

HAPUSNYA HAK ATAS TANAH
AKIBAT PENITIPAN GANTI KERUGIAN DALAM
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Penulis

Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn

Kata Pengantar

Prof. Dr. H. Sukiyat., S.H., M.Si



**HAPUSNYA HAK ATAS TANAH
AKIBAT PENITIPAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN
TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Penulis: Dr. H. Suyanto., S.H., M.H., M.Kn

Kata Pengantar: Prof. Dr. H. Sukiyat, SH., M.Si

Diterbitkan & Dicetak Oleh

CV. Jakad Publishing Surabaya 2019

Graha Indah Wisesa E I I

Telp.: 081234408577

Anggota IKAPI No. 222/JTI/2019

E-mail : jakadmedia@gmail.com



@jakadmedia



Penerbit Jakad

Layouter : Dhiky Wandana

Ilustrasi Cover : Bichiz DAZ

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang Ketentuan Pidana
Pasal 112 - 119 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta.

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit

Ukuran/Halaman, 15,5cm x 23 cm/ xii + 396 hlm

ISBN: 978-623-7681-02-1

MOTTO :

Waman Ja-hada fa innama yujaa hidu linafsihi

“Barang siapa yang bersungguh-sungguh, sesungguhnya kesungguhan tersebut untuk kebaikan dirinya sendiri”

(QS. Al-Ankabut: 6)

“Ambillah resiko yang lebih besar dari apa yang dipikirkan orang lain aman. Berilah perhatian lebih dari apa yang orang lain pikir bijak.

Bermimpilah lebih dari apa yang orang lain pikir masuk akal”

(Claude T. Bissell)

“Perjuangan itu bukan proses penderitaan menuju tujuan, tapi proses memantaskan diri untuk meraih tujuan”

(Kaji Soe)

Buku ini kupersembahkan untuk :
Civitas Akademika Universitas Gresik (Unigres),
Qq, Hj Ruchyatun Orang tuaku, anak-anak ku
tercinta, Alvian Lazzuardy Adhyaksa Ramadhan
dan Chika Notariza Shasikirani Tunggadewi.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamiin, puji syukur kehadiran Allah Subhanallahu Wa Ta'ala yang telah melimpahkan berkah dan rahmat-Nya, Buku ini merupakan hasil penelitian disertasi penulis yang telah dirubah sesuai dengan keperluan untuk diterbitkan menjadi buku, namun demikian secara umum sebagian besar sistematika penulisannya tetap merujuk pada naskah disertasi yang berjudul "Penitipan Ganti Kerugian Uang dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum"

Buku ini menganalisis dan menemukan filosofis tentang penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang mengkaji dasar penitipan dan hapusnya hak atas tanah sebagai akibat dilakukannya 'konsinyasi' di Pengadilan Negeri. Penulis berharap buku ini dapat memberikan sumbangsih bagi hasanah perbendaharaan ilmu hukum khususnya tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik itu untuk kepentingan akademik maupun praktis. Bagi akademisi dan para teoritis buku ini dapat menambah wawasan yang mendalam tentang dasar pelaksanaan penitipan ganti kerugian uang di pengadilan, dan hapusnya hak atas tanah baru akibat konsinyasi, bagi praktisi buku diharapkan sebagai pedoman pelaksanaan penitipan ganti kerugian uang dan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Proses Penulisan disertasi ini mendapat dukungan dari banyak pihak, oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan hati yang tulus ikhlas dan dengan kerendahan hati, diucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya terkhusus kepada yang terhormat Prof. Dr. Made Warka, SH., M.Hum selaku Promotor, Dr H. Slamet Suhartono, SH., MH. selaku Co.Promotor-1 dan Dr. Sri Setyadji, SH., M.Hum sebagai Co.Promotor 2 yang selalu tanpa lelah dengan kesabaran memberikan bimbingan, ide-ide untuk penyusunan buku ini, Semoga Allah senantiasa melimpahkan kesehatan dan kebahagiaan kepada beliau dan keluarga besar beliau.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya juga disampaikan Kepada Yang Terhormat Bapak Dr. Mulyanto Nugroho, MM., CMA., CPA Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Bapak Dr. H. Slamet Suhantono, S.H., M.H. sebagai Dekan Fakultas Hukum, Ibu Dr. Hj. Endang Prasetyawati, S.H., M.Hum sebagai Ketua Program Studi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang memberikan penulis kesempatan menyelesaikan studi Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Kepada para Guru Besar dan atau dosen Program Doktor Ilmu Hukum, diantaranya Prof. Dr. Made Warka, S.H., M.Hum. Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., MH. Prof. Dr. I.B.R. Supancana, SH., MH, Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., MH. Prof. Dr. Teguh Prasetyo, SH., M.Si, Prof Dr. H.Isnaini, SH., MS. Prof Dr. Zudan Arif Fakrullah, SH., MH., Prof Dr. Y. Sogar Simamora, SH., MH. Prof. Dr. Basuki Rekso Wibowo, SH., MS. Prof Dr. M. As'ad Djalali, SU., Prof Dr Suhariningsih, SH., MS. Prof Dr. Sadjiono, SH., M.Hum. Dr. Otto Yudianto, SH, MH. Dr. Slamet Suhantono, S.H., MH. Dr. Hj.Endang Prasetyawati, S.H.,M. Hum. Dr. Fajar Sugianto, SH., MH. Dr. Hari Purwadi, SH., MH. Dr. Hufron, SH., MH. Dr Sri Setyadji, SH., M.Hum yang telah meluangkan waktu untuk mentransfer ilmu pengetahuan dengan penuh dedikasi dan profesional dalam perkuliahan, memberikan semangat dan dorongan sehingga dapat terselesaikan perkuliahan sampai dapat menyusun disertasi ini.

Kepada para penguji baik ditingkat kualifikasi, proposal, MKPD, Finalisasi, Tertutup dan Ujian Terbuka, penulis juga mengucapkan terima kasih yang tiada terkira atas masukan untuk kesempurnaan buku ini, diantara kepada Prof. Dr. Made Warka, S.H., M.Hum. Prof. Dr. L. Budi Kagramanto, S.H., MH., Prof Dr. Sadjiono, SH., M.Hum. Dr. Mulyanto Nugroho, MM., C.MA., C.PA. Dr. Otto Yudianto, SH, MH, Dr. Slamet Suhantono, S.H., MH, Dr. Hj.Endang Prasetyawati, S.H.,M. Hum. Dr Sri Setyadji, SH., M.Hum. Dr. Erny Herlin Setyorini, SH., MH. Dr. Sumiati, MM., Prof. Dr. Arif Darmawan, SU.

Kepada semua guru-guru, Kepala Sekolah yang telah mentranfer keilmuannya mulai di MI Nurul Hidayah, SDN Jrebeng, MTs Mathlabul Huda, MAN Darul Ulum Jombang, Keluarga Besar Pondok Pesantren

Darul Ulum Kepuhdoko Jombang, Pondok Pesantren Ihyaul Ulum Dukun Gresik, Pondok Pesantren Hidayatullah. Kepada semua Dosen dan Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Darul Ulum Jombang, Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya terima kasih untuk semua bimbingan dan ilmu yang diberikan, semoga Tuhan senantiasa melindungi dan melimpahkan karuniaNya serta membalas kebaikan beliau.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Civitas Akademika Universitas Gresik terkhusus kepada Bapak Prof. Dr. H. Sukiyat, SH., M.Si selaku Rektor, Ketua Yayasan Pendidikan Usman Sadar Gresik Ibu Hj Hartati, SH. beserta jajarannya yang telah memberikan beasiswa dan dukungan baik materiil maupun sprituil untuk menempuh Program Doktor di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Ucapan terima kasih atas dukungan para kolega dan teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Gresik (UNIGRES), dan Universitas Gresik diantaranya Wakil Rektor I Dra Hj Siti Bariroh, M.Pd. Wakil Rektor II Riski Dwi Prameswari, dr., M.Kes. Wakil Rektor III Suhartanto, SH., MH. Kepala BAU Universitas Gresik Mono Pratiko, S.Kep., Ners., M.Kes. Kepala BAAK Ibu Hj Etyasningsih, SPd., MPd, Kepala LPPM Universitas Gresik Ibu Siti Nur Qomariah, S.Kep., Ners., M.Kep dan seluruh Dekan di Universitas Gresik yang memberikan motivasi dan bantuan untuk studi lanjut di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, semoga Tuhan senantiasa melimpahkan kesehatan dan kebahagiaan kepada beliau dan keluarga besar beliau.

Kepada teman, sahabat, guru terbaik Dr. Urip Santoso, SH., MH., Dr Hervina Puspitosari, SH., MH., Dr Subekti, SH., MHum., Janto Kusuma Koe, SH., MHum., Prihatin Effendi, SH., MH. yang telah banyak menyempatkan waktu untuk diskusi sehingga muncul ide-ide brilian untuk menyelesaikan disertasi ini, semoga kebaikan yang diberikan dibalas oleh Tuhan Yang Maha Kuasa.

Kepada sang 'pinguin' partner kerja, partner dalam menatap masa depan, partner menuangkan ide, gagasan, pemikiran, asa dan cita-cita, terima kasih atas motivasi, dukungan yang telah diberikan dengan tanpa lelah dan ihlas sehingga karya ini dapat penulis selesaikan dengan baik.

Akhirnya, harapan dari terbitnya buku ini dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan pada dunia akademik dan dapat memberikan masukan kepada para pengambil kebijakan serta memberikan manfaat kepada masyarakat pada umumnya. Terima kasih.

Penulis

KATA PENGANTAR REKTOR UNIVERSITAS GRESIK

Fungsi pendidikan tinggi sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan Bangsa Indonesia; mengembangkan civitas akademika yang inovatif, responsif, kreatif, terampil, berdaya saing, dan kooperatif melalui pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi; serta mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora. Agar amanah undang-undang tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka penyelenggaraan Pendidikan Tinggi sesuai dengan Permenristekditi Nomor 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi yang meliputi: Standar Nasional Pendidikan, Standar Nasional Pengabdian kepada Masyarakat, dan Standar Nasional Penelitian.

