincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu merupakan proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain:

- (a) bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima;

(b) lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum.

Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

D. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia.

Dalam kerangka berfikir yang didasarkan pada sifat *komunalistik* yang terkandung dalam Hukum Tanah Nasional, maka hak-hak perseorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasnya yakni kepentingan orang lain, masyarakat atau negara. Dengan demikian BPN dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan dituntut secara wajar dan bertanggung jawab, disamping tidak melupakan bahwa dalam setiap hak atas tanah yang dipunyai seseorang diletakkan pula kewajiban tertentu.⁴⁴

Hal ini dikarenakan ada pertanggungjawaban individu terhadap masyarakat melalui terpenuhinya kepentingan bersama (kepentingan

⁴⁴ *Ibid*, hal. 158

umum), karena manusia tidak dapat berkembang sepenuhnya apabila berada di luar keanggotaan suatu masyarakat. Konsep hubungan seperti hal di atas sebetulnya telah juga diterjemahkan di dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan bahwa *“semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”*.

Dalam konsep fungsi sosial terkandung makna yang mendalam, bahwa dalam setiap hak seseorang terkandung hak orang lain. Sehingga hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Ketentuan itu tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak oleh kepentingan umum.⁴⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : *“Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”*.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk

⁴⁵ *Ibid*, Hal. 297

kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagai berikut :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;*
- 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”.*

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan

haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.⁴⁶ Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : *“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”*. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

⁴⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal. 578

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Kondisi Geografis

Kabupaten Semarang merupakan salah satu Kabupaten dari 29 kabupaten dan 6 kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah. Terletak pada posisi $110^{\circ} 14' 54,74''$ - $110^{\circ} 39' 3''$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 3' 57''$ – $7^{\circ} 30' 0''$ Lintang Selatan. Luas keseluruhan wilayah Kabupaten Semarang adalah 95.020,674 Ha atau sekitar 2,92% dari luas Provinsi Jawa Tengah, dengan batas-batas sebagai berikut :⁴⁷

1. Sebelah Utara : berbatasan dengan Kota Semarang dan Kabupaten Demak;
2. Sebelah Timur : berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Boyolali.
3. Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Boyolali;
4. Sebelah Barat : berbatasan dengan Kota Temanggung dan Kabupaten Kendal;

⁴⁷ Sumber : BAPPEDA Kab. Semarang

Secara administratif Kabupaten Semarang terbagi menjadi 19 Kecamatan, 27 Kelurahan dan 208 desa, dengan Ibu kota Kabupaten Semarang terletak di Kota Ungaran.

2. Kondisi Topografi

Keadaan Topografi wilayah Kabupaten Semarang dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu :⁴⁸

- a. wilayah datar dengan tingkat kemiringan kisaran 0 - 2% seluas 6.169 Ha;
- b. wilayah bergelombang dengan tingkat kemiringan kisaran 2 - 15% seluas 57.659 Ha;
- c. wilayah curam dengan tingkat kemiringan kisaran 15 - 40% seluas 21.725 Ha;
- d. wilayah sangat curam dengan tingkat kemiringan >40% seluas 9.467,674 Ha.

Ketinggian wilayah Kabupaten Semarang berkisar pada 500 - 2000m diatas permukaan laut (dpl), dengan ketinggian terendah terletak di desa Candirejo Kecamatan Pringapus dan tertinggi di desa Batur Kecamatan Getasan. Rata-rata curah hujan 1.979 mm dengan banyaknya hari hujan adalah 104. Kondisi tersebut terutama dipengaruhi oleh letak geografis Kabupaten Semarang yang dikelilingi oleh pegunungan dan sungai diantaranya:⁴⁹

- a. Gunung Ungaran, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Ungaran, Bawen, Ambarawa dan Sumowono.;
- b. Gunung Telomoyo, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Banyubiru, Getasan;
- c. Gunung Merbabu, letaknya meliputi wilayah Kecamatan Getasan dan Tengaran;
- d. Pegunungan Sewakul terletak di wilayah Kecamatan Ungaran;

⁴⁸ sumber : BAPPEDA Kab. Semarang / 2008

⁴⁹ sumber : BAPPEDA Kab. Semarang / 2008

- e. Pegunungan Kalong terletak di wilayah Kecamatan Ungaran;
- f. Pegunungan Pasokan, Kredo, Tengis terletak di Wilayah Kecamatan Pabelan;
- g. Pegunungan Ngebleng dan Gunung Tumpeng terletak di wilayah Kecamatan Suruh;
- h. Pegunungan Rong terletak di wilayah Kecamatan Tuntang;
- i. Pegunungan Sodong terletak di wilayah Kecamatan Tengaran;
- j. Pegunungan Pungkruk terletak di Kecamatan Bringin;
- k. Pegunungan Mergi terletak di wilayah Kecamatan Bergas.

Selanjutnya untuk Sungai dan danau/rawa di Kabupaten Semarang diantaranya :⁵⁰

- a. Kali garang, yang melalui sebagian wilayah Kec.Ungaran dan Bergas;
- b. Rawa Pening meliputi sebagian dari wilayah Kecamatan Jambu, Banyubiru, Ambarawa, Bawen, Tuntang dan Getasan;
- c. Kali Tuntang, yang melalui sebagian dari wilayah Kecamatan Bringin, Tuntang, Pringapus dan Bawen;
- d. Kali Senjoyo, melalui sebagian wilayah Kecamatan Tuntang, Pabelan, Bringin, Tengaran dan Getasan.

3. Kondisi Demografi

Sampai dengan tahun 2008, berdasar data yang tercatat pada Kantor Catatan Sipil dan Kependudukan, jumlah penduduk Kabupaten Semarang mencapai 978.253 jiwa, terdiri dari 490.616 (50,15%) jiwa berjenis kelamin laki-laki dan 487.637 (49,91%) jiwa berjenis kelamin wanita. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata sebesar 1029 jiwa/1 Km², dengan distribusi penduduk sebagai berikut :⁵¹

- a. Kecamatan Getasan = 47.033 jiwa;
- b. Kecamatan Tengaran = 62.202 jiwa;
- c. Kecamatan Susukan = 51.253 jiwa;
- d. Kecamatan Suruh = 65.680 jiwa;
- e. Kecamatan Pabelan = 45.299 jiwa;
- f. Kecamatan Tuntang = 64.270 jiwa;

⁵⁰ sumber : BAPPEDA Kab. Semarang / 2008

⁵¹ Sumber data : Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Semarang / 2008

- g. Kecamatan Banyubiru = 45.223 jiwa;
- h. Kecamatan Jambu = 40.436 jiwa;
- i. Kecamatan Sumowono = 30.905 jiwa;
- j. Kecamatan Ambarawa = 58.709 jiwa;
- k. Kecamatan Bawen = 53.737 jiwa;
- l. Kecamatan Bringin = 48.077 jiwa;
- m. Kecamatan Bergas = 55.014 jiwa;
- n. Kecamatan Pringapus = 49.951 jiwa;
- o. Kecamatan Bancak = 24.477 jiwa;
- p. Kecamatan Kaliwungu = 32.523 jiwa;
- q. Kecamatan Ungaran Barat = 87.909 jiwa;
- r. Kecamatan Ungaran Timur = 66.451 jiwa;
- s. Kecamatan Bandungan = 49.188 jiwa

