GANTI RUGI MASYARAKAT ATAS PELEPASAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Oleh :

Kosmas Dohu Amajihono, SH.,MH

Abstrak

Tanah sangat penting dalam kehidupan manusia karena tanah merupakan tempat manusia untuk berkumpul melangsungkan kehidupan dan kemudian tanah memiliki nilai ekonomis yang dapat dijadikan sebagai bahan perniagaan. Meskipun tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar dari kehidupannya bergantung pada tanah, akan tetapi tanah yang merupakan kehidupan pokoknya bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, karena tanah juga memiliki fungsi sosial yang dilandasi pada pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Dasar Agraria, artinya semua hak atas tanah apapun pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya, tetapi penggunaannya harus juga memberikan manfaat bagi dirinya, masyarakat dan negara. Namun tidak berarti bahwa kepentingan perseorang akan diabaikan untuk kepentingan umum. Dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum perlu juga diperhatikan kepentingan perorang, agar tidak mengalami kerugian yang dapat mendiskriminasikan hak seseorang, karena hak milik atas tanah berhubungan erat dengan hak azasi manusia dan oleh karenanya dalam setiap kegiatan pembangunan dalam menggunakan tanah masyarakat wajib diganti rugi oleh pemerintah.

Kata Kunci : ganti rugi dan kepentingan umum

1. PENDAHULUAN

1.1. Latarbelakang

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena kehidupan manusia bergantung pada tanah, akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain:

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
2. Pergeseran pola hubungan antar pemilik hubungan tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah disatu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi;
4. Tanah disatu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara dilain pihak harus menjaga kelestariannya.

Pembangunan sekarang ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan tugas dan tanggungjawabnya untuk memajukan

kesejahteraan umum. Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan berakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945 Amandemen ke IV yang berbunyi bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk pergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspek, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria, yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud 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-orang lain serta badan-badan hukum”.

Hak milik atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta yang di atasnya sekedar diperlukan untuk

kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional (HTN), sebagai berikut:

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat; dan
- d. Hak perseorangan atas tanah.

UUPA meletakkan dasar atau asas dalam ketentuan Pasal 6 yang menyatakan bahwa: semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya semua hak atas tanah apapun pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya, tetapi penggunaannya harus juga memberikan manfaat bagi kepentingan dirinya, masyarakat dan negara. Namun hal ini, tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat).

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus berimbang, sehingga dapat tercapai ketertiban dan kesejahteraan seluruh rakyat. Dijelaskan pula pada Pasal 18 yang menyatakan bahwa: untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Tanah merupakan salah satu sarana yang amat penting untuk melaksanakan proyek-proyek pembangunan, dan masalah pengadaan tanah untuk kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipecahkan karena semakin meningkatnya pembangunan, kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula sedangkan persediaan tanah sangat terbatas.

Ada beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan proyek-proyek pembangunan, sebagai berikut:

1. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.
2. Pembangunan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.
4. Proses Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a) Perencanaan;
- b) Persiapan;
- c) Pelaksanaan; dan
- d) Penyerahan hasil.

Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan ganti kerugian menjadi salah satu faktor penghambat pengadaan tanah hal ini terjadi karena panitia pengadaan tanah seringkali menawar dengan harga yang rendah sedangkan masyarakat menawarkan dengan harga tinggi. Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa: Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian, selanjutnya dalam Pasal 66 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa: Besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian, dan dalam Pasal 24 peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 5 Tahun 2012 menyatakan bahwa hasil penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

Berdasarkan penjelasan diatas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur mengenai besaran ganti kerugian yang dinilai oleh tim penilai (tim yang turun langsung ke lapangan untuk meninjau objek dari pada tanah yang akan dipakai, serta menafsirkan berapa harga objek yang sesuai dengan ketentuan) sehingga dijadikan acuan dasar musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian, besaran dalam hal ini bisa berupa bentuk dan harga yang dikenakan, namun dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah menyatakan bahwa besarnya ganti kerugian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan "bentuk" ganti kerugian, dalam peraturan khusus diatas saja sudah terjadi ketidakharmonisan antara peraturan yang umum dengan yang khusus hal ini juga dapat menjadi salah satu pemicu mengapa selalu terjadi permasalahan

dalam pemberian ganti kerugian untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum penilaian besarnya ganti kerugian oleh panitia dilakukan bidang per bidang tanah meliputi, tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan atau kerugian lain yang dapat dinilai. Pemberian ganti kerugian berdasarkan Pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang di setujui oleh kedua belah pihak. Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah. Pemberian ganti kerugian di Kecamatan Lahusa ini, melakukan 2 (dua) kali musyawarah, yang dilakukan oleh masyarakat setempat dengan panitia pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang tersebut di atas, penulis menemukan permasalahannya yaitu ganti rugi masyarakat atas pembebasan tanah untuk kepentingan umum?