Buku ini merupakan hasil karya disertasi yang sudah dilakukan penelitian secara komprehensif sebelumnya. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan filosofis, pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah dan pendekatan komparatif sehingga dapat memberikan jawaban atas kontroversi terkait isu hukum pertanahan yang menjadi *trending topic* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan seiring dengan semakin intensifnya Presiden Republik Indonesia Ir H. Joko Widodo merealisasikan program dalam membangun infrastruktur berupa pembangunan jalan tol, rumah sakit, bandara dan lainnya yang membutuhkan mekanisme dan prosedur untuk pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui mekanisme penitipan ganti rugi di Pengadilan Negeri.

Sebagai Rektor Universitas Gresik, saya mengapresiasi atas diterbitkannya buku ini yang merupakan pengembangan dari Ilmu Hukum di Indonesia khususnya tentang Hukum Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum dan bagi pemerhati hukum pertanahan/agraria. Originalitas ide, analisis dan temuan, serta dipadu dengan pengalaman penulis sebagai praktisi menjadikan karya ini menarik untuk ditelaah dan dijadikan bahan referensi.

Gresik, 02 Desember 2019
Rektor Universitas Gresik

Prof. Dr. H. Sukiyat, SH., M.Si

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Motto	iii
Kata Pengantar.....	v
Kata Pengantar Rektor Universitas Gresik	ix
Daftar Isi.....	xi
BAB I : PENDAHULUAN	1
BAB II : LANDASAN TEORI DAN KONSEP PENITIPAN GANTI KERUGIAN UANG DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM	15
A. Teori Tujuan Hukum	15
B. Teori Kewenangan	26
C. Teori Perundang-undangan	33
D. Konsep Pengadaan Tanah	46
E. Konsep Kepentingan Umum	48
F. Konsep Penitipan Ganti Rugi/Konsiyasi.....	52
G. Konsep Hapusnya Hak Atas Tanah	57
BAB III : HAKEKAT PENITIPAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM	65
A. Pengaturan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	65
B. Karakteristik Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	94
C. Dasar Terjadinya Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	190

D. Analisis Teori Perundang-undangan Atas Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	215
E. Analisis Teori Tujuan Hukum Terhadap Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum.....	229
BAB IV : AKIBAT HUKUM PENITIPAN GANTI KERUGIAN DI PENGADILAN NEGERI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM TERHADAP HAK ATAS TANAH	245
A. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Pengaturan Perundang-undangan.....	245
B. Karakteristik dan Mekanisme Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	322
BAB V : PENUTUP	377
Daftar Pustaka.....	379
Biodata Penulis	387

BAB I

PENDAHULUAN

Begitu sangat pentingnya peran tanah bagi bangsa dan Negara Indonesia, secara konstitusional Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan hubungan hukum antara Negara Indonesia dan rakyat Indonesia, yaitu: “Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Urip Santoso menyatakan bahwa “ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini bersifat imperatif yaitu mengandung perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹ Achmad Rubaie menyatakan bahwa penggunaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. “Dengan demikian, antara dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Artinya, dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara, semata-mata dimaksudkan agar dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.²

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA).

¹Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - I), *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, Edisi ketiga, 2014, hlm. 32.

²Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media, Malang, 2007, hlm. 2.

Tujuan dibentuknya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dinyatakan dalam Penjelasan Umumnya, yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tanah bagi manusia mempunyai peran yang sangat penting bagi manusia, baik ketika masih hidup bahkan sampai meninggal dunia. Ketika masih hidup, manusia membutuhkan tanah untuk dibangun rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, manusia melaksanakan aktifitas kehidupannya di atas tanah, manusia mengusahakan atau memanfaatkan tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Ketika meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat pemakaman.

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.³ Pada mulanya, tanah bagi kehidupan manusia bersifat *social asset*, yaitu tanah untuk kebutuhan hidup manusia. Dalam perkembangannya, seiring dengan perkembangan pembangunan, tanah bersifat *capital asset*, yaitu tanah sebagai modal untuk mendapatkan keuntungan. Dengan demikian, ada perubahan sifat tanah bagi manusia, yaitu dari *social asset* menjadi *capital asset*.

³Herma Yulis, "Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan", *Majalah Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000, hlm. 49.

Pembangunan nasional dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta. Pembangunan nasional tersebut membutuhkan tanah sebagai wadah kegiatannya. Terbatasnya persediaan tanah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan nasional dapat berakibat terjadi persaingan untuk mendapatkan tanah bagi pihak-pihak yang memerlukan tanah.

Berjalannya proses pembangunan yang cukup pesat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat untuk naik melambung tinggi, akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah menjadi “komiditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah dimaksud.⁴ Meningkatnya kegiatan pembangunan dapat membawa konsekuensi bahwa tanah tidak lagi mempunyai nilai sosial, akan tetapi sudah menjadi nilai ekonomis, artinya orang memiliki atau menguasai tanah tidak sekedar untuk tempat tinggal atau hunian, melainkan sudah berorientasi untuk mendapat keuntungan.⁵ Pesatnya pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan perusahaan swasta yang membutuhkan tanah dapat berakibat harga tanah melambung tinggi sehingga tanah dapat menjadi komoditas ekonomi yaitu orang memiliki atau menguasai hak atas tanah bertujuan untuk mendapatkan keuntungan atau tanah untuk investasi.

Masalah yang paling mendasar yang dihadapi di bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah yang selalu terbatas, sedangkan kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat. Faktor-faktor yang menyebabkan kebutuhan akan tanah, adalah:

⁴Abdurrahman, *Masalah-masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 1.

⁵Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - II), *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012, hlm. 1.

- a. Pertumbuhan penduduk;
- b. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup;
- c. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya;
- d. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan;
- e. Meningkatnya pembangunan.⁶

Faktor yang mendasar sebagai penyebab meningkatnya kebutuhan akan tanah, adalah:

- a. Pertambahan jumlah penduduk, baik yang berasal dari pertumbuhan alamiah maupun yang berasal dari urbanisasi yang membutuhkan tanah untuk tempat tinggal atau hunian;
- b. Meningkatnya aktifitas pembangunan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun perusahaan swasta yang membutuhkan tanah sebagai wadah kegiatannya.

Pihak yang membutuhkan tanah untuk pembangunan adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta. Tanah yang dibutuhkan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta untuk pembangunan dapat berasal dari tanah negara, tanah ulayat, atau tanah hak. Asal tanah yang dibutuhkan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta akan menentukan cara perolehan tanahnya.

Arie Sukanti Hutagalung menyatakan bahwa cara perolehan hak atas tanah bergantung pada 3 (tiga) faktor pokok, yaitu:

- a. Status tanah yang tersedia;
- b. Status hukum pihak yang hendak menguasai tanah tersebut;

⁶Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1997, hlm. 8.

- c. Keinginan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya.⁷

Status tanah yang dibutuhkan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta dapat berupa tanah negara, tanah ulayat, atau tanah hak. Status pihak yang hendak menguasai hak atas tanah dapat berupa badan hukum publik atau badan hukum privat. Keinginan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya melalui pemindahan hak atas tanah atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Tanah yang akan diperoleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta kecil sekali kemungkinannya berasal dari tanah negara disebabkan sangat terbatasnya persediaan tanah negara. Tanah yang akan diperoleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta berasal dari tanah hak yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum.

Perolehan tanah oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan perusahaan swasta berasal dari tanah hak dapat ditempuh melalui mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

- a. Masalah penggarapan rakyat atas tanah di area kehutanan, perkebunan, dan lain-lain;
- b. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan landreform;
- c. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan; dan

⁷Arie Sukanti Hutagalung (selanjutnya disebut Arie Sukanti Hutagalung – I), *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jalarta, 2002, hlm. 111-112.

d. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.⁸

Permasalahan tanah bila tidak diselesaikan dengan baik dapat menjadi sengketa bagi para pihak yang terkait. Lutfi Ibrahim Nasution menyatakan bahwa secara umum sengketa pertanahan yang ditangani selama ini dapat dipilah menjadi 8 (delapan) kelompok, yaitu:

- a. Sengketa tanah perkebunan;
- b. Sengketa tanah kawasan hutan;
- c. Masalah berkaitan dengan pelaksanaan putusan pengadilan;
- d. Sengketa batas dan pelapisan kepemilikan tanah;
- e. Masalah pendudukan tanah dan ganti rugi tanah untuk keperluan pembangunan baik oleh pemerintah maupun swasta;
- f. Masalah tanah ulayat;
- g. Masalah tukar menukar tanah bengkok desa;
- h. Masalah tanah terlantar atau tanah tidur.⁹

Urip Santoso menyatakan bahwa dari aspek substansinya, sengketa pertanahan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Sengketa yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah, yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, lelang, dan pewarisan;
- b. Sengketa yang berkaitan dengan hak atas tanah sebagai jaminan utang
- c. Sengketa yang berkaitan dengan sewa menyewa tanah;
- d. Sengketa yang berkaitan dengan hak atas tanah yang bersifat sementara;
- e. Sengketa yang berkaitan dengan terbitnya sertifikat hak atas tanah;
- f. Sengketa yang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat;

⁸Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono - I), *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Juni 2001, hlm. 170.

⁹Lutfi Ibrahim Nasution, "Kebijakan Dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria", *Makalah*, Seminar Nasional Pertanahan, Yogyakarta, 2002, hlm. 6.

- g. Sengketa yang berkaitan dengan status hak atas tanah yang ada di kawasan perkebunan, kehutanan, pengairan, dan pertambangan;
- h. Sengketa yang berkaitan dengan pengambilan tanah hak untuk kepentingan pemerintah maupun perusahaan swasta.¹⁰

Sengketa tanah yang timbul bagi para pihak dapat diidentifikasi macamnya, yaitu:

- a. Sengketa yang berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah melalui jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*), lelang;
- b. Sengketa yang berkaitan dengan pewarisan tanah;
- c. Sengketa yang berkaitan dengan tanah sebagai jaminan utang;
- d. Sengketa yang berkaitan dengan sewa menyewa tanah;
- e. Sengketa yang berkaitan dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah;
- f. Sengketa yang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum;
- g. Sengketa yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan;
- h. Sengketa yang berkaitan dengan pembelian apartemen (satuan rumah susun).

Salah satu masalah tanah yang dikemukakan oleh Lutfi Ibrahim Nasution dan salah satu sengketa tanah yang dikemukakan oleh Urip Santoso adalah pengambilan tanah hak untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta dengan pemberian ganti kerugian. Masalah tanah atau sengketa tanah tersebut mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, yaitu untuk kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta.

¹⁰Urip Santoso ((selanjutnya disebut Urip Santoso – III), “Hak Pengelolaan Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2011, hlm. 3 – 4.