B. Mekanisme Konsinyasi Ganti Rugi Atas Tanah yang Digunakan Untuk Proyek Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang

Bangsa Indonesia meningkat aktivitasnya, maka meningkat pulalah kebutuhannya terhadap persediaan tanah. Akibatnya diperlukan penyediaan tanah atau pengadaan tanah, untuk memenuhi kebutuhan pihak swasta dan pemerintah. Pada saat pengadaan tanah diperuntukkan untuk melayani kebutuhan pemerintah, maka ia digunakan untuk memenuhi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Saat itulah digunakan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Kedua peraturan presiden ini penting, terutama untuk memenuhi kebutuhan Pemerintah dalam membangun infrastruktur di negeri ini. Upaya membangun infrastruktur antara lain dilaksanakan dengan melibatkan pihak

swasta/investor dalam dan luar negeri. Ada itikad baik dibalik terbitnya

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yaitu:

- (1) sebagai antisipasi kebutuhan persediaan tanah yang cepat dan transparan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- (2) karena peraturan sebelumnya (Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993) dipandang tidak memadai lagi untuk mengakomodir dinamika kekinian kebutuhan terhadap persediaan tanah.

Oleh karena itu, langkah penting yang harus dilakukan adalah dengan memasukkan substansi tertentu secara kuat (mengakar) dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005. Substansi tersebut meliputi keadilan dan kepastian hukum yang berbasis pada penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 layak disebut sebagai terobosan hukum.

Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Perpres 65 Tahun 2006 yang merupakan penyempumaan dari Perpres 36 Tahun 2005 yang mengatur Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui 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.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti rugi seringkali tidak mencapai kata sepakat. Oleh karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi. Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan, bahwa konsinyasi yang diterapkan dalam Perpres ini berbeda dengan konsinyasi yang diatur dalam KUH Perdata, yaitu konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.

Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Perpres 65 Tahun 2006 lebih memihak investor asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum. Penerapan konsinyasi dalam Perpres ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengusuran atau pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak

atas tanah berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961, dan bukannya dengan mengkonsinyasikan uang ganti rugi ke pengadilan negeri dan menganggap kewajibannya dalam pengadaan lahan sudah selesai, dan dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Selama ini pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan bagi kepentingan umum menggunakan landasan hukum Keppres 55/1993 yang sebelumnya menggunakan PMDN No.15/1975 dan terakhir telah disempurnakan dengan Perpres 36 Tahun 2005 juncto Perpres 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khusus untuk pembangunan Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo pelaksanaannya dimulai dengan menggunakan landasan hukum Perpres 36 Tahun 2005 juncto Perpres 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Apabila tidak terjadi kesepakatan antara pemerintah dengan pihak pemilik tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka menurut ketentuan lokasinya dipindahkan ketempat lain. Dalam pengadaan tanah yang perlu dipikirkan adalah pihak yang terkena pengadaan tanah, dalam hal ini yang terkena pengadaan tanah diharapkan tidak mengalami kemunduran baik secara sosial maupun ekonomi.

Pengadaan tanah ini dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku dan

ditetapkan sebagai bagian dari kegiatan Proyek Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang.

Panitia Pengadaan Tanah telah mengadakan musyawarah dengan sejumlah warga, khususnya pemilik tanah dan bangunan serta tanaman termasuk melalui perangkat desa, akan tetapi tidak semua warga menyetujui hasil-hasil musyawarah.

Tabel berikut ini menyajikan gambaran mengenai pelaksanaan musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah (P2T):

Tabel 1
Proses Musyawarah
Antara Warga Dengan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

No.	Kategori	Jumlah	Prosentase (%)
1.	Mengetahui dan diajak musyawarah	4	40%
2.	Mengetahui tetapi tidak diajak musyawarah	6	60%
	Jumlah	10	100%

Sumber Data : *diolah dari Data Primer*

Dari 10 responden, 60% menjawab bahwa penduduk sama sekali tidak pernah diajak bermusyawarah. Oleh karena penetapan ganti rugi cenderung sepihak, maka sejumlah warga tidak mau datang dalam pertemuan dengan Panitia Pengadaan Tanah.

Di sini ada kepentingan-kepentingan yang perlu diperhatikan yang pelaksanaannya tidak mudah karena menghadapi kepentingan yang berbeda bahkan kepentingan-kepentingan tersebut saling bertentangan atau bertolak belakang. Dalam hal tidak diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, Pimpinan Proyek dapat mengambil langkah menggunakan lembaga penawaran diikuti dengan konsinyasi uang ganti rugi pada pengadilan negeri setempat.⁵²

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, segera memberi tahu warga di Dusun Jetis, Desa Leyangan, Ungaran Barat yang lahannya terkena proyek jalan tol Semarang-Solo, mengenai konsinyasi uang ganti rugi lahan. Surat konsinyasi atas 31 bidang tanah di Jetis sudah di kirim ke Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang. Begitu sudah ada keputusan dari pengadilan, akan dilakukan pemberitahuan ke warga terkena proyek (WTP).⁵³

Lebih lanjut Ketua P2T Kabupaten Semarang mengatakan bahwa Pengadaan lahan proyek jalan tol Semarang-Solo seksi I di Kabupaten Semarang, sudah 95,6 persen lahan telah dilakukan pelepasan hak oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Panitia sudah melakukan pemberitahuan kepada warga soal kemungkinan 31 bidang tersebut dikonsinyasi. Sosialisasi dan pengadaan lahan untuk seksi II yang dilakukan

⁵² Warnadi, *Wawancara Pribadi*, Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 7 Desember 2009).

⁵³ Warnadi, *Wawancara Pribadi*, Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 7 Desember 2009).

secara paralel, saat ini sudah sampai di Wringin Putih Bergas, kerja keras panitia sudah mulai terlihat hasilnya dengan sudah dilakukan pembayaran ganti rugi selama dua kali di Desa Beji. Sedangkan di Karangjati dan Wringin Putih juga sudah menyatakan sepakat dan selanjutnya akan dilakukan pemberkasan untuk kemudian dibayarkan.⁵⁴

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, juga ditemukan fakta bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh P2T sering tidak dihadiri oleh warga terkena proyek. Selama tujuh kali dilakukan sosialisasi dan musyawarah bersama warga belum maksimal, karena warga banyak yang tidak hadir. Bahkan panitia sampai menyosialisasikan di lingkungan Dusun Jetis.⁵⁵

Tabel berikut ini menyajikan gambaran mengenai penerimaan warga nilai maksimal ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T):

Tabel 2
Penetapan Nilai Maksimal Ganti Rugi oleh
Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

No.	Kategori	Jumlah	Prosentase (%)
1.	Menerima nilai maksimal ganti rugi	7	70%
2.	Tidak Menerima Nilai Maksimal Ganti Rugi	3	30%
	Jumlah	10	100%

Sumber Data : *diolah dari Data Primer*

⁵⁴ Warnadi, *Wawancara Pribadi*, Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 7 Desember 2009).

⁵⁵ Achmadi, *Wawancara Pribadi*, Kepala Desa Leyangan, Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 9 Desember 2009).