1.3. Tujuan Penelitian

penulisan ini bertujuan untuk mengetahui ganti rugi masyarakat atas pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

1.4. Metode Penulisan

Penulisan ini menggunakan metode tinjauan *Literatur (library research)*

2. KAJIAN TEORI

2.1. Pengertian Pelepasan Hak Atas Tanah

Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Pelepasan hak milik atas tanah dapat dilakukan dengan akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya, secara notariil atau bawah tangan, yaitu dengan:

1. Akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah, atau
2. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
3. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Dasar hukumnya bisa dilihat dalam Pasal 131 ayat 3 PMNA/Ka BPN No. 3 tahun 1997 , dimana disebutkan bahwa Pelepasan Hak atas tanah dilakukan dengan :

1. Dengan Akta Notaris ;
2. Dibuat dihadapan Camat dimana tanah tersebut berada ;
3. Didapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Ada beberapa syarat pelepasan hak atas tanah menurut para ahli hukum yaitu:

- a. Menurut Andi S. Hutagalung, pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dilaksanakan apabila subjek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya. Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan suka rela.
- b. Menurut notaris Irma Devita Purnamasari, pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dilakukan diatas surat atau akta yang dibuat dihadapan notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya.

Ada beberapa jenis pelepasan hak atas tanah, yakni:

- a. Penghibaan, adalah pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apa pun dan dilakukan secara suka rela tanpa ada kontraprestasi dari penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup.
- b. Jual beli, menurut hukum adat jual beli adalah Suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai.
- c. Perwakafan, menurut Moh. Anwar, sebagaimana dikutip Adrian Sutedi, menegaskan bahwa: menahan suatu barang dari dijualbelikan atau diberikan atau dipinjamkan oleh pemilik, guna

dijadikan manfaat untuk kepentingan tertentu yang diperbolehkan oleh syara' serta tetap bentuknya, dan boleh dipergunakan, diambil manfaatnya oleh orang yang ditentukan (yang menerima wakaf), atau umum.

- d. Pewarisan adalah perolehan hak milik yang diberikan oleh pewaris (orang yang punya hak untuk melepaskan hak yang dimilikinya kepada ahli warisnya) sehingga menjadi kepunyaan si yang menerima warisan.
- e. Kepentingan adalah suatu kepentingan yang lebih memperioritaskan kepentingan orang banyak.

2.2. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Pasal 1 ayat(1) Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah: "Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut". Sedangkan menurut Pasal 1 ayat(3) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud pengadaan tanah adalah: "Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian 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 Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat dilakukan selain memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal itu berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Pengertian pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah: kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak".

1. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah guna berbagai proyek baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta atau bisnis.

Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut yang menjadi obyek adalah tanah-tanah hak baik yang dimiliki oleh orang perseorangan, badan hukum maupun masyarakat hukum adat. Pengadaan tanah untuk berbagai kepentingan seringkali menimbulkan konflik atau permasalahan dalam pelaksanaannya, disebabkan oleh kesenjangan antara *des Sollen* sebagaimana tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan *des Sein* berupa kenyataan yang terjadi di lapangan.

Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, kemudian diganti dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan yang terakhir Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Aturan-aturan inilah yang menjadi acuan bagi pihak-pihak yang akan melakukan pengadaan tanah baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta atau bisnis.

2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum secara harafiah adalah Suatu keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak dimana keperluan atau kebutuhan tersebut dapat dirasakan atau dinikmati orang banyak. Sebelum Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya.