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Pengadaan tanah berskala kecil;
- c. Pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berlaku sejak ditetapkan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebelum berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, perolehan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah atau pembebasan tanah.

Perolehan tanah untuk kepentingan umum melalui pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dilaksanakan oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah.

Oleh karena untuk mencabut hak atas tanah tidak mudah dan membutuhkan waktu yang lama, sedangkan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan umum sifatnya mendesak, maka untuk memperoleh tanah guna kepentingan umum tidak ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah, akan tetapi melalui pembebasan tanah, yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Tata Cara Pembebasan Tanah.

Saat ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebelum diundangkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang semula diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, diganti oleh Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, dan diganti oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya diundangkan dalam rangka menjadi dasar hukum untuk perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pihak yang membutuhkan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT), yang diketuai oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dapat melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasan hak atas tanah oleh pihak yang berhak menerima ganti kerugian.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ada musyawarah antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT), dengan mengikutsertakan instansi

yang memerlukan tanah. Musyawarah dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) atau pejabat yang ditunjuk. Maksud diadakan musyawarah adalah untuk mensepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak selalu berjalan mulus seperti yang menjadi harapan instansi yang memerlukan tanah dan Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Adanya pihak-pihak tertentu yang keberatan atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat menjadi penghambat berhasilnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Permasalahan yang terdapat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang dapat menjadi sengketa antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak, yaitu:

- a. Penentuan pengadaan tanah itu untuk kepentingan umum ataukah untuk kepentingan perusahaan swasta yang berlingkungan dibalik kepentingan umum;
- b. Pihak yang membutuhkan tanah dalam pengadaan tanah itu instansi ataukah perusahaan swasta;
- c. Pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memenuhi syarat keputusan;
- d. Dasar atau pedoman dalam menetapkan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang dinilai tidak layak oleh pihak yang berhak;
- e. Penitipan ganti kerugian berbentuk uang di pengadilan negeri oleh instansi yang memerlukan tanah meskipun belum tercapai kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

Salah satu masalah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang urgen adalah mengenai belum tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah. Untuk menyelesaikan masalah ganti kerugian ditetapkan aturan hukum tentang penitipan ganti kerugian.

Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan alasan penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri, yaitu:

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/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, ganti kerugian dititipkan 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:
 - 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4) Menjadi jaminan di bank.

Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan akibat hukum penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri terhadap hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

“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 41 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”.

Penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Pasal 86 Peraturan

Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

1. Dalam hal terdapat penitipan ganti kerugian, instansi yang memerlukan mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
3. Penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam hal:
 - a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
 - b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
 - d. 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.
4. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang rupiah.
5. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Faktor-faktor penyebab penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri, adalah:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah masih dipersengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank.

Akibat hukum terhadap hak atas tanah yang ganti kerugian uang dititipkan di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah:

- a. Kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus; dan
- b. Alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Beberapa penulis buku yang memberikan istilah konsinyasi sebagai pengganti istilah penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dititipkan di Pengadilan Negeri, adalah Eman¹¹, Aartje Tehupeiory¹²,

¹¹Eman (selanjutnya disebut Eman - I), "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal YURIDIKA*, Volume 23 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari - April 2008, hlm. 56.

¹²Aartje Tehupeiory, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2017, hlm. 96.

Achmad Rubaie¹³, dan Umar Said Sugiharto dkk¹⁴.

Beberapa proyek pembangunan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk jalan tol yang ganti kerugian berbentuk uang dititipkan di Pengadilan Negeri, adalah pembangunan jalan tol dari Bunder Gresik ke Krian Sidoarjo ganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri Gresik, pembangunan jalan tol dari Surabaya ke Mojokerto ganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri Surabaya, pembangunan jalan tol dari Jombang ke Kertosono ganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri Jombang.

Masalah yang akan diteliti dalam usulan penelitian disertasi ini mengenai penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ketentuan tentang penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012.

¹³Achmad Rubaie, *Op.cit.*, hlm. 149.

¹⁴Umar Said Sugiharto dkk, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 178.

BAB II

LANDASAN TEORI DAN KONSEP DALAM PENITIPAN GANTI RUGI UANG DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Teori Tujuan Hukum

Hukum sebagai norma yang berlaku bagi masyarakat pada suatu negara mempunyai tujuan, yaitu:

1. Keadilan

Tujuan hukum dari Teori Etis (Teori Keadilan) dikaji dari sudut pandang falsafah hukum, berdasarkan pada etika yakni hukum ditentukan oleh keyakinan yang etis tentang adil dan tidak adil. Tujuan hukum menurut Teori Etis semata-mata mencapai keadilan dan memberikannya kepada setiap orang yang menjadi haknya.

Teori Keadilan dikembangkan oleh Aristoteles, yaitu hukum memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya.

2. Kepastian hukum

Tujuan hukum menurut Teori Kepastian Hukum dikaji dari sudut pandang hukum normatif yakni menjaga kepentingan setiap orang sehingga tidak diganggu haknya.

Teori Kepastian Hukum dikembangkan oleh J.J. van Apeldoorn, yaitu kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif

3. Kemanfaatan

Tujuan hukum menurut Teori Kemanfaatan adalah untuk memberikan manfaat dalam menghasilkan kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.

Teori Kemanfaatan dikembangkan oleh Jeremy Bentham, yaitu hukum bertujuan untuk menjamin kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang (masyarakat).

Secara etimologi, dalam Bahasa Inggris, keadilan diartikan *justice*.¹⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata keadilan berasal dari kata dasar adil, yang diartikan sama berat, tidak berat sebelah, tidak berpihak.¹⁶ Kata keadilan diartikan perbuatan, perlakuan yang adil.¹⁷

Salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan adalah keadilan. Tujuan hukum tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum harus dapat mengakomodasikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa “keadilan merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai, guna memperoleh kesebandingan di dalam masyarakat. Di samping itu juga untuk kepastian hukum. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia”.¹⁸

Aristoteles menyatakan yang dikutip oleh Dardji Darmodihardjo, “adil” mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Dalam hal ini ditunjukkan bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga dapat dikatakan tidak adil karena semua hal yang didasarkan pada hukum dapat dianggap sebagai adil.¹⁹ Keadilan merupakan

¹⁵John M. Echol dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 339.

¹⁶*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1980, hlm. 169.

¹⁹Dardji Darmodihardjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 196.

kebijakan yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak dan apa yang bukan hak. Lebih lanjut dikatakan bahwa agar terdapat suatu keadilan, maka orang harus memperoleh keuntungan dengan cara-cara yang wajar, dan keadilan itu sendiri merupakan keutamaan moral. Ditinjau dari isinya, Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan yaitu *justitia distributiva* (keadilan distributif) dan *justitia commutativa* (keadilan komutatif).²⁰

Ulpianus menggambarkan keadilan sebagai *justitia constans et perpetua voluntas ius suum tribuendi* (keadilan adalah kehendak yang terus menerus dan tetap memberikan kepada masing-masing apa yang menjadi haknya) atau *tribuere cuique suum – to give everybody his own* (keadilan memberikan kepada setiap orang yang menjadi haknya).²¹

Aristoteles mengemukakan dalam *Rhetoric :Politics and Nichomachean Ethics* sebagaimana dikutip oleh Herman Bakir, yaitu : “Keadilan dikwalifikasikan dalam dua model, yaitu keadilan distributif (keadilan legislatif) dan keadilan korektif (keadilan remedial), kemudian keadilan korektif diadministrasikan ke dalam dua kelompok situasi, yaitu *voluntary trasaction* (hal-hal yang dilandasi oleh sesuatu yang bersifat sukarela) dan *voluntary transaction* (hal-hal yang dilakukan dengan paksaan)”²²

Istilah keadilan seringkali dipertentangkan dengan istilah ketidakadilan. Dimana ada konsep keadilan disitupun ada konsep ketidakadilan. Anthon F. Susanto menyatakan bahwa:

“Keadilan akan dibenturkan dengan keraguan dan ketidakadilan, bahwa sesungguhnya keadilan tidak akan berdaya tanpa ketidakadilan dan keraguan. Konsep keadilan

²⁰*Ibid.*

²¹Notohamidjojo, *Masalah Keadilan*, Tirta Amerta, Semarang, 1971, hlm. 18-19.

²²Herman Bakir, *Filsafat Hukum, Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 183.

menurutnya, yang kemudian akan dibenturkan dengan ketidakadilan dan keraguan, akan memasuki medan wilayah non sistematis atau anti sistematis, bahkan hamper bersifat *aphoristic* karena membicarakan keadilan, ketidakadilan dan keraguan kita sendiri pada wilayah labil, goyah atau cair (*melee*). Oleh karena itu, keadilan dianggap plural.²³

Friedman membedakan keadilan menurut hukum dan keadilan menurut alam. Keadilan alamiah adalah keadilan yang daya berlakunya tidak dipengaruhi oleh ruang dan waktu serta keberadaannya bukan hasil pemikiran masyarakat. Keadilan hukum adalah keadilan yang pada asalnya tidak berbeda, tetapi bilamana telah dijadikan landasan, maka menjadi berlainan.²⁴

Filsuf hukum alam, Thomas Aquinas membedakan keadilan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

1. Keadilan umum (*Justitia generalis*) adalah keadilan menurut kehendak Undang-Undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Keadilan ini juga disebut keadilan legal;
2. Keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan khusus dibedakan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:
 - a. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum, yakni apabila setiap orang mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional;
 - b. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi;
 - c. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam

²³ Anthon F Susanto, "Keraguan dan Keadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Denkonstruktif)", *Jurnal Keadilan Sosial*, Edisi 1 Tahun 2010, hlm. 23.

²⁴ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 124.

tindak pidana. Seseorang dianggap adil apabila ia dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.²⁵

Keadilan menurut Jhon Boatright dan Manuel Velasques dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Keadilan distributif (*distributive justice*) mempunyai pengertian yang sama pada pola tradisional, dimana *benefit and burdens* harus dibagi secara adil;
2. Keadilan retributif (*retributive justice*), berkaitan dengan terjadinya kesalahan, dimana hukum atau benda dibebankan pada orang yang bersalah haruslah bersifat adil;
3. Keadilan kompensatoris (*compensatory justice*), menyangkut juga kesalahan yang dilakukan, tetapi menurut aspek lain, dimana orang mempunyai kewajiban moral untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.²⁶

John Stuart Mill sebagaimana dikutip oleh Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani mengemukakan teori tentang keadilan, yaitu “tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat, klaim-klaim untuk memegang janji diperlakukan dengan setara dan sebagainya”.²⁷

Teguh Prasetyo mengemukakan tentang teori keadilan dalam bukunya berjudul *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, yaitu:

²⁵Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 167.