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, telah ditetapkan nilai maksimal ganti rugi oleh TPT dan lebih dari 70% warganya telah sepakat dengan nilai ganti rugi tersebut dan telah dilaksanakan penandatanganan kesepakatan nilai ganti rugi, namun dalam pelaksanaan penandatanganan belum dapat dilaksanakan oleh seluruh warga yang telah sepakat, hal ini dikarenakan kurangnya kelengkapan persyaratan pelepasan hak atas tanah tersebut.

Tim Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Solo, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dalam menentukan besarnya ganti rugi didasarkan pada harga pasaran dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, sedangkan pemilik tanah meminta ganti rugi yang nilainya jauh dari harga pasaran di masing-masing wilayah tersebut, sehingga susah tercapainya kesepakatan antara Tim Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Solo dengan pemilik tanah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua TPT (Dinas Jasa Marga Departemen Pekerjaan Umum), bahwa untuk Pemilik tanah yang belum bersepakat mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, dan jumlahnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah pemilik/luas tanah, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengupayakan musyawarah kembali sampai tercapai kesepakatan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Untuk warga yang belum sepakat dengan nilai ganti rugi tersebut akan dilakukan musyawarah sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) kali dalam jangka waktu yang belum dapat ditentukan. Selama musyawarah tersebut TPT dan P2T akan melakukan pendekatan-pendekatan dengan warga secara terus

menerus, hal ini dimaksudkan agar warga tersebut memahami betul arti dari kepentingan umum serta mengetahui maksud dan tujuan diadakannya pengadaan tanah ini, TPT mengharapkan kepada warga agar mau melepaskan hak atas tanahnya tersebut karena lokasi pembangunan ini sudah tidak memungkinkan untuk dipindahkan secara teknis tata ruang, dan TPT pun telah menetapkan nilai ganti rugi di atas harga pasaran yang sebenarnya, penetapan harga ini telah dilakukan dengan pertimbangan nilai-nilai kemanusiaan.

Apabila jangka waktu musyawarah yang ditentukan telah berakhir, maka TPT akan menyerahkan ganti rugi kepada pemilik dan dibuatkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Penyerahan Ganti Rugi. Apabila pemilik tetap menolak penyerahan ganti rugi atau tidak menerima penawaran penyerahan ganti rugi, maka setelah jangka waktu yang ditetapkan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang membuat Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi. Jika pemilik tanah tetap menolak, maka berdasarkan Berita Acara tersebut, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang memerintahkan agar TPT menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Kemudian Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi

yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang, TPT dan para pemilik.⁵⁶

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, penulis menganalisis bahwa pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang –Solo ini sesuai dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala BPN nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 juncto Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006. Sedangkan masalah penitipan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan setelah jangka waktu musyawarah berakhir, yaitu 120 hari, dan lokasi pembangunan tidak bisa dipindahkan, menurut penulis bahwa berdasarkan asas-asas pengadaan tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional, dalam perolehan tanah tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun kepada pemegang haknya.

Berkaitan dengan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti konsinyasi ke pengadilan negeri seperti yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa :⁵⁷

(1) Jika siberpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan jika siberpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan.

⁵⁶ Suyoto, Ketua Tim Pembebasan Tanah (TPT) Tol Semarang-Solo, www.suaramerdeka.com, akses internet tanggal 18 Desember 2009

⁵⁷ Isnaeni, *Wawancara Pribadi*, Wakil Panitera Pengadilan Negeri Semarang (Semarang, tanggal 7 Januari 2010).

(2) Penawaran yang demikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut Undang-Undang sedangkan apa apa yang dititipkan setara tetap atau tanggungan si berpiutang

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- c. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*".⁵⁸
- d. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.⁵⁹

Selanjutnya Pasal 16 ayat (2) Perpres No.36/Tahun 2005 menyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dititipkan di

⁵⁸ Mariam Darus Badruzaman, Op. Cit, Hal. 171

⁵⁹ Oloan Sitorus, dalam SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994

pengadilan negeri diwilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Perpres No 36 Tahun 2005 jo Perpres No 65 Tahun 2006 mengatur lembaga penitipan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri (konsinyasi), yaitu dalam Pasal 10 nya. Dalam Pasal 10 ayat (2) Perpres No 65 Tahun 2006 dinyatakan bahwa:

“Apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan besarnya ganti rugi dan menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan”.

Berdasarkan ruang lingkup Perpres No.36/Tahun 2005 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.⁶⁰

Lembaga konsinyasi juga diatur di Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2007, yaitu uang ganti rugi dapat dititipkan ke Pengadilan Negeri (PN) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan dalam hal :⁶¹

⁶⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 59

⁶¹ Suwitri Iriyanto, *Wawancara Pribadi*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah & Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, (Semarang, tanggal Pebruari 2010).

- 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 diletakkansita oleh pihak yang berwenang; dan
- e. pemilik tanah tetap menolak besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan pemberian ganti rugi untuk pengadaan tanah dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang dilaksanakan dengan cara antara lain pembayaran melalui Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dituangkan dalam suatu berita acara pembayaran ganti rugi dan pemberian konsinyasi yang dititipkan pada Pengadilan Negeri Semarang.⁶²

Selain itu, Penyelesaian ganti rugi tol Semarang-Solo akan dilakukan melalui konsinyasi. Hal itu dilakukan jika pemilik lahan tak kunjung menyetujui harga ganti rugi yang ditentukan pemerintah. Konsinyasi adalah penyelesaian ganti rugi melalui pengadilan. Pemerintah melalui Tim Pembebasan Tanah

⁶² Warnadi, *Wawancara Pribadi*, Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 7 Desember 2009).

(TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) akan menitipkan uang ganti rugi sesuai taksiran Tim *Appraisal* kepada pengadilan.⁶³

Lebih lanjut dikatakan bahwa nantinya pihak pengadilanlah yang akan mengambil alih proses penyelesaian ganti rugi itu. Model penyelesaian semacam ini, sesuai amanat Perpres 36 Tahun 2005 junto Perpres 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN RI No 3 Tahun 2007. Dikatakan bahwa pemilik lahan yang terkena proyek diberi waktu selama 120 hari semenjak musyawarah pertama untuk menyelesaikan ganti rugi. Setelah jatuh tempo, pemilik lahan masih diberi tambahan waktu selama 14 hari. Jika setuju bisa segera menerima pembayaran. Namun jika tidak, mereka bisa mengajukan keberatan kepada bupati/wali kota.⁶⁴

Tidak adanya titik temu ini, maka proses di pengadilan-lah yang bisa menyelesaikan. Tentunya biaya yang akan dititipkan ke pengadilan adalah harga yang sesuai dengan perhitungan tim appraisal, karena harga yang disodorkan itu sudah yang tertinggi. Kalau masih ada tawaran yang masih tinggi, terus terang kami tidak bisa memenuhi, maka konsinyasi adalah jalan pemecahannya.⁶⁵

Menurut penulis sepanjang lembaga konsinyasi tersebut dilaksanakan dalam pelepasan atau penyerahan hak yang telah diperoleh kesepakatan

⁶³ Suyoto, Ketua Tim Pembebasan Tanah (TPT) Tol Semarang-Solo, www.suaramerdeka.com, akses internet tanggal 18 Desember 2009

⁶⁴ Isnaeni, *Wawancara Pribadi*, Wakil Panitera Pengadilan Negeri Semarang (Semarang, tanggal 7 Januari 2010).