Menurut John Selindeho, kepentingan umum adalah: "Termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan atas dasar asas-asas pembangunan nasional

dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara“. Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah: kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat“. Sementara dalam Pasal 5 Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan: bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan“. Dengan demikian dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jelaslah bahwa kepentingan umum tidak memperhatikan hanya sekedar kemanfaatan, tetapi membatasi dengan tegas pelaksanaannya dalam pembangunan kepentingan umum tersebut. Dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, dilakukan dalam arti peruntukannya yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Dapat disimpulkan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. 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, dapat disimpulkan 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. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan orang-orang yang berkepentingan.

2.3. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Ada beberapa cara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan dibawah ini, antara lain:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pengadaan Tanah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pengadaan Tanah tidak dikenal adanya istilah pengadaan tanah melainkan pembebasan tanah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pengadaan Tanah yang dimaksud pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi“. Peraturan menteri dalam negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pengadaan Tanah juga mengatur pelaksanaan atau tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta. Pembebasan tanah bagi kepentingan pemerintah dibentuk panitia pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, untuk kepentingan swasta tidak dibentuk panitia khusus pemerintah hanya mengawasi pelaksanaan pembebasan tanah tersebut antara para pihak yaitu pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang mempunyai tanah.

2. Pasal 2 ayat (2) dan (3) Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bahwa cara pengadaan tanah ada 2 (dua) macam menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993, yaitu: “pertama pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dan kedua jual beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.“ Menurut pasal 6 ayat (1) Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa: “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I,

sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa “panitia pengadaan tanah” dibentuk disetiap Kabupaten atau Kotamadya Tingkat II”. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan musyawarah yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan. Apabila dalam musyawarah tersebut telah tercapai kesepakatan para pihak, maka pemilik tanah diberikan ganti kerugian sesuai dengan yang disepakati oleh para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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

Dengan berlakunya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa: “Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau 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”.

Secara terperinci, mekanisme atau tata cara pengadaan tanah secara umum yang ada dalam UU adalah:

1. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T).
2. Penyuluhan.
3. Identifikasi dan inventarisasi.
4. Penunjukan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah.
5. Penilaian.

6. Musyawarah.
7. Putusan P2T tentang bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi.
8. Pembayaran ganti rugi.
9. Pelepasan hak.
10. Pengurusan hak atas tanah.
11. Pelaksanaan pembangunan fisik dapat dimulai setelah pelepasan hak-hak atas tanah dan/ atau bangunan dan/ atau tanaman atau telah dititipkannya ganti rugi di PN setempat.
12. Evaluasi dan *supervise*

3. PEMBAHASAN

3.1. Musyawarah Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Pada prinsipnya tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak atau instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi atau terealisasi dalam implementasinya. Pengertian musyawarah menurut Pasal 1 ayat (10) dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.”

Proses atau kegiatan saling mendengar antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah lebih bersifat kualitatif, yakni adanya dialog interaktif antara para pihak dengan menempatkan kedudukan yang setara atau sederajat. Dalam musyawarah yang pertama adalah adanya unsur kesukarelaan, kedua sikap saling menerima pendapat atau keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah dan unsur yang ketiga dari musyawarah adalah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana termuat dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

(KUHPerduta), yang menyatakan bahwa untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:

- Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- Cakap untuk membuat suatu perikatan;
- Suatu hal tertentu dan
- Suatu sebab yang halal.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan kehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya “cacat” bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Pengertian sepakat adalah sebagai pernyataan kehendak yang disetujui (*overeenstemende wilsverklaring*) antara para pihak. Pernyataan pihak yang menawarkan dinyatakan penawaran (*offerte*), sedangkan pernyataan pihak yang menerima penawaran dinamakan akseptasi (*acceptasi*).Sehubungan dengan syarat kesepakatan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) dicantumkan beberapa hal yang dapat menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu:Kekhilafan, paksaan, penipuan.Dalam Pasal 1321 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) menegaskan: “Tiada kata sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan”. Kekhilafan atau kesesatan dapat mengenai orangnya (*error in persona*) sebagai subyek hukum dan kekhilafan atau kesesatan mengenai barangnya atau obyeknya (*error in substatia* atau *objecto*) sebagai objek hukum.Paksaan sesuai dengan bunyi Pasal 1324Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) adalah: paksaan telah terjadi apabila perbuatan itu sedemikian rupa sehingga dapat menakutkan orang yang berpikiran sehat apabila perbuatan itu dapat menimbulkan ketakutan pada orang tersebut bahwa dirinya atau kekayaannya terancam dengan suatu kerugian yang terang dan nyata”. Mengenai batalnya perjanjian hal ini dapat diketahui dari ketentuan bunyi Pasal 1323 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) yaitu paksaan yang dilakukan terhadap orang yang membuat suatu perjanjian merupakan alasan untuk batalnya perjanjian, apabila paksaanitu dilakukan oleh seorang pihak ketiga untuk kepentingan siapa perjanjian tersebut tidak dibuat”.