²⁶E. Sumaryono, *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 91 – 92.

²⁷Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Persana, Jakarta, 2014, hlm. 29.

“Untuk mencapai keadilan dalam hukum maka tatanan hukum di Indonesia harus mengacu dan berlandaskan pada cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila sebagai sumber hukum, karena Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan ideologi negara mengandung nilai-nilai bangsa yang menjadi sumber hukum filosofi, historis, sosiologis yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat hukum yang berkeadilan dan bermartabat atau disebut teori keadilan yang bermartabat, yaitu kaidah hukum yang mampu memanusiaikan manusia artinya hukum yang memperlakukan dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan menurut hahekat dan tujuan hidupnya.²⁸

Hukum adalah “kumpulan peraturan dan kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi”.²⁹

Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum dan norma mempunyai keterkaitan, yaitu:

“Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum”.³⁰

²⁸Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2014, hlm. 113.

²⁹Sudikno Mertokusumo dan Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 24.

³⁰Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008, hlm. 158.

Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan, dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu (kepastian hukum dan keadilan) termasuk paham hukum itu sendiri (*den begrif des rechts*).³¹

J.J. van Apeldoorn menyatakan tentang kepastian hukum bahwa:

“Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian, tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam artian, ia menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. “Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif”.³²

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi dijadikan pedoman perilaku bagi bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (dimana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum).³³

³¹Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 79 – 80.

³²J.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Pradnja Paramita, Jakarta, 2005, hlm. 11.

³³Shidarta, *Op.cit.*, hlm. 82.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des rechts selbst*” (kepastian hukum tentang itu sendiri). Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

1. Hukum itu positif, artinya ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*);
2. Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan;
3. Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan;
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.³⁴

Dalam paradigma positivisme, kepastian hukum harus selalu dijunjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. Dari sini nampak bahwa bagi kaum positivisme adalah kepastian hukum yang dijamin oleh penguasa. Kepastian hukum yang dimaksud adalah “hukum yang resmi diundangkan dan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dapat dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi”.³⁵

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa “pada paradigma positivistik bahwa sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan hanya sekedar melindungi kemerdekaan individu. Kemerdekaan individu tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma positivistik berpandangan, demi kepastian hukum, maka keadilan dan kemanfaatan boleh dikorbankan”.³⁶

³⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 139.

³⁵Jarot W Muliawan, *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014, hlm, 22.

³⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 161.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik yang didasarkan pada aliran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.³⁷

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu:

- a. Kepastian hukum oleh karena hukum
Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna.
Kepastian hukum oleh karena hukum memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna.
- b. Kepastian hukum dalam atau dari hukum
Kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya dalam Undang-Undang. Dalam Undang-Undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (Undang-Undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis).³⁸

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip oleh Riduan Syahrani, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu:

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh atau tidak boleh dilakukan;

³⁷Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82 – 83.

³⁸*Ibid.*, hlm. 147.

- b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³⁹

Menurut van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Shidarta, kepastian hukum mempunyai 2 (dua) segi:

- a. Soal dapat ditentukannya (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara.
- b. Kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.⁴⁰

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Jan Michiel Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang lebih jelas (jernih), konsisten, dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten, dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; dan

³⁹Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Banti, Bandung, 1999, hlm. 23.

⁴⁰Shidarta, *Op.cit.*, hlm. 83.

e. Putusan peradilan secara konkret dilaksanakan.⁴¹

Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip oleh Carl Joachim Friederich, menyatakan bahwa untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat. Tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.⁴²

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Utrech sebagaimana dikutip oleh Riduan Syahrani, keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya, hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁴³

Hukum yang ditegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu harus menjamin kepastian hukum demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini akan menjadikan kehidupan berada dalam suasa *social disorganization* atau kekacauan sosial.⁴⁴

Dalam praktiknya, apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan, kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Hal ini dikarenakan, di satu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan keadilan.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 85.

⁴²Carl Joachim Friederich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004, hlm. 239.

⁴³Achmad Ali, *Op.cit.*, hlm. 95.

⁴⁴M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUH Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 76.

Demikian juga, keadilan mengabaikan kepastian hukum. Apabila dalam praktiknya terjadinya pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilan yang harus diutamakan. Alasannya adalah, bahwa keadilan lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkret.

B. Teori Kewenangan

Dalam sebuah negara terdapat hubungan hukum antara Pemerintah dan rakyat. Pemerintah adalah pihak yang memerintah kepada rakyat, sedangkan rakyat adalah pihak yang melaksanakan perintah dari Pemerintah. Dari hubungan hukum antara Pemerintah dan rakyat timbul wewenang atau kewenangan bagi Pemerintah untuk melaksanakan apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian wewenang dikemukakan oleh Andi Hamzah, yaitu serangkaian hak melekat pada jabatan atau seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaan dapat terlaksana dengan baik, hak dan kekuasaan, kompetensi, yuridiksi, otoritas.⁴⁵

Di kepustakaan dijumpai istilah *power* dan *authority*. *Power* diterjemahkan sebagai kekuasaan, sedangkan *authority* diterjemahkan sebagai wewenang. Demikian juga dijumpai kata paksaan yang menunjuk pada kekuatan fisik. Ketiga istilah yaitu kekuasaan, wewenang, dan kekuatan fisik saling mengkait.⁴⁶

Dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, istilah kekuasaan dan wewenang terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. E. Utrecht dan Lukman Hakim membedakan istilah wewenang (*gezag, authority*) dan kekuasaan (*macht, power*).⁴⁷

⁴⁵Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 633.

⁴⁶Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 39.

⁴⁷E. Utrecht dan Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 119.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Ada perbedaan istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, “konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik”.⁴⁸

Sesepadan dengan Philipus M Hadjon, S.F. Marbun menyatakan “bahwa istilah wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang- Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum”.⁴⁹

Aminuddin Ilmar menyatakan bahwa “kekuasaan adalah wewenang dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang pemerintahan memiliki kedudukan yang sangat penting dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang merupakan konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi”.⁵⁰

Wewenang berkaitan dengan hukum publik dalam pembentukan keputusan pemerintahan (*besluit*), dimana pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) didasarkan

⁴⁸Philipus M Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Majalah YURIDIKA*, No. 5 dan 6 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September - Oktober 1997, hlm. 1.

⁴⁹S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154,

⁵⁰Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016, hlm. 103.

atas suatu wewenang. Hal ini merupakan ciri dan konsep hukum publik tentang penggunaan kekuasaan.⁵¹

Setiap perbuatan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan usaha negara tidak dapat melaksanakan perbuatan pemerintahan.⁵²Kewenangan dalam perbuatan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai tolok ukur bahwa perbuatan pemerintahan tersebut sah.

Lutfi Effendi mengatakan bahwa kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga katagori kewenangan, yaitu atribut, mandat, dan delegatif. Tiga sumber kewenangan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kewenangan atributif

Istilah lain dari kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun. Pelaksanaan kewenangan atributif dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat pada hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

⁵¹Philipus M Hadjon, *Loc.cit.*

⁵²Jarot Widya Muliawan, *Op.cit.*, hlm, 12.

c. Kewenangan delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih kepada delegatif.⁵³

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa dasar hukum suatu wewenang dapat dijelaskan melalui teori perolehan kekuasaan. Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu:

a. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat suatu keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada Undang-Undang.

Atribusi juga merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya pada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat "*besluit*" oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima pelimpahan wewenang disebut *delegatoris*.

⁵³Lutfi Effendi, *Hukum Administrasi Negara*, Bayu Media, Malang, 2006, hlm. 54.

c. Mandat

Mandat merupakan suatu pelimpahan kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha Negarayang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.⁵⁴

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

a. Atribusi

Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atribusi kepada badan atau jabatan tata usaha lainnya. Jadi, suatu delegasi selaludidahului oleh adanya wewenang atribusi.

c. Mandat

Pada mandat, tidak terjadi pemberian wewenang yang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan tata usaha kepada badan atau jabatan tata usaha lainnya.⁵⁵

Wewenang sebagai konsep hukum publik dinyatakan oleh Henc van Maarseven yang dikutip oleh Philipus M Hadjon, mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu:

⁵⁴Philipus M Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 5 – 7.

⁵⁵Indroharto, *UsahaMemahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 68.

- a. Komponen pengaruh
Penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum
Wewenang harus ditunjukkan dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas
Makna adanya suatu standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁵⁶

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu:

- a. Pengaruh
Komponen pengaruh berarti penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Dalam pelaksanaan wewenang sebagai sarana dalam mempengaruhi masyarakat untuk menjalankan cara-cara yang ditetapkan Pemerintah agar mencapai tujuan tertentu berupa pengendalian terhadap aktifitas seseorang.
- b. Dasar hukum
Komponen dasar hukum bermakna setiap wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya sebagai realisasi dari asas legalitas. Dengan demikian, setiap kewenangan untuk menetapkan tindakan pemerintahan harus diatur dalam peraturan perundangundangan tertentu.
- c. Konformitas hukum
Komponen konformitas hukum beresensi adanya standar wewenang, baik standar umum untuk semua jenis wewenang maupun standar khusus bagi jenis wewenang tertentu. Standar ini dimaksudkan agar Pemerintah memiliki pedoman

⁵⁶Philipus M Hadjon, "Tentang Wewenang", *Makalah*. Penataran Nasional Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Akirlangga, Surabaya, 9 - 14 Januari 1998, hlm. 1.

dan ukuran sehingga Pemerintah tidak akan melakukan tindakan yang sewenang-wenang.⁵⁷

Tatiek Sri Djatmiati menyatakan bahwa ruang lingkup penggunaan wewenang itu memiliki 3 (tiga) elemen, yaitu mengatur, mengontrol, dan pemberian sanksi (penegakan hukum):

Kewenangan mengatur berkaitan dengan tugas Pemerintah dalam menjalankan fungsi mengatur, tingkah laku warga masyarakat agar aktifitas warga tidak mengganggu warga yang lain.