⁶⁵ HM. Tamzil, Ketua Tim Supervisi Tol Semarang-Solo, www.suaramerdeka.com, akses internet tanggal 18 Desember 2009

antara pihak yang membutuhkan tanah dan para pemegang hak atas tanah (termasuk pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah) yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, dan satu atau beberapa orang diantara mereka tidak diketahui keberadaannya, maka ganti rugi kepada orang-orang yang tidak diketahui inilah yang dapat dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat, menurut penulis hal ini dapat dibenarkan. Namun apabila konsinyasi ini dilakukan untuk sebagian warga yang tidak setuju (25%) dan 75% telah setuju, dan yang 25% tersebut dianggap telah setuju dan kemudian dilakukan konsinyasi, maka hal tersebut menurut penulis melanggar asas-asas hukum pengadaan tanah.

Konsinyasi ini mungkin juga dapat dilakukan dalam rangka pengamanan uang ganti rugi, sementara itu TPT dan P2T tetap melakukan upaya-upaya pendekatan kepada warga yang belum setuju, atau dengan cara mengajukan proses pencabutan hak atas tanah kepada presiden, karena pembangunan ini adalah untuk kepentingan umum, menurut penulis hal ini juga dapat dibenarkan.

Berdasarkan kenyataan dilapangan, pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang menggunakan landasan hukum Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan presiden ini telah melakukan terobosan, dalam hal upaya mengatasi berbagai kendala pengadaan tanah. Berkaitan dengan prosedur, peraturan presiden ini telah memperkenalkan perusahaan penilai (*appraisal*) yang secara independen akan menetapkan harga tanah, yang selanjutnya akan digunakan sebagai acuan oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Sementara itu berkaitan dengan waktu, peraturan presiden ini telah memperkenalkan pembatasan waktu (90 hari) dan konsepsi konsinyasi (penitipan uang di Pengadilan Negeri setempat); sehingga perpaduan antara kinerja perusahaan penilai, batasan waktu, dan konsepsi konsinyasi akan dapat menghindarkan berlarut-larutnya pengadaan tanah, yang sekaligus untuk menghindari pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

C. Hambatan-hambatan yang timbul dalam Mekanisme Ganti Rugi Atas Tanah yang Digunakan Untuk Proyek Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang

Hambatan-hambatan yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah, bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah adalah kurangnya kesadaran warga masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan dan kurangnya pemahaman terhadap artinya kepentingan umum, fungsi sosial hak atas tanah, akibat kurangnya pemahaman mengenai rencana dan tujuan pembangunan proyek tersebut

yang sebelumnya telah dilakukan penjelasan dan penyuluhan dari Panitia Pengadaan Tanah.

Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis dari tanah. Hal tersebut sangat menghambat kerja panitia dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam setiap pelaksanaan musyawarah.

Penyelesaian hambatan tersebut dilakukan dan adanya peran aktif dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan melakukan pendekatan-pendekatan kepada pemegang hak yang bersikeras tidak mau melepaskan hak atas tanahnya karena tidak setuju dengan rute jalan tol tersebut.

Berdasarkan berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti rugi. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-rugi sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pengadaan tanah.

Berdasarkan hal tersebut wajar apabila banyak warga yang tidak menerima nilai ganti rugi yang ditawarkan pemerintah. Di dalam kalangan warga sendiri terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok yang

menerima penawaran ganti rugi dan kelompok yang menolak penawaran ganti rugi dari pemerintah.

Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti rugi tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitin dilapangan, di Jetis terdapat 31 bidang yang belum dilepas oleh pemiliknya, karena mereka menuntut harga agar lebih tinggi. Selain 31 bidang yang berupa sawah dan pekarangan tersebut, katanya, terdapat delapan bangunan berupa enam rumah dan dua bangunan kandang ternak, yang juga belum dilepas. Delapan rumah tersebut, adalah milik Mas`ud, Sunarno, Gunianto, Kasmah, Sri Suryah, Sarwan, Baidhowi, dan Muh Amin.⁶⁶

Sebenarnya, harga yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah sudah melebihi dari harga pasaran. Harga tanah di Leyangan, untuk pekarangan Rp100 ribu per meter persegi dan sawah Rp50 ribu per meter persegi, sedangkan yang ditawarkan oleh P2T adalah Rp275 ribu/M2 untuk sawah dan Rp450 ribu/M2 untuk pekarangan.

Warga Jetis yang bangunan rumahnya terkena proyek jalan tol, Sarwan, mengatakan, belum tahu kalau sudah ditempuh jalan konsinyasi karena saya

⁶⁶ Achmadi, *Wawancara Pribadi*, Kepala Desa Leyangan, Kecamatan Ungaran- Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 9 Desember 2009)..

juga belum dapat surat pemberitahuan. Ia mengatakan, belum menyepakati harga yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah (P2T) Kabupaten Semarang karena belum ada kecocokan mengenai harga ganti rugi,⁶⁷ oleh sebab itu penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Pejabat Penilai Tanah yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapatan yang sama sebelum tanah tersebut diambil alih.

Berdasarkan hasil penelitian kelompok yang kontra bersedia melakukan musyawarah dengan pemerintah, terutama mengenai pemberian ganti rugi, asalkan besarnya sesuai dengan yang telah dijanjikan. Kendati demikian, upaya pendekatan atau gagasan yang ditawarkan Pemerintah ini menimbulkan reaksi beragam di kalangan warga, lantaran pola pikir individu di sana tak mungkin bisa diseragamkan. Belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pengadaan tanah mengalami hambatan yang serius. Bahkan hambatan masih sampai sekarang belum selesai, hal ini dikarenakan belum tercapai kesepakatan diantara para pihak.

1. Penyebab Ketidaksepakatan

Menurut Ahmad Husein Hasibuan ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pengadaan tanah: faktor psikologis masyarakat dan

⁶⁷ Achmadi, *Wawancara Pribadi*, Kepala Desa Leyangan, Kecamatan Ungaran-Kabupaten Semarang, Jawa Tengah, (Semarang, tanggal 9 Desember 2009)..

faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah

.⁶⁸

- 1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan;
- 2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi;
- 3) Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri. Selanjutnya, kendala yang merupakan faktor dana adalah keterbatasan dana pengadaan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti-rugi dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.

Berdasarkan berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti rugi. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-rugi sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pengadaan tanah.⁶⁹

Penulis berpendapat, ganti-rugi menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai ada-tidaknya

⁶⁸ Ahman Husein Hasibuan. *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah 1986 : Hal. 6-7.

⁶⁹ Oloan Sitorus, dalam SKH Analisa, 31 Mei 1993

kesediaan pemilik/ yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-rugi yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

Rendahnya jumlah ganti-rugi yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah selama ini (sebelum berlakunya Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006), karena memang PMDN No. 15 Tahun 1975 menyatakan bahwa dasar perhitungan ganti-rugi adalah musyawarah dengan memperhatikan harga-dasar. Padahal sebagaimana diketahui, harga dasar selalu jauh di bawah harga pasar setempat.

Menyadari ketidakcocokan dasar perhitungan itulah, maka Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006 mengadakan perubahan dengan menentukan bahwa dasar perhitungan ganti-rugi sekarang ini adalah musyawarah yang didasarkan atas nilai nyata dan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak.