Hal itu dapat diketahui dari ketentuan Pasal 1328 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) menyatakan bahwa penipuan merupakan suatu alasan untuk pembatalan perjanjian, apabila tipu muslihatnya yang dipakai oleh salah satu pihak, adalah sedemikia rupa sehingga terang dan nyata bahwa pihak yang lain tidak telah membuat perikatan itu jika tidak dilakukan tipu muslihat

tersebut. Penipuan tidak dipersangkakan, tetapi harus dibuktikan.”Kata sepakat tidak sah apabila pada kesepakatan itu mengandung penipuan. Demikaian prinsip dasar sahnya perjanjian. Dalam hal ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga tidak akan tercapai kata sepakat yang sah apabila kesepakatan itu diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan. Melengkapi pemaknaan yuridis dari musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Mahkamah Agung melalui putusannya Nomor 2263/pdt/1993 merumuskan pengertian musyawarah sebagai perjumpaan kehendak antara pihak-pihak yang tersangkut tanpa rasa takut dan paksaan.

1. Pengertian dan Bentuk Ganti Rugi

Ganti rugi merupakan imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti nilai tanah termasuk yang ada di atasnya yang telah dilepaskan atau diserahkan, adapun aspek-aspek ganti kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek, yaitu aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis. Masalah ganti kerugianmenjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Landasan hukum penetapan ganti kerugian menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1993tentangPengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan UntukKepentingan Umum dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu sama-sama atas dasar musyawarah. Adapun pengertian ganti rugi menurut Pasal 1 ayat (11) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu ganti kerugian ialah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang dapat memberikan kalangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian

non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan kelokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan. Adapun dalam Pasal 12 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur masalah ganti rugi diberikan untuk: hak atas tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah". Sedangkan Pasal 13 ayat(1), menyatakan bahwa:

- (1) Bentuk ganti rugi dapat berupa:
 - a. Uang; dan/atau
 - b. Tanah pengganti; dan atau
 - c. Pemukiman kembali.
- (2) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada angka 1, maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Untuk penggantian terhadap tanah ulayat yang dikuasai dengan hak ulayat dan terkena pembangunan maka diatur dalam Pasal 14 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dapat disimpulkan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh instansi Pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik semata (vide Pasal 12 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum). Namun demikian, seharusnya patut pula dipertimbangkan tentang adanya ganti rugi faktor-faktor non fisik (immaterial), serta bentuk ganti kerugian komunal harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat.

Pada peraturan sekarang hanya ditentukan penggantian kerugian terbatas bagi masyarakat pemilik tanah ataupun penggarap tanah, berarti ahli warisnya. Ketentuan ini tanpa memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat yang bukan pemilik, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta untuk kepentingan umum, masyarakat kontribusi dari pembangunan itu, serta rekognisi sebagai ganti pendapatan, pemanfaatan dan penguasaan hak ulayat mereka yang telah digunakan untuk pembangunan.

2. Pihak Yang Berhak Menerima Ganti Rugi

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum membatasi pihak yang menerima ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nadzir, bagi tanah wakaf. Dalam hal kompensasi ini diberikan semata-mata hanya untuk pihak yang terkena rencana pembangunan dalam pengadaan tanah yang diberikan atas faktor fisik semata, padahal ada faktor non fisik juga, maka seharusnya yang berhak menerima kompensasi tidak terbatas pada 2 (dua) subyek tersebut diatas. Karena pada prinsipnya kompensasi diberikan langsung kepada masyarakat yang karena pelaksanaan pembangunan akan mengalami dampak pada hak dan kepentingan atas tanah, bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang ada diatasnya.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (2) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, atau benda yang berkaitan dengan tanah hal itu dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak diketemukan tersebut, ditiptkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan". Dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, ganti kerugian ditiptkan di pengadilan negeri setempat;
- (2) Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
 - a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
 - b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti Kerugian;
 - c. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - d. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - e. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - f. Menjadi jaminan di Bank.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa: pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung tanpa kemungkinan menempuh upaya pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Secara garis besar konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Beberapa ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut;

- a. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:
Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang ditangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. 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.
- b. Pasal 1405 KUH Perdata menyatakan bahwa 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 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.
- c. Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut Undang-Undang”.
- d. Pasal 1408 Kitab Undang-Undang Hukum (KUH Perdata) menyatakan bahwa 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:

1. 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*”
2. 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.

Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) yang dikenal di dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak diketemukan. Berdasarkan ruang lingkup Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum 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.

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 putusnya Reg. Nomor 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 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdata) dan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden (Perpres) 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 Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Secara garis besar butir-butir penting dalam peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 tahun 2007. itu berkaitan dengan konsinyasi bahwa penilaian harga tanah oleh tim penilai harga tanah didasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah, 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 Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk digunakan sebagai dasar musyawarah. kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75% luas tanah telah diperoleh atau 75% pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak mencapai 75%, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni:

a. Jika lokasi dapat dipindahkan, Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengusulkan kepada instansi

pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;

b. Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan.

Jika 25% dan pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25% luas tanah belum diperoleh, Panitia Pengadaan Tanah (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." Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten atau Kota membuat berita acara hasil pelaksanaan musyawarah dan penetapan bentuk dan atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T), instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik. Putusan panitia pengadaan tanah tentang bentuk dan atau besarnya ganti rugi diatur dalam Pasal 40-42. Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dapat mengajukan keberatan berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati atau Wali Kota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. 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. Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ganti rugi diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;

- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni:

1. Yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) juga dilakukan terhadap:
 - a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; dan atau
 - b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. Menjadi jaminan di bank.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 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: bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima, misalnya; lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum. Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat.

3.2. Pelaksanaan Pelepasan Hak Atas Tanah

Pembebasan atau pelepasan hak jika dilihat dari yang memiliki maka ia melepaskan hak kepada negara untuk kepentingan pihak kedua, yaitu "pembeli". Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah secara tegas diatur mengenai pengertian pembebasan tanah, yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberikan ganti rugi". Ganti rugi atas tanah yang dibebaskan berupa: tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanah-tanah masyarakat hukum adat. Hakikat dari pengertian pembebasan hak

atas tanah tersebut adalah seseorang melepaskan haknya kepada kepentingan lain dengan cara memberikan ganti kerugian. Sementara itu pengertian pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut.

Menurut Boedi Harsono sebagai mana dikutip oleh Anggun Tri Mulyani paling tidak ada 6 (enam) asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:

- Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
- Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
- Cara memperoleh tanah yang dihaki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya dalam keadaan biasa pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
- Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.
- Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.
- Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas, kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, keselarasan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan nasional atau daerah, rencana strategis, dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pengadaan tanah untuk kepentingan

umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

4. PENUTUP

Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum dilindungi oleh undang-undang dengan cara mengganti rugi kepada masyarakat dalam bentuk Uang, Tanah pengganti, Permukiman kembali, Kepemilikan saham atau Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009)
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah* (Jakarta: CV Teruna Grafika, 2006)
- Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Mulyani Tri Anggun, 2016, *Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Di Kecamatan Tegineneng Kabupaten Pesawaran, Skripsi Sarjana Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung*.
- Wibowo Tunardy. 2013, *Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah*, (Online), (<http://www.jurnalhukum.com>, diakses 5 Desember 2017)
- <https://portofolioanak.com/blog/2017/11/22/pembebasan-atau-pelepasan-hak/>, diakses tanggal 14 Februari 2019
- Hukum online com. 2011. pengajuan surat pelepasan hak atas tanah kekantor pertanahan (online) (<http://m.hukumonline.com/klinik/detail/It4e4ced09c8ba/pengajuan-surat-pelepasan-hak-atas-tanah-kekantor-pertanahan> diakses 23 Februari 2018)

Mulyani Tri Anggun, *Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Di Kecamatan Tegineneng Kabupaten Pesawaran*, Skripsi Sarjana Hukum Universitas Lampung (Bandar Lampung: 2016).

Renny N. S. Koloay. 2016. Dampak Postif dan negatif dalam Tukar Guling Barang Milik Negara, *Ilmu Hukum* (Online), jilid 1, No. 1, (<http://repo.unsrat.ac.id/id/eprint/1232> diakses 5 Desember 2017).