Kewenangan melakukan kontrol terhadap kehidupan masyarakat sangat berkaitan dengan tugas Pemerintah yang berhubungan dengan tugas mengatur dengan mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu kepada aktifitas masyarakat di bidang sosial, ekonomimaupun di bidang politik. Kewenangan mengontrol dimaksudkan agar masyarakat dapat lebih terarah dalam melakukan aktifitas masyarakat tidak berhenti dalam menetapkan izin saja, tetapi Pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol agar izin dilaksanakan sesuai dengan ketentuan persetujuan tersebut.

Kewenangan untuk memberikan sanksi (kewenangan penegakan hukum) sangat dominan dalam bidang Hukum Administrasi. Oleh karena itu, tidak ada manfaatnya bagi pejabat Pemerintah dilengkapi kewenangan mengatur dan kewenangan mengontrol tanpa adanya kewenangan menerapkan sanksi. Di dalam melaksanakan fungsi mengatur diberlakukan sarana pemaksa agar aturan-aturan hukum yang dibentuk dipatuhi oleh warga masyarakat.⁵⁸

⁵⁷Tatiek Sri Djatmiati dkk, *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012, hlm. 14.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 13.

Menurut Philipus M Hadjon, wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah), dan waktu. Di luar batas-batas tersebut, suatu tindakan pemerintahan bukan merupakan tindakan wewenang. Tindakan pemerintahan tanpa wewenang merupakan tindakan yang cacat yuridis. Tindakan pemerintahan yang cacat yuridis adalah tindakan pemerintahan yang cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi.⁵⁹

C. Teori Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sebelum diamandemen dinyatakan dalam Penjelasan Umumnya bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Pada Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Perbedaan istilah sebelum dan sesudah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen yakni Negara berdasar atas hukum dan Negara hukum tersebut hanya perbedaan istilah antara sebelum dan sesudah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, pada hakekatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu menjadikan Negara Indonesia sebagai negara hukum.

Istilah lain dari negara hukum dalam bahasa asing adalah *rechtsstaat* dan *rule of law*. Paham *rechtsstaat* pada dasarnya bertumpu pada sistem Hukum Eropa Kontinental yang disebut *civil law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif.⁶⁰ Paham *rule of law* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.⁶¹

⁵⁹Philipus M Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 2.

⁶⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 74.

⁶¹*Ibid.*, hlm. 74.

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dari Julius Freiderich Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant, mempunyai unsur-unsur, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁶²

Konsep negara hukum (*rule of law*) pada sistem hukum *Anglo Saxon*, yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* menekankan pada 3 tolok ukur, yaitu:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*);
- c. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*).⁶³

Negara hukum yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah *Rechtsstaat*. Philipus M Hadjon menyatakan bahwa ciri-ciri *Rechtsstaat*, adalah:

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;

⁶²Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 57.

⁶³Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm, 61.

c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.⁶⁴

Menurut Koesnadi dan Harmaily Ibrahim, ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum, adalah:

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga;
- c. Legalitas dalam arti segala bentuknya.⁶⁵

Negara hukum adalah negara yang dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Dalam negara hukum terdapat hubungan hukum antara Pemerintah sebagai pihak yang memerintah dan warga negara sebagai pihak yang diperintah yang didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Dalam negara hukum terdapat kekuasaan, kekuasaan negara harus dijalankan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, yang berupa peraturan perundang-undangan.

Salah satu unsur negara hukum, adalah pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yaitu Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam menjalankan kekuasaan, Pemerintah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian peraturan perundang-undangan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga negara atau

⁶⁴Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 76.

⁶⁵Koesnadi dan Harmaily Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 162.

pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Mengingat betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan betapa pentingnya perancang peraturan perundang-undangan yang mengkonstruksi rancangan peraturan perundang-undangan yang kelak menjadi suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman hidup masyarakat diperlukan suatu pemahaman yang komprehensif mengenai berbagai hal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Bagir Manan menyatakan bahwa pengertian peraturan perundang-undangan, adalah :

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatatan;
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.⁶⁷

Menurut Bagir Manan yang dikutip oleh Mahendra Kurniawan dkk, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti materiil, yang esensinya, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidan hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);

⁶⁶Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 3.

⁶⁷Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah*, Pertemuan Ilmiah Tebntang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 19 - 20 Oktober 1994, h. 1 - 3.

- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*);
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.⁶⁸

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto yang dikutip oleh Mahendra Kurniawan dkk, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gezetgebbung*) mempunyai 2 (dua) pengertian, yaitu :

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah.⁶⁹

Menurut Satjipto Rahardjo, peraturan perundang-undangan mempunyai ciri-ciri, yaitu :

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas;
- b. Bersifat universal. Dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;

⁶⁸Mahendra Kurniawan dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 5.

⁶⁹*Ibid.*

- c. Lazimnya suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.⁷⁰

Philipus M Hadjon dkk menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah dasar bagi pembuatan dan penerbitan keputusan dan tidak mungkin ada keputusan tanpa ada peraturan perundang-undangan karena salah satu syarat keluarnya keputusan adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷¹

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam perspektif jenis dan hierarkhinya ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan
Setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas, yang hendak dicapai.

⁷⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, h. 83 – 84.

⁷¹Philipus M Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, h. 125.

- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan
Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan
Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan.
Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk

memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

A.Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Asas cita hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasar atas hukum;
- c. Asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
- d. Asas tujuan yang jelas;
- e. Asas perlunya pengaturan;
- f. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- g. Asas dapatnya dilaksanakan;
- h. Asas dapatnya dikenali;
- i. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- j. Asas kepastian hukum;
- k. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual.⁷²

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut akan mengikuti pedoman dan pembimbingan oleh:

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila yang berlaku sebagai cita (*idee*);
- b. Norma fundamental negara juga tidak lain melainkan Pancasila yang berlaku sebagai norma;
- c. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang kas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*). Asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggara kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁷³

⁷²A. Hamid S Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990,

⁷³Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta, 2007,

Agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar/landasan dalam pembentukannya, yaitu :

a. Landasan filosofi

Landasan filosofi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia adalah Pancasila.

b. Landasan yuridis

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

c. Landasan politik

Landasan politik adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan suatu negara.

d. Landasan sosiologis

Landasan sosiologis adalah landasan sosial (faktor masyarakat) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada intinya melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.⁷⁴

Asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan ditetapkan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu :

a. Pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi

⁷⁴Putera Anom, *Ilmu Perundang-undangan*, Rajawali Press, Depok, 2018, h. 74 – 79.

manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhinneka tunggal ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum pemerintahan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. Ketertiban dan kepastian hukum
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyatakan bahwa asas hukum dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (sistem hierarki);
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*);
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).⁷⁵

⁷⁵Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, h. 7.

Sependapat dengan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Amiroedin Sjarief menyatakan bahwa ada 5 (lima) asas hukum dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Asas tingkatan hierarki;
- b. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut;
- e. Undang-Undang yang baru menyampingkan Undang-Undang yang lama (*lex posteriori derogate lex priori*).⁷⁶

Hartono Hadisoeparto menyatakan bahwa beberapa asas perundang-undangan, yaitu :

- a. Undang-Undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-Undang yang terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*);
- b. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih pula (*lex superiori derogat lex inferiori*);
- c. Undang-Undang yang lebih khusus mengesampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).⁷⁷

Dalam keberlakuan peraturan perundang-undangan terdapat 3 (tiga) macam asas, yaitu :

- a. Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superiori derogat lex inferiori*)

⁷⁶Amiroedin Sjarief dalam Rajidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 78.

⁷⁷Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2011, h. 25 - 27.

Dalam kaitannya dengan asas ini harus diperhatikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 4) Peraturan Pemerintah;
 - 5) Peraturan Presiden;
 - 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat lex generalis*)

Dalam peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum ini, jenis peraturan perundang-undangannya harus sama, misalnya Undang-Undang dengan Undang-Undang. Dalam peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum mengatur suatu substansi, namun ada peraturan perundang-undangan yang sifatnya khusus juga mengatur substansi yang sama. Peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum.

- c. Peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama (*lex posteriori derogat lex priori*).

Dalam peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama jenis peraturan perundang-undangannya harus sama, misalnya Undang-Undang dengan Undang-Undang. Peraturan perundang-undangan yang lama dan peraturan perundang-undangan yang baru mengatur substansi yang sama. Keberlakuan peraturan perundang-undangan yang

baru terhadap peraturan perundangundangan yang lama lazimnya ditegaskan dalam bentuk kalimat, yaitu pada saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan ini, maka peraturan perundang-undangan yang lama dinyatakan tidak berlaku.

D. Konsep Pengadaan Tanah

Perolehan tanah yang berasal dari tanah hak untuk kepentingan instansi dan perusahaan swasta ditempuh melalui pengadaan tanah. Perolehan tanahnya dapat ditempuh melalui pelepasan hak atas tanah atau pemindahan hak atas tanah.

Berdasarkan kepentingannya, pengadaan tanah dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Pihak yang membutuhkan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi.
- b. Pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta
Pihak yang membutuhkan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta adalah perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Pengertian pengadaan tanah semula dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pengertian pengadaan tanah mengalami perubahan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu 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. Pengertian pengadaan tanah dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 diubah oleh Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, yaitu kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti

rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 memberikan pengertian pengadaan tanah, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa setelah terbitnya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan pengaturan pada periode setelah Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, istilah yang digunakan adalah “pengadaan tanah”. Yang dimaksudkan dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah.⁷⁸

Sependapat dengan Maria S.W. Sumardjono, Abdurrahman menyatakan bahwa sehubungan dengan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 ialah tidak digunakannya lagi istilah pembebasan tanah sebagaimana lazimnya dikenal dalam praktek sebagai salah satu pranata hukum alternatif dari pencabutan hak atas tanah yang secara tegas disebut dalam Undang-Undang Pokok Agraria, melainkan istilah pengadaan tanah.⁷⁹

⁷⁸Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – II), *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Agustus 2015, h. 3.

⁷⁹Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 19.

Berdasarkan luas tanah yang diperlukan, ada 2 (dua) macam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luas tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah lebih dari 5 (lima) hektar.

b. Pengadaan skala kecil

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luas tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah tidak lebih dari 5 (lima) hektar.