Dalam pelepasan atau penyerahan hak, kesepakatan ganti-rugi dan kesediaan menyerahkan tanah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.⁷⁰ Dengan demikian ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi sama halnya dengan ketidaksempurnaan pelepasan atau penyerahan hak

⁷⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 48

sebagai suatu tindakan hukum. Tegasnya, perbuatan itu belum sah secara hukum.

Begitu mutlaknya peranan kesepakatan mengenai ganti-rugi dalam pelepasan atau penyerahan hak, sehingga di dalam Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006 dan peraturan pelaksanaannya yakni 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 terlihat rincian tahapan upaya menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi dengan jelas.

2. Penyelesaian Ketidaksepakatan

Penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi menurut Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006 pada dasarnya dilakukan dengan 3 (tiga) tahap, yakni: melalui keputusan Panitia, keputusan Gubernur dan Usul Pencabutan Hak. Adapun ketentuan Pasal 18 Perpres No. 36 tahun 2005 menyebutkan

Ayat (1)

“Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan

mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya”;

Ayat (2)

“Usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia”;

Ayat (3)

“Setelah menerima usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia”;

Ayat (4)

“Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh menteri dari instansi yang memerlukan tanah, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia”.

Selanjutnya dalam ketentuan Tambahan Pasal 18 A pada Perpres No. 65 tahun 2006 :

“Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya”.

Ketentuan di atas hanya memberi wewenang kepada Panitia Pengadaan Tanah (selanjutnya selalu disebut Panitia) membuat keputusan

mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi manakala musyawarah telah diupayakan berulang kali namun tidak tercapai kesepakatan. Paling tidak musyawarah itu sudah 2 (dua) kali dilaksanakan. Pertama, dilaksanakan untuk semua pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah; dan kedua, musyawarah yang khusus dilaksanakan hanya bagi pihak-pihak yang belum menyetujui ganti-rugi.

Selain itu, keputusan Panitia harus tetap berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan faktor yang mempengaruhi harga tanah serta, yang tidak kalah pentingnya, pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. (Pasal 15 Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006).

Keputusan Panitia tentang bentuk dan besarnya ganti-rugi yang bermaksud menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Oleh karena itu, terhadap keputusan Panitia tersebut, dapat diajukan keberatan kepada Gubernur.

Tegasnya Pasal 17 ayat (1) Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006 menyatakan:

"Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada

Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenanga disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut."

Sebagaimana dinyatakan 17 ayat (1) Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006, pengajuan keberatan terhadap keputusan Panitia disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Hal itu merupakan sesuatu yang wajar, agar Gubernur semakin diperkaya data dan informasinya sebagai bahan dalam menetapkan keputusan untuk menyelesaikan keberatan yang empunya tanah, bangunan/tanaman/benda-benda lainnya terhadap besarnya ganti-rugi yang diputuskan oleh Panitia.

Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimanakah hukumnya kalau mereka tidak mau menerima, tetapi tidak mengajukan keberatan? Apakah dengan keadaan yang demikian mereka dianggap menerima keputusan Panitia? 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 menjawab pertanyaan di atas, yang menyatakan:

"Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, yang tidak mengambil ganti-rugi setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali tentang Keputusan Panitia dianggap keberatan terhadap keputusan tersebut."

Dalam hal semacam ini berarti bahwa pihak yang tidak menyetujui ganti rugi menunjukkan sikap "hanya menolak saja" dan itu bukan merupakan kelalaian hukum,⁷¹ Artinya, secara hukum, sikap "hanya menolak saja" berarti tidak menerima keputusan Panitia, dan dengan demikian dianggap "telah mengajukan keberatan". Tegasnya, dengan tidak diambilnya ganti-rugi padahal telah diberitahukan secara tertulis sampai 3 (tiga) kali, secara hukum pihak yang tidak menyetujui ganti-rugi itu telah melakukan suatu perbuatan hukum yaitu: menolak ganti-rugi itu.

Setelah menerima keberatan yang dinyatakan secara tegas oleh pihak yang tidak menyetujui ganti-rugi atau laporan keberatan (bagi pihak yang "hanya menolak saja"), Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah. Sebelum Panitia Pengadaan Tanah mengajukan usul penyelesaian terhadap keberatan atas keputusan Panitia, maka Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada Panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi dan bilamana dianggap perlu dapat melakukan penelitian ke lapangan.

Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan menyetujui bentuk dan besarnya ganti-rugi yang diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Namun apabila masih

⁷¹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit. Hal. 50

terdapat yang tidak menyetujui penyelesaian sebagaimana diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, Gubernur mengeluarkan keputusan bagi mereka dengan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia. Selanjutnya, keputusan Gubernur ini disampaikan kepada pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi yang memerlukan tanah dan Panitia.

Kemudian para pihak (yang tidak menyetujui keputusan Panitia), menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur mengenai keputusan yang "mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia" tersebut. Dan apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang keberatan terhadap keputusan Gubernur itu, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan rencana pembangunan kepada pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahnya.

Tentunya, pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah segera memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi tersebut serta mengirimkannya kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan kepada Gubernur yang bersangkutan.

Apabila pimpinan Departemen/Lembaga Non Departemen dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi sesuai kesediaan atau persetujuan tersebut. Dengan demikian, ada 2 (dua) keputusan Gubernur tentang penyelesaian keberatan mengenai ganti-rugi yang diputuskan Panitia yakni:

1. Keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia;
2. Keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi sesuai dengan kesediaan atau persetujuan pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Apabila dicermati 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, terhadap keputusan Gubernur yang bersifat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia masih tetap diberikan kesempatan kepada para pihak (yang belum memberi persetujuannya) untuk menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur.⁷²

⁷² Suwitri Iriyanto, *Wawancara Pribadi*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah & Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, (Semarang, tanggal Pebruari 2010).

Bagaimana jika, mereka yang belum menyetujui ganti-rugi itu tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis? Sesuai dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak, maka mereka yang tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis itu dianggap tidak menerima keputusan yang dibuat oleh Gubernur.

Begitu pula terhadap keputusan Gubernur tentang revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi, jika mereka tidak menyetujui keputusan mengenai revisi ini, namun tidak mengajukan pertimbangan tertulis, maka mereka pun dianggap tidak menerima ganti-rugi itu.

Sebagaimana disebutkan bahwa dasar hukum materiel pelepasan atau penyerahan hak adalah hukum perikatan, dengan demikian sesungguhnya keputusan Gubernur; baik berupa keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia, ataupun keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada para pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menunjukkan secara jelas bahwa apa yang ditetapkan oleh Gubernur dalam acara pelepasan atau

penyerahan hak itu bukanlah putusan yang final. Diberikan kesempatan kepada yang mempunyai tanah untuk mengajukan keberatan, karena acara pelepasan atau penyerahan hak, sebagaimana jual-beli, adalah cara memperoleh tanah atas dasar kesepakatan. Dalam keadaan yang mempunyai tanah tetap menolak, pilihan adalah: proyek dibatalkan, dicarikan lokasi lain, atau kalau tidak dapat diselenggarakan di lokasi lain ditempuh acara pencabutan hak.⁷³

Tegasnya, Pasal 18 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan:

"Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tetap tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya."

Ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 menambahkan bahwa usul pencabutan hak atas tanah bisa, jika;

- a) lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan;
- b) sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima prosen) dari luas tanah yang diperlukan atau 75% (tujuh puluh lima prosen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti-ruginya.

⁷³ ibid.

Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menentukan secara garis besar tahapan usul pencabutan hak atas tanah sampai dengan permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, seperti berikut ini:

- a. Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- b. Setelah menerima usul pencabutan hak atas tanah di atas, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- c. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang ditandatangani oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Dalam Negeri serta Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disampaikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Presiden.

3. Pemikiran Penyelesaian Lain

Sebelum Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 diberlakukan ada wacana yang intinya menyarankan bahwa untuk mengatasi, setidaknya mengurangi permasalahan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti-rugi dalam pengadaan tanah, maka perlu diperbaiki komposisi Panitia Pengadaan tanah.

Hal tersebut dilakukan untuk menghindari kesan bahwa dalam pengadaan tanah para pemilik tanah menjadi pihak yang dirugikan (karena kecilnya ganti-rugi), maka para pemilik tanah atau kuasa hukumnya perlu diikutsertakan dalam Panitia Pengadaan Tanah.

Dalam komposisi Panitia Pengadaan Tanah yang sekarang ini, dimana begitu banyak pejabat, pembicaraan akan sulit menjadi dua arah. Untuk itu jumlah pejabat agar dikurangi, tetapi apabila perlu bisa ditambah dengan para pemuka masyarakat untuk mendampingi pihak pemilik tanah yang berhadapan dengan para anggota panitia dalam musyawarah.

Menurut Pendapat Boedi Harsono menyatakan bahwa mendudukan rakyat atau wakilnya sebagai anggota Panitia Pengadaan Tanah secara yuridis akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah. Sebab putusan Panitia Pengadaan tanah akan mengikat mereka selaku anggota.⁷⁴

Apabila dikaitkan dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pengadaan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak), maka memasukkan pihak pemilik tanah atau wakilnya dalam komposisi

⁷⁴ Boedi Harsono, Op. Cit. Hal. 77

Panitia Pengadaan Tanah justru akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah dihadapkan dengan pihak yang membutuhkan tanah.

Dalam Panitia Pengadaan tanah berarti pihak pemilik tanah telah menundukkan diri pada setiap putusan Panitia Pengadaan Tanah Dalam keadaan yang demikian tidak ada lagi hak pemilik tanah untuk menolak/tidak menerima setiap putusan Panitia Pengadaan Tanah.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyadari aspek hukum pelepasan atau penyerahan itu, sehingga di dalam komposisi keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah tidak ditemukan wakil dari pemilik tanah. Sebab, fungsi Panitia Pengadaan Tanah sekarang ini adalah sebagai mediator (penengah) antara pihak yang akan diambil tanahnya dengan pihak yang akan memperoleh tanah. Sesuatu yang *misplace* secara hukum jika menempatkan pihak yang empunya tanah sebagai mediator.

Selanjutnya, sebagaimana sudah kerap kali diberitakan oleh media massa ada beberapa pelaksanaan pengadaan tanah yang menyelesaikan ketidaksepakatan ganti-rugi dengan menerapkan lembaga penawaran yang diikuti dengan konsinyasi sudah mendapat legitimasi dalam praktek pelaksanaan pengadaan tanah, dapat dilihat dari Peraturan menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008 yang menyatakan agar bukti penitipan uang ganti-rugi kepada Pengadilan Negeri dilampirkan pada Surat Pertanggungjawaban (SPJP), sebagai bukti pengeluaran uang proyek.

D. Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang Termasuk Pengaruhnya Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah yang Terkena Proyek tersebut

1. Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti rugi kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya, dalam hampir semua kajian pada literatur tentang aspek hukum pengadaan tanah, pemerintah atas nama negara memerlukan tanah namun, karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah terhadap tanah yang dikuasai oleh negara (Pasal 2, 6 dan 18 UU No.5 Tahun 1960 (UUPA)) tidak mencukupi luasnya. Oleh karena itu dengan "terpaksa" berdasar Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, maka pemerintah mengambil tanah-tanah hak (tanah yang padanya dilekati hak individu atau badan hukum/ keagamaan) dengan memberikan penggantian yang layak

(Pasal 27 huruf a, 34, 40 UUPA jo PP No.40 Th 1996, Peraturan Presiden No.65 Th 2006).

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada azas/ prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem:⁷⁵

- a. *pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum*
- b. *pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).*

Walaupun tersebut secara normatif pada Perpres No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, sesungguhnya *jalan tol tidak dapat dimasukkan pada ranah kepentingan umum*. Argumentasinya karena menurut Kitay (1985) sebagaimana dikutip oleh Soemardjono, *kepentingan umum mengandung tiga unsur esensial: dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan non profit*.⁷⁶ Realitas menunjukkan bahwa jalan tol pasti bermotifkan profit.⁷⁷ Dengan demikian, argumentasi hukum yang paling tepat untuk jalan tol cara perolehan tanah oleh pemerintah bukan dengan pengadaan tanah, melainkan dengan jual-beli.⁷⁸

⁷⁵ Oloan Sitorus, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Cetakan Pertama*, (Jakarta : Dasamedia Utama, 1995), Hal.7

⁷⁶ Maria SW Soemardjono, *Op. Cit.* Hal. 78

⁷⁷ *Ibid.* Hal. 109

⁷⁸ Oloan Sitorus, *Op. Cit.* Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama, (Yogyakarta :Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004). Hal. 7

Proyek Pembangunan jalan tol Semarang–Solo meliputi 4 (empat) wilayah kabupaten dan 2 (dua) kota, yang terbagi menjadi 6 (enam) seksi/simpang susun, yaitu :⁷⁹

- 1) SS Tembalang – SS Ungaran (11,1 km);
- 2) SS Ungaran – SS Bergas (5,6 km);
- 3) SS Bergas – SS Bawen (6,3 km);
- 4) SS Bawen – SS Salatiga (18,8 km);
- 5) SS Salatiga- SS Boyolali (20,9 km);
- 6) SS Boyolali – SS Karanganyar (13 km).

Pengadaan tanah dilakukan dengan pendekatan dimasing-masing seksi, yang dimulai dari seksi I (SS Tembalang – SS Ungaran) dan seterusnya. Seksi suatu ruas jalan tol yang selanjutnya disebut Seksi adalah suatu bagian dari jalan tol yang dapat digunakan untuk lalu lintas kendaraan dan dapat dikenakan tarif tol. Sehingga total panjang jalan tol Semarang-Solo yang direncanakan adalah sepanjang $\pm 75,70$ Km, dengan 7 (tujuh) buah simpang susun, yaitu Tembalang, Ungaran, Bergas, Bawen, Salatiga, Semarang dan Karanganyar.