Urip Santoso memberikan pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah sesuai dan berdasar kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau bendabenda lain yang berkaitan dengan tanah.⁸⁰

E. Konsep Kepentingan Umum

Perkataan kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Undang-Undang yang mengatur pencabutan

⁸⁰Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – V), *Buku Ajar Hukum Pengadaan Tanah dan Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2018, h. 21.

hak atas tanah adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Bendabenda Yang Ada di Atas Tanah.

Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak memberikan pengertian tentang kepentingan umum, akan tetapi menetapkan ruang lingkup kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.

Hak atas tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan salah satu asas dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Berkenaan dengan lingkup fungsi sosial hak atas tanah, Boedi Harsono menyatakan bahwa “dalam penggunaan tanah itu harus mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa kepentingan pribadi diabaikan. Jika kepentingan umum didesaknya kepentingan individu hingga kepentingan individu menderita kerugian, maka haruslah diberi ganti kerugian”.⁸¹

Berdasarkan fungsi sosial hak atas tanah, Urip Santoso menyatakan bahwa “kalau kepentingan umum menghendaki hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang, maka hak atas tanah tersebut harus dilepaskan atau diserahkan oleh pemilik atau pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil”.⁸² Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil oleh pihak yang memerlukan tanah kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah merupakan bentuk penghormatan terhadap hak orang atas tanah.

⁸¹Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono - I), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 191.

⁸²Urip Santoso - II, *Op.cit.*, h. 45.

Aminuddin Salle menyatakan bahwa “berbicara tentang kepentingan umum tidak akan terlepas dari pembicaraan tentang kepentingan pribadi atau perseorangan. Oleh karena keduanya bagaikan dua sisi yang terdapat pada mata uang. Membicarakan satu sisi harus pula membicarakan pada sisi yang lain”.⁸³

Dardji Darmodihardjo dan Shidarta menyatakan bahwa “sebidang tanah harus digunakan sesuai sifat hak dan keadaan tanahnya, penggunaan tanah itu tidak boleh merugikan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Kriteria kepentingan umum ini harus jelas agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sehingga melanggar keadilan dan hak asasi manusia”.⁸⁴

Maria S.W. Sumardjono menyatakan “tentang pengungkapan doktrin kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang pengertian “umum” tersebut misalnya *public atau social, general, common*, atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “purpose” sering diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility*, atau *use*”.⁸⁵

Sependapat dengan Maria S.W. Sumardjono, menurut Adrian Sutedi, “negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa berubah misalnya *public* menjadi *social, general, common*, atau *collective*. Sementara *purpose* diganti *need, necessity, interest, function, utility*, atau *use*”.⁸⁶

⁸³Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 101.

⁸⁴Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 176.

⁸⁵Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – III), *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, Januari 2008, h. 241

⁸⁶Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 68.

Boedi Harsono, Aminuddin Salle, Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, Maria S.W. Sumardjono, dan Adrian Sutedi tidak memberikan pengertian kepentingan umum, akan tetapi mengemukakan tentang pentingnya kepentingan umum daripada kepentingan pribadi dalam penggunaan tanah.

Semula, pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah, yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 diubah oleh Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 memberikan pengertian yang berbeda tentang kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah, yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 memuat untuk siapa kepentingan umum itu ditetapkan. Pengertian kepentingan umum dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, memuat :

- a. Ruang lingkup kepentingan umum;
- b. Peran pemerintah dalam mewujudkan tujuan kepentingan umum; dan
- c. Tujuan kepentingan umum.

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi, informatika pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

F. Konsep Penitipan Ganti Rugi/Konsinyasi

Salah satu unsur dalam pengadaan tanahnya untuk kepentingan umum adalah ganti kerugian. Pengertian ganti kerugian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, yaitu penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Yang diberi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu :

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

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 17 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu :

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. Nadzir untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah. Musyawarah dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) atau pejabat yang ditunjuk.

Kalau dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian mencapai kesepakatan, maka hasil kesepakatan dalam musyawarah dimuat dalam berita acara kesepakatan. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak oleh instansi yang memerlukan tanah.

Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan bahwa dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan alasan penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri, adalah :

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/mahkamah agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:

- 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 2) Masih disengketakan kepemilikannya;
- 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- 4) Menjadi jaminan di bank.

Istilah lain dari penitipan ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri adalah konsinyasi. Konsinyasi ganti kerugian berbentuk uang di Pengadilan Negeri diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah. Konsekuensi hukum dalam konsinyasi ini adalah pihak yang berhak atas ganti kerugian mengambil ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri.

Secara etimologis, istilah konsinyasi dalam Bahasa Inggris berasal dari *consign*, *consigmen* artinya menyerahkan, mengirimkan, menyerahkan sebagai penitipan.⁸⁷ Dalam Bahasa Belanda, konsinyasi berasal dari kata *consignatie* artinya penitipan uang atau barang pada pengadilan guna pembayaran utang.⁸⁸ Dalam Bahasa Prancis, konsinyasi berasal dari kata *depot vente* artinya penitipan barang. Sejalan dengan hal ini, dalam Kamus Hukum yang ditulis oleh Andi Hamzah menyebutkan *consignatie* dengan merujuk tahap penyimpanan.⁸⁹

Ketentuan tentang konsinyasi dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) diatur dalam Pasal 1404, yaitu Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. 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 yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.

⁸⁷John M Echol dan Hassan Shadily, *Op.cit.*, h. 161.

⁸⁸*Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 1997, h. 242.

⁸⁹Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, h. 123.

Aartje Tehupeiory memberikan makna dari ketentuan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu :

“Jika kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran tunai atau utang tersebut, dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Penawaran pembayaran yang diikuti penitipan pembayaran di Pengadilan Negeri tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya asal penawaran itu sesuai dengan Undang-Undang dan apa yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagai pembayaran tersebut adalah atas tanggungan kreditur”.⁹⁰

Berkaitan dengan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), M. Yahya Harahap menyatakan bahwa :

“Undang-Undang memberi kemungkinan bagi debitur melunasi hutang perjanjian dengan jalan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri. Dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi, debitur telah dibebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian. Isi sesuai dengan ketentuan Pasal 1381 yang menentukan bahwa salah satu cara menghapuskan perjanjian ialah dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi”.⁹¹

Penitipan uang (konsinyasi) menurut Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) baru dapat diterapkan apabila sebelumnya sudah ada hubungan hukum antara debitur dan kreditur, dan bila kreditur menolak pembayaran

⁹⁰Aartje Tehupeiory, *Op.cit.*, h. 8.

⁹¹M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, h. 135.

yang telah disepakati sebelumnya dari debitur, maka oleh debitur dilakukan penitipan uang (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri setempat. Dengan penitipan uang (konsinyasi) tersebut, debitur telah melaksanakan kewajibannya.⁹²

Apabila kreditur menolak penawaran pembayaran, maka debitur melakukan konsinyasi, agar konsinyasi itu dianggap sah maka debitur meminta kepada hakim/pengadilan supaya konsinyasi dinyatakan berharga (*van waarde verklaring*). Dengan demikian, hakim yang akan menentukan penawaran dan penitipan itu berharga atau tidak.⁹³

G. Konsep Hapusnya Hak Atas Tanah

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dimuat hak penguasaan atas tanah. Boedi Harsono menyatakan bahwa yang dimaksud hak penguasaan atas tanah adalah “serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan atas tanah itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah”.⁹⁴ Dalam hak penguasaan atas tanah terkandung kewenangan, kewajiban yang harus dilakukan, dan larangan yang tidak boleh dilakukan bagi pemegang hak penguasaan atas tanah.

Hierarkhi atau tata urutan hak penguasaan atas tanah, secara berurutan yaitu hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak perseorangan atas tanah, meliputi hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

⁹²Urip Santoso - II, *Op.cit.*, h. 92.

⁹³Muwahid, “Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Makalah*, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018, h. 5.

⁹⁴Boedi Harsono - I, *Op.cit.*, h. 24.

Salah satu hak penguasaan atas tanah adalah hak atas tanah. Hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu: “Atas dasar hak menguasai atas tanah 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”.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hak atas tanah, akan tetapi tidak memberikan pengertian hak atas tanah. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 hanya menyebutkan bahwa hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 memberikan pengertian tentang hak atas tanah, yaitu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan hak lain yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Menurut Boedi Harsono, tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah “permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar”.⁹⁵ Urip Santoso memberikan pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁹⁶

Hak atas tanah yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dijabarkan macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Pasal

⁹⁵*Ibid*, h. 86.

⁹⁶Urip Santoso - I, *Op.cit.*, h. 84.

53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menetapkan macam hak atas tanah, yaitu :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa Untuk Bangunan;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menetapkan bahwa macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu :

- a. Hak Gadai;
- b. Hak Usaha Bagi Hasil;
- c. Hak Menumpang;
- d. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dapat hapus. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah mengatur hapusnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hapusnya Hak Milik, yaitu dalam Pasal 27, hapusnya Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 34, dan hapusnya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 40. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak mengatur hapusnya Hak Pakai. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur hapusnya Hak Guna Usaha, yaitu dalam Pasal 17 dan Pasal 18, hapusnya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 38, dan hapusnya Hak Pakai diatur dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 58.

Faktor penyebab hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, adalah :

a. Pencabutan hak

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Yang dimaksud pencabutan hak atas tanah menurut Abdurrahman, adalah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.⁹⁷ Aminuddin Salle menyatakan bahwa Pencabutan hak atas tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Bentuk kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang adalah untuk melakukan tindakan secara paksa mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum.⁹⁸ Urip Santoso menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah adalah

“Pengambilan tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum secara paksa oleh Negara untuk kepentingan umum tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.⁹⁹

⁹⁷Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 38.

⁹⁸Aminuddin Salle, *Op.cit.*, h. 101.

⁹⁹Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - VI), “Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Dengan Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012”, *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, Januari 2017, h. 43.

b. Penyerahan atau pelepasan hak

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang haknya. Urip Santoso menyatakan bahwa yang dimaksud pelepasan hak atas tanah adalah “kegiatan pemutusan hubungan hukum oleh pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dipunyai dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemegang hak atas tanah oleh pihak yang memerlukan tanah, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai oleh Negara”.¹⁰⁰

Abdurrahman memberikan pengertian pelepasan hak adalah “perbuatan seseorang pemegang untuk melepaskan apa yang menjadi haknya setelah sukarela setelah kepadanya diberikan ganti rugi yang layak”.¹⁰¹

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 memberikan pengertian pelepasan hak yaitu kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

¹⁰⁰Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - VII), “Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal MEDIA HUKUM dan PERADILAN*, Volume 3 Nomor 2, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Surabaya, Januari 2017, h. 29.

¹⁰¹Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 26.

c. Diterlantarkan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena diterlantarkan.

Urip Santoso menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah diterlantarkan adalah “hak atas tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya”.¹⁰² Suhariningsih menyatakan bahwa tanah terlantar dapat diinventarisasi sebagai berikut :

- 1) Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berlaku;
- 2) Tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya;
- 3) Tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) Tanah sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.¹⁰³

d. Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

¹⁰²Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - VIII), *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, h. 41.

¹⁰³Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Pustaka Prestasi, Jakarta, Agustus 2009, h. 107.

Tidak terpenuhinya syarat pemilik tanah atau pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagai subjek hak yang menjadi penyebab hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

e. Berakhirnya jangka waktu hak

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena berakhirnya jangka waktu hak atas tanah dan tidak diperpanjang jangka waktunya atau diperbaharui haknya.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang tidak diperpanjang jangka waktunya atau diperbaharui haknya dapat berakibat Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai menjadi hapus.

f. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai hapus karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:

- 1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14.
- 2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

g. Tanahnya musnah

Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai musnah disebabkan oleh bencana alam, misalnya tanah longsor, gempa bumi, tsunami, kerusakan, tanah di tepi pantai yang terkena abrasi air laut, tanah di tepi sungai yang longsor karena meluapnya air sungai, atau pergeseran tanah (likuifaksi).

BAB III

HAKEKAT PENITIPAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Untuk melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh instansi diperlukan tanah sebagai wadah kegiatannya. Tanah yang diperlukan oleh instansi untuk kepentingan umum dapat berasal dari tanah negara, tanah ulayat, atau tanah hak. Kalau tanah yang diperlukan oleh instansi berasal dari tanah hak, maka untuk memperolehnya melalui mekanisme yang dikenal dengan sebutan pengadaan tanah.

Lembaga hukum perolehan tanah untuk kepentingan pembangunan, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan perusahaan swasta sejak berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dikenal dengan sebutan pengadaan tanah. Sebelum berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993, lembaga hukum perolehan tanah untuk kepentingan pembangunan, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan perusahaan swasta, yaitu ketika berlaku Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, dikenal dengan sebutan pembebasan tanah.

Perolehan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang berasal dari tanah hak harus sesuai dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalau perolehan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang sesuai dan berdasar kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka perbuatan hukumnya menjadi sah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tersurat tidak mengatur pengadaan tanah, akan tetapi mengatur perolehan tanah untuk kepentingan umum melalui pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 nya. Secara tersurat, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak mengatur pengadaan tanah, akan tetapi secara tersirat mengatur pengadaan tanah melalui hapusnya Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) karena penyerahan secara sukarela oleh pemegang haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 nya. Penyerahan secara sukarela oleh pemegang hak atas tanah merupakan cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam perspektif historis, sejak berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, terdapat 3 (tiga) Lembaga hukum yang mengatur kegiatan untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak, yaitu:

1. Pencabutan hak atas tanah

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dilaksanakan oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah, dan Instruksi Presiden

RI No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah.

Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Urip Santoso menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam pencabutan hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, yaitu:

- a. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan sebagai penyebab dilaksanakan pencabutan hak atas tanah;
- b. Sifat pencabutan hak atas tanah adalah dalam keadaan yang memaksa;
- c. Presiden RI sebagai pejabat yang berwenang mencabut hak atas tanah;
- d. Sebelum mencabut hak atas tanah, Presiden RI mendapat pertimbangan dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan;
- e. Objek pencabutan hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.¹⁰⁴

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 mengatur pencabutan hak atas tanah, akan tetapi tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah. Pengertian pencabutan hak atas tanah dikemukakan oleh

¹⁰⁴Urip Santoso – II, *Op.cit.*, h. 9.

Boedi Harsono, yaitu “pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum”.¹⁰⁵ Aminuddin Salle menyatakan bahwa “kewenangan yang diberikan Undang-Undang kepada Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Bentuk kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang adalah untuk melakukan tindakan secara paksa untuk mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum”.¹⁰⁶ Urip Santoso menyatakan bahwa “pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum secara paksa oleh Negara untuk kepentingan umum tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.¹⁰⁷ Pencabutan hak atas tanah adalah kegiatan pengambilan tanah hak secara paksa untuk kepentingan umum oleh Presiden dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pencabutan hak atas tanah merupakan salah satu faktor penyebab hapusnya hak atas tanah, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pencabutan hak atas tanah sebagai faktor penyebab hapusnya hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

¹⁰⁵Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono - II), *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1971, h. 221.

¹⁰⁶Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 100.

¹⁰⁷Urip Santoso - VI, *Op.cit.*, h. 43.

dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Pencabutan hak atas tanah merupakan upaya terakhir dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, yaitu pencabutan hak atas tanah adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Eman Ramelan menyatakan bahwa “pelaksanaan pencabutan hak atas tanah bersifat *“ultimum remidium”*, artinya pencabutan hanya akan dilakukan jika cara-cara lain sudah tidak dapat ditempuh atau diupayakan”.¹⁰⁸ Urip Santoso menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah adalah “cara terakhir untuk memperoleh tanah hak untuk kepentingan umum, setelah cara musyawarah dengan pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan, sedangkan keperluan untuk menggunakan tanah yang dimaksud sangat mendesak”.¹⁰⁹

Lima syarat yang harus dipenuhi untuk dapat melakukan pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, yaitu:

- a. Dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan;
- b. Adanya pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah;
- c. Dilakukan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang;

¹⁰⁸Eman (selanjutnya disebut Eman – I), “Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993”, *Majalah YURIDIKA*, No. 1 Tahun XI, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari – Februari 1996, h. 68.

¹⁰⁹Urip Santoso – II, *Op.cit.*, h. 11.

- d. Pemindehan hak menurut cara biasa tidak dapat dilakukan;
- e. Tidak mungkin diperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.¹¹⁰

Pasal 2 Lampiran Instruksi Presiden RI No. 9 Tahun 1973 menetapkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, yaitu meliputi bidang-bidang:

- a. Pertahanan;
- b. Pekerjaan umum;
- c. Perlengkapan umum;
- d. Jasa umum;
- e. Keagamaan;
- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya;
- g. Kesehatan;
- h. Olahraga;
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam;
- j. Kesejahteraan sosial;
- k. Makam/kuburan;
- l. Pariwisata/rekreasi;
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 ditetapkan bahwa untuk pencabutan hak atas tanah diterbitkan Surat Keputusan Presiden RI. Dalam Surat Keputusan Presiden RI tentang pencabutan hak atas tanah ditetapkan besarnya ganti kerugian atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya.

Pejabat yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Presiden RI. Kewenangan Presiden RI untuk melakukan pencabutan hak atas tanah adalah kewenangan yang bersifat atribusi, yaitu kewenangan yang lahir dari Undang-

¹¹⁰*Ibid.*

Undang, yang tidak mendapatkan limpahan kewenangan dari pejabat yang lain.

Selain pencabutan hak atas tanah, terdapat lembaga hukum lain yang mengatur perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yaitu pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 diundangkan tidak dengan maksud untuk mencabut atau menyatakan tidak berlaku Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 walaupun mengatur hal yang sama tentang perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Dalam pelaksanaan perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang digunakan sebagai pedoman adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 bukan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961. Upaya mengesampingkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dalam perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah menggunakan asas Undang-Undang yang baru mengesampingkan atau meniadakan Undang-Undang yang lama. Asas ini dikemukakan oleh Hartono Hadisoepipto, yaitu *lex posteriori derogate lex inferiori*, yaitu Undang-Undang yang baru mengubah atau meniadakan Undang-Undang yang lama, yang mengatur materi yang sama.¹¹¹ Urip Santoso menyatakan bahwa berdasarkan asas tersebut di atas, dalam perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum menggunakan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 daripada Undang-Undang No. 20 Tahun 1961. “Secara normatif, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 masih berlaku disebabkan belum dicabut atau dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang yang baru. Namun demikian, secara empiris, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tidak dipergunakan disebabkan sudah ada Undang-Undang No. 2 Tahun 2012”.¹¹²

¹¹¹Hartono Hadisoepipto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, h. 30.

¹¹²Urip Santoso – VI, *Op.cit.*, h. 53.

2. Pembebasan tanah

Istilah pembebasan tanah tidak dikenal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak mengatur pembebasan tanah sebagai lembaga hukum yang mengatur perolehan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan karena penyerahan secara sukarela atau pelepasan hak oleh pemegang haknya, yang berakibatnya tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Peraturan yang mengatur pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan, adalah:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan.

Pengertian pembebasan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti kerugian. Dalam pembebasan tanah ada kegiatan melepaskan hubungan hukum oleh pemegang hak atas tanah terhadap hak atas tanah yang dikuasainya dengan pemberian ganti kerugian. R. Soeprapto menyatakan bahwa pembebasan tanah adalah “perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah berdasarkan persetujuan/musyawarah mufakat antara

kedua belah pihak dengan pembayaran ganti rugi sehingga kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.¹¹³ Sependapat dengan R. Soeprapto, Soetomo memberikan

pengertian pembebasan tanah adalah “perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak sehingga kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti rugi”.¹¹⁴ Urip Santoso memberikan pengertian pembebasan tanah adalah “kegiatan untuk mendapatkan tanah guna kepentingan Pemerintah atau perusahaan swasta dengan cara pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian yang besarnya ditentukan berdasarkan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah”.¹¹⁵

Lebih lanjut dinyatakan oleh R. Soeprapto, “pembebasan tanah didasarkan pada prinsip adanya musyawarah mufakat antara pemegang hak dengan pihak yang membebaskan tanah, yang kemudian dibuatkan pernyataan pelepasan hak. Tanpa pelepasan hak oleh yang berhak, maka pembebasan tanah tidak akan pernah terjadi”.¹¹⁶

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis memberikan sorotan atas pengertian pembebasan tanah yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, yaitu pengertian pembebasan tanah secara tersirat ada kesan bahwa pembebasan tanah merupakan tindakan sepihak dari Pemerintah (melalui Panitia Pembebasan

¹¹³R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, h. 259.

¹¹⁴Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Usaha Nasional, Surabaya, 1984, h. 25 - 26.

¹¹⁵Urip Santoso - II, *Op.cit.*, h. 16.