Berdasarkan data terakhir yang diperoleh penulis dilapangan, luas kebutuhan lahan yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Solo ini adalah seluas $\pm 804,4$

⁷⁹ Bahan seminar "Perkembangan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Semarang-Solo" (Tahap I Semarang-Bawen). Disajikan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kota Semarang. (Hotel Grand Candi Semarang, 5 Oktober 2008)

Hektar. Daerah yang akan terkena Tol Semarang-Solo, untuk Kabupaten Semarang, meliputi :⁸⁰

- a. Kecamatan Ungaran, meliputi : Desa Susukan, Kolirejo, Sidomulyo, Gedanganak, Leyangan, Beji;
- b. Kecamatan Pringapus, meliputi : Desa Derekan, Klepu;
- c. Kecamatan Bergas, meliputi : Desa Karangjati, Wringin Putih, Ngempon;
- d. Kecamatan Bawen, meliputi : Desa Lemahireng, Kandangan, Bawen, Polosari;
- e. Kecamatan Tuntang, meliputi : Desa Tuntang, Delik, Watuagung;
- f. Kecamatan Pabelan, meliputi : Desa Pabelan, Sukoharjo, Ujung-Ujung;
- g. Kecamatan Tengaran, meliputi : Desa Nyamat, Barukan, Tegalwatan;
- h. Kecamatan Suruh , meliputi : Desa Plumbon, Kebowon, Bejilor;
- i. Kecamatan Susukan, meliputi : Desa Kemetul, Kenteng, Koripan, Susukan, Timpik, Bodron;
- j. Kecamatan Kaliwungu, meliputi : Desa Pitungan dan Jetis.

Proses pembangunan fisik untuk saat ini seksi Tembalang – Ungaran (11,1 km) ditargetkan selesai pada bulan Agustus dan sebelum bulan itu lelang Seksi II Ungaran Bawen diharapkan sudah dilakukan,

⁸⁰ Suwitri Iriyanto, *Wawancara Pribadi*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah & Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, (Semarang, tanggal Pebruari 2010).

jadi paralel antara Seksi I dan Seksi II.⁸¹ Lebih lanjut dikatakan bahwa saat ini perkembangan pembangunan Seksi I Semarang-Ungaran sudah mencapai 52% untuk Paket I Tembalang-Gedawang, untuk Paket II Gedawang-Penggarong mencapai 67%, sedangkan Paket III Pengaron-Beji baru 17%.⁸²

Sosialisasi/diseminasi Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 telah dilaksanakan pada awal bulan Juli 2007 di Semarang. Pada tahapan berikutnya terjadi konsolidasi terhadap perubahan susunan kepanitiaan pengadaan tanah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Perubahan yang sangat signifikan terjadi pada Sekretaris Daerah tidak lagi menjadi penanggung jawab melainkan sebagai Ketua Panitia Pengadaan Tanah, kemudian sekretaris P2T dijabat oleh Kepala Kantor Pertanahan.⁸³

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

⁸¹ Danang Atmodjo, Kepala Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah dalam "*Lelang Seksi Ungaran-Bawen Sebelum Agustus*", *Harian Suara Merdeka*, terbitan Selasa, 9 Maret 2010, halaman 12

⁸² *Loc It.*

⁸³ Bahan seminar "*Perkembangan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Semarang-Solo*" (*Tahap I Semarang-Bawen*). Disajikan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kota Semarang. (Hotel Grand Candi Semarang, 5 Oktober 2008)

junto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁸⁴

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang–Solo ini dibagi kedalam 9 (sembilan) tahapan, yaitu :

1. Sosialisasi;
2. Pematokan *Rute of Way* (ROW);
3. Pengukuran ricikan;
4. Inventarisasi bangunan dan tanaman;
5. Pengumuman hasil ukur;
6. Musyawarah harga;
7. Pembayaran ganti rugi;
8. Pelepasan hak, dan;
9. Sertifikasi.

Sampai dengan saat ini kegiatan pengadaan tanah yang telah dilaksanakan telah mencapai pada tahap ke ketujuh dan delapan, yaitu tahapan pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak, bahkan untuk Seksi Semarang-Ungaran telah dilakukan pembangunan fisik Jalan TOL yang telah dimulai dengan pemancangan tiang pertama oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Gubernur Jawa Tengah di Kelurahan Kramas Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

⁸⁴ Suwitri Iriyanto, *Wawancara Pribadi*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah & Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, (Semarang, tanggal Pebruari 2010).

Tim Pengadaan Tanah (TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Semarang bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melaksanakan sosialisasi/penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik. Sosialisasi/penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang, dan dalam pelaksanaannya dipandu Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang.⁸⁵

Untuk wilayah Kabupaten Semarang, sosialisasi pengadaan jalan tol telah dilaksanakan di seluruh wilayah yang terkena pengadaan tanah, yakni di 10 (sepuluh) wilayah kecamatan, yang terdiri dari 35 (tigapuluh lima) wilayah Desa/Kelurahan, sebagaimana tersebut di atas. Pada pelaksanaannya, terjadi banyak penolakan dari warga masyarakat di beberapa wilayah yang sangat menghambat pelaksanaan sosialisasi pembangunan jalan tol ini.

2. Pengaruh Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah yang Terkena Proyek tersebut

Pengaruh yang ditimbulkan dari rencana pembangunan proyek jalan tol Semarang – Solo ini hanyalah pengaruh negatif saja, dan

⁸⁵ Suwitri Iriyanto, *Wawancara Pribadi*, Kepala Seksi Hak Atas Tanah & Pendaftaran Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, (Semarang, tanggal Pebruari 2010).

belum dirasakan adanya pengaruh yang positif bagi pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan jalan tol Semarang – Solo ini.

Adapun pengaruhnya Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang terhadap pemilik Hak Atas Tanah yang terkena proyek tersebut, adalah :

1. Turunnya harga tanah

Pemilik Hak Atas Tanah yang terkena proyek tersebut merasa sangat dirugikan karena untuk tanah sisa (tanah yang tidak terkena tol) akan menjadi turun harganya dibandingkan sebelum adanya tol, sehingga banyak pemilik Hak Atas Tanah yang tanahnya tidak terkena proyek tersebut meminta kepada pemerintah agar tanah sisa juga diberikan ganti rugi dan dimasukkan ke dalam rute tol tersebut.

2. Menghambat Pertumbuhan Ekonomi Warga

Adanya rencana proyek tol Semarang – Solo ini, kegiatan pertumbuhan ekonomi sebagian pemilik Hak Atas Tanah menjadi terganggu, kecuali bagi mereka yang kebetulan berada pintu keluar Tol (*interchange*).

3. Hilangnya rasa nyaman

Apabila Jalan Tol tersebut telah dapat digunakan, mereka merasa menjadi tidak nyaman dan tenang. Hal ini dikarenakan sebelum adanya Jalan Tol tersebut, lingkungan mereka termasuk lingkungan

yang tenang. Adanya Jalan Tol dipastikan akan membuat bising suara lalu lalang kendaraan.

Pelaksanaan pengadaan tanah, harus dilakukan secara transparan dengan mengumumkan terlebih dahulu tanah yang ditetapkan untuk dibangun jalan tol, kemudian di *Freeze* (dalam pengertian dikunci) oleh Pemerintah sehingga tidak ada peluang bagi spekulasi tanah. Oleh karena itu *Appraisal independent* harus dilibatkan sejak awal jalan tol akan ditenderkan, bukannya pada waktu pembayaran tanah mau dilakukan, karenanya mekanisme pengadaan tanah segera disempurnakan agar kepastian waktu dan biaya pengadaan dapat terukur.