¹¹⁶R. Soeprapto, *Loc.cit.*

Tanah) kepada pemegang hak atas tanah, memang dalam pasal-pasal berikutnya ada kata-kata “berdasarkan asas musyawarah” (Pasal 1 ayat (3)). “mengadakan perundingan dengan para pemegang hak” (Pasal 3) atau “harus ada musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah” (Pasal 6 ayat (1)), namun dari musyawarah tersebut tidak ada kata “sepakat dengan pemilik tanah”, tetapi kata sepakat hanya ada di antara anggota Panitia Pembebasan Tanah, sedang para pemegang hak atas tanah hanya “diperhatikan kehendaknya” (Pasal 6 ayat (3)).¹¹⁷

Effendi Perangin menyatakan bahwa “kalau dilihat dari pihak yang memiliki tanah, ia melepaskan hak kepada negara untuk kepentingan pihak kedua. Dilihat dari pihak yang memerlukan tanah, ia membebaskan tanah”.¹¹⁸ Istilah yang dipergunakan oleh pihak yang memerlukan tanah (Pemerintah atau perusahaan swasta) adalah pembebasan tanah, sedangkan dilihat dari pihak yang tanahnya diperlukan oleh pihak lain (Pemerintah atau perusahaan swasta) adalah pelepasan hak atas tanah.

Ada 2 (dua) macam pembebasan tanah berdasarkan pihak yang memerlukan tanah, yaitu :

a. Pembebasan tanah untuk keperluan Pemerintah

Pembebasan tanah untuk keperluan Pemerintah dilaksanakan oleh Panitia Pembebasan Tanah (PPT).

Cara perolehan tanah dalam pembebasan tanah untuk keperluan Pemerintah ditempuh melalui pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya.

¹¹⁷Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, Maret 2011, h. 44.

¹¹⁸Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, h. 47.

b. Pembebasan tanah untuk keperluan swasta

Pembebasan tanah untuk keperluan swasta dilaksanakan sendiri oleh perusahaan swasta tanpa bantuan Panitia Pembebasan Tanah (PPT).

Cara perolehan tanah dalam pembebasan tanah untuk keperluan swasta ditempuh melalui pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya, atau pemindahan hak atas tanah.

Arie Sukanti Hutagalung berpendapat bahwa pembebasan tanah ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh dan menguasai sebidang tanah tertentu yang berstatus Hak Milik atau bekas Hak Milik adat, sedangkan ia sendiri tidak memenuhi syarat untuk dapat menguasai tanah tersebut dan mengalihkan Hak Milik itu langsung kepadanya akan mengakibatkan perbuatan hukumnya batal demi hukum dan tanahnya jatuh pada negara. Dengan cara membebaskan tanah Hak Milik tersebut, maka “tanahnya kemudian menjadi tanah negara dan pihak yang membebaskan kemudian dapat mengajukan permohonan hak baru yang sesuai dengan peruntukan tanahnya”.¹¹⁹

Pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah dan perusahaan swasta atas tanah yang berstatus Hak Milik, baik yang sudah bersertipikat maupun yang masih bertanda Kutipan Register Letak C (Petuk Pajak Bumi), cara perolehan tanahnya ditempuh melalui pelepasan hak oleh pemilik tanah. Pelepasan hak oleh pemilik tanah sebagai cara perolehan tanah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan Pemerintah dan perusahaan swasta disebabkan cara perolehan tanah melalui pemindahan hak atas tanah dalam bentuk jual beli tanah tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah dan perusahaan swasta.

¹¹⁹Arie Sukanti Hutagalung (selanjutnya disebut Arie Sukanti Hutagalung – II), *Tebaran Pemikiran Sseputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Permerdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, h. 153 – 154.

Pemerintah dan perusahaan swasta tidak dapat membeli tanah berstatus Hak Milik disebabkan Pemerintah dan perusahaan swasta tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

Lembaga hukum pembebasan tanah sebagai cara perolehan tanah untuk kepentingan Pemerintah dan perusahaan swasta tidak berlaku atau diganti dengan lembaga hukum pengadaan tanah, yang ditandai oleh diterbitkannya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 menyatakan tidak berlaku Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975.

3. Pengadaan tanah

Pengadaan tanah sebagai lembaga hukum perolehan tanah untuk kepentingan pembangunan dikenal sejak tahun 1993, dengan diterbitkannya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Lembaga hukum pengadaan tanah menggantikan lembaga hukum pembebasan tanah. Sejak berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tidak dipergunakan lagi lembaga hukum pembebasan tanah digantikan oleh Lembaga hukum pengadaan tanah.

Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 secara tegas menyatakan tidak berlaku:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985.

Ada 3 (tiga) macam pengadaan tanah berdasarkan kepentingan pihak yang memerlukan tanah, yaitu :

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi untuk tanah yang luasnya lebih dari 5 (lima) hektar.

- b. Pengadaan tanah berskala kecil
Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah berskala kecil adalah instansi untuk tanah yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar.
- c. Pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta
Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta adalah perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT).

Saat ini, peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh:

- a) Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- b) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Berdasarkan pendekatan historis, peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Juni 1993. Pasal 24 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 menyatakan tidak berlaku:

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975;
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976;
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985.

Pengertian pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

- b. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 14 Juni 1994. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 merupakan peraturan pelaksanaan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993.

- c. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 3 Mei 2005. Pasal 23 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 menetapkan bahwa Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku.

Dasar pertimbangan Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 menyatakan tidak berlaku Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, adalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan

pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Keputusan Presiden tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan sehingga sudah benar kalau pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak diatur dalam bentuk Keputusan Presiden, melainkan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Pengertian pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu 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.

- d. Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Juni 2005.

Pengertian pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, yaitu kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 mengubah pengertian pengadaan tanah yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu menghapuskan pencabutan hak atas tanah sebagai frasa dalam pengertian pengadaan tanah. Perubahan pengertian pengadaan tanah dalam Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 sudah benar disebabkan pencabutan hak atas tanah telah diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.

- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Diubah Oleh Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 21 Mei 2005.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 merupakan peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005. Berdasarkan ketentuan Pasal 74 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 dinyatakan tidak berlaku.

- f. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 4 Januari 2012 oleh Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden Republik Indonesia.

Pengertian pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Ida Nurlinda menyatakan bahwa “Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, baik dari segi bentuk hukumnya yang berupa Undang-Undang maupun materi muatannya yang memuat aturan mengenai penilaian pertanahan serta adanya proses konsultasi publik sebagai suatu proses komunikasi yang dialogis, memang tampak lebih baik daripada aturan serupa sebelumnya”.¹²⁰

Urip Santoso menyatakan bahwa “pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak dalam bentuk Peraturan Presiden, yaitu Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 yang diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, melainkan dalam bentuk Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sebab di dalamnya mengatur hak dan kewajiban warga negara Indonesia”.¹²¹

¹²⁰Ida Nurlinda, “Penyelesaian Sengketa dan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 27 September 2012, h. 8.

¹²¹Urip Santoso – II, *Op.cit.*, h. 39.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam bentuk Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 merupakan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Sudah benar bahwa pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam bentuk Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

- g. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 7 Agustus 2012.

Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menyatakan tidak berlaku Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006.

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah, melainkan dalam bentuk Peraturan Presiden disebabkan pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum diundangkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah berbentuk Peraturan Presiden, yaitu Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006.

Pengertian pengadaan tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengertian pengadaan tanah yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sama dengan pengertian pengadaan tanah yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

- h. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 30 Oktober 2012. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 merupakan peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 menyatakan tidak berlaku Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007.

- i. Peraturan Presiden RI No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden RI No. 40 Tahun 2014 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 24 April 2014.

- j. Peraturan Presiden RI No. 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden RI No. 40 Tahun 2014 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 15 September 2014.

- k. Peraturan Presiden RI No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden RI No. 30 Tahun 2015 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Maret 2015.

- l. Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 ditetapkan di Jakarta pada tanggal 28 Desember 2015.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau disebut pengadaan tanah untuk kepentingan umum semula diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, yang dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yang diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007. Pada tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan

oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 40 Tahun 2014 Peraturan Presiden RI No. 99 Tahun 2014, Peraturan Presiden RI No. 30 Tahun 2015, dan Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015.

Pengertian pengadaan tanah mengalami perubahan ketika berlaku Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 yaitu merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah, dan sejak berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sampai dengan berlakunya Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 menjadi kegiatan menyediakan tanah. Dalam kegiatan menyediakan tanah terkandung kegiatan untuk mendapatkan tanah. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tanah disediakan oleh Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). instansi yang memerlukan tanah mendapatkan tanah yang disediakan oleh Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).

Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah “kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah sesuai dan berdasar kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas tanah, bangunan, tanaman, dan/

atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah".¹²² Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikemukakan oleh Urip Santoso berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang memuat unsur-unsur, yaitu:

- a. Kegiatan menyediakan tanah;
- b. Untuk kepentingan umum;
- c. Instansi yang memerlukan tanah;
- d. Sesuai dan berdasar kepada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan;
- e. Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil;
- f. Pihak yang berhak atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Pengertian instansi dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Pengertian instansi yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 diubah oleh Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau badan usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

¹²²Urip Santoso - V, *Op.cit.*, h. 21.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 melakukan perubahan pengertian instansi, yaitu badan usaha dapat dikategorikan sebagai instansi apabila mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan

Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Penjelasannya menetapkan asas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

a. Asas kemanusiaan

Yang dimaksud dengan asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Asas keadilan

Yang dimaksud dengan asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

c. Asas kemanfaatan

Yang dimaksud dengan asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Asas kepastian

Yang dimaksud dengan asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

- e. Asas keterbukaan
Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. Asas kesepakatan
Yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Asas keikutsertaan
Yang dimaksud dengan asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
- h. Asas kesejahteraan
Yang dimaksud dengan asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan bagi pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- i. Asas keberlanjutan
Yang dimaksud dengan asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Asas keselarasan
Yang dimaksud dengan asas keselarasan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Asas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah asas hukum. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa “asas hukum merupakan jantungnya peraturan hokum dan ia

merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas tersebut”.¹²³ Sependapat dengan Satjipto Rahardjo, Sudikno Mertokusumo menyatakan

“asas atau prinsip hukum bukanlah merupakan peraturan hukum yang konkret, melainkan merupakan pemikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan hukum yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut”.¹²⁴ Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa “asas hukum atau prinsip hukum