Pencabutan hak atas tanah memang merupakan masalah yang sensitif, namun dapat menjadi sensitif yang positif karena akan membela kepentingan orang yang lebih banyak. Oleh karena itu tanah dinilai secara wajar oleh *appraisal independen* yang sudah di sumpah, untuk ditetapkan besaran ganti ruginya. Hal ini untuk menghindarkan "penyanderaan" oleh individu / oknum terhadap proyek pembangunan bagi kepentingan umum.

Penghormatan dan pengakuan adanya keberagaman, dan meletakkan keberagaman sebagai sebuah karunia Allah pada bangsa Indonesia dengan konsekuensi keberagaman pula kaidah hukum yang mengaturnya. Menempatkan eks pemegang hak atas tanah sebagai korban pembangunan untuk kepentingan umum harus diakhiri, sebaliknya hak-hak

mereka harus dipulihkan serta mendapatkan perlindungan hukum secara proporsional.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang disebabkan tidak adanya titik temu, sehingga proses di pengadilan-lah yang bisa menyelesaikan. Tentunya biaya yang akan dititipkan ke pengadilan adalah harga yang sesuai dengan perhitungan tim appraisal, karena harga yang disodorkan itu sudah yang tertinggi. Kalau masih ada tawaran yang masih tinggi, terus terang kami tidak bisa memenuhi, maka konsinyasi adalah jalan pemecahannya.

Sepanjang lembaga konsinyasi tersebut dilaksanakan dalam pelepasan atau penyerahan hak yang telah diperoleh kesepakatan antara pihak yang membutuhkan tanah dan para pemegang hak atas tanah (termasuk pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah) yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, dan satu atau beberapa orang diantara mereka tidak diketahui keberadaannya, maka ganti rugi kepada orang-orang¹³⁰ yang tidak diketahui inilah yang dapat dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat, hal ini dapat dibenarkan.

2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.
3. Proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Solo dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepala BPN nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 juncto Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006.

Sebagian besar pemilik tanah telah merelakan tanahnya untuk proyek pembangunan Jalan Tol Semarang – Solo ini, namun mereka belum puas dengan harga yang ditawarkan oleh TPT. Oleh karena itu masih banyak warga belum sepakat dengan nilai harga yang ditawarkan pada musyawarah tersebut.

Pengaruh yang ditimbulkan terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena pembangunan jalan tol Semarang – Solo ini diantaranya sebagai berikut :

- a. Turunnya harga tanah

Pemilik Hak Atas Tanah yang terkena proyek tersebut merasa sangat dirugikan karena untuk tanah sisa (tanah yang tidak terkena tol) akan menjadi turun harganya dibandingkan sebelum adanya tol, sehingga

banyak pemilik Hak Atas Tanah yang tanahnya tidak terkena proyek tersebut meminta kepada pemerintah agar tanah sisa juga diberikan ganti kerugian dan dimasukkan ke dalam rute tol tersebut.

b. Menghambat Pertumbuhan Ekonomi Warga

Adanya rencana proyek tol Semarang – Solo ini, kegiatan pertumbuhan ekonomi sebagian pemilik Hak Atas Tanah menjadi terganggu, kecuali bagi mereka yang kebetulan berada pintu keluar Tol (*interchange*).

c. Hilangnya rasa nyaman

Apabila Jalan Tol tersebut telah dapat digunakan, mereka merasa menjadi tidak nyaman dan tenang. Hal ini dikarenakan sebelum adanya Jalan Tol tersebut, lingkungan mereka termasuk lingkungan yang tenang. Adanya Jalan Tol dipastikan akan membuat bising suara lalu lalang kendaraan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari uraian dalam pembahasan sesuai dengan masalah yang diteliti, maka saran yang dapat diberikan adalah :

1. Hendaknya pemerintah merubah skema investasi pembangunan Jalan tol yang sudah ada, karena skema investasi infrastruktur Jalan Tol yang sedang berjalan saat ini adalah adanya unsur pengadaan tanah di dalam variable investasi. Hal tersebut ternyata menjadi kendala utama yang tidak terbantahkan lagi seiring berjalannya waktu Perjanjian Pengusahaan Jalan

Tol (PPJT) yang telah melampaui waktu 2 tahun, dimana pengadaan tanah untuk seluruh 22 investor jalan Tol yang sudah menandatangani Perjanjian (PPJT) belum ada yang rampung dikerjakan oleh Pemerintah.

Padahal beberapa investor dananya sudah siap baik dari equity maupun dari dana bergulir BLU, namun demikian progres secara keseluruhan baru sekitar +/- 10%. Jadi Pemerintah yang sangat *legitimed* seperti saat inipun ternyata tidak mampu menggerakkan aparat birokrasinya untuk menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah sesuai yang diperjanjikan kepada para investor jalan tol.

Tanggung jawab dari pihak yang membutuhkan tanah dan pihak yang melaksanakan pengadaan tanah hampir tidak ada, karena mereka umumnya masih berasumsi bahwa dana pengadaan berasal dari Investor.

2. Departemen Dalam Negeri dan Badan Petanahan Nasional seharusnya menjadi garda terdepan dalam mensukseskan pengadaan tanah dan seharusnya masalah pengadaan tanah tidak dilakukan melalui musyawarah, artinya kalau Pemerintah sudah menentukan lokasi untuk kepentingan umum, maka pencabutan hak atas tanah oleh pemerintah segera dilakukan untuk satu koridor jalan, bukannya satu persatu. Oleh karena itu perlu penyempurnakan mekanisme pengadaan tanah yang ada sekarang ini. Juklak dan juknis Perpres 65/2006 harus jelas *lead*-nya siapa, agar tidak ada dispute yang terjadi di tingkat bawah, masalah tanah adalah masalah yang dikendalikan oleh pemerintah sepenuhnya.

3. Hendaknya para wakil rakyat di DPR terlibat secara proporsional dan aktif semua pemangku kepentingan untuk bersama-sama menyusun kaidah hukum dengan membebaskan/ melepaskan diri dari intervensi kepentingan dari luar, kepentingan kelompok/golongan maupun kepentingan pribadi. Khusus berkaitan dengan kerangka reforma agraria diperlukan upaya yang terencana untuk merevisi pasal-pasal krusial dalam Undang-undang No.5 tahun 1960 yang menyangkut: hak menguasai negara, dasar/ prinsip hukum Adat, hak Ulayat, fungsi sosial tanah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Kencana Prenada Media, 2006).
- Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung : Citra Aitya Bakti, 1994).
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 (Jakarta : Sinar Grafika, 2008).
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, Edisi Revisi 2005).
- Brian Z Tamanaha, *Socio Legal Positivism and a General Jurisprudence*, (UK : Oxford Journal of Legal Studies Volume 21 No.1 Oxford University Press,2001).
- John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988).
- Maria S.W. Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001).
- Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung : Alumni, 1983).
- Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya dengan hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah (Ringkasan Disertasi)*, (Surabaya : Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006).
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004).
- Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2005).

Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998).

Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985).

-----, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta :UI Press, cetakan 3, 1998).

Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985).

Sudikno Mertokoesoemo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Liberty, 1982).

Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, (Jakarta : BPHN, Binacipta, 1988).

wikipedia.com.niklas luhmann.sociology of law. html diunduh tanggal 28 Agustus 2009

B. Makalah / Artikel / Karya Ilmiah

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

Syafrudin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Makalah - Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara. 2004.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

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

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda yang ada di atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

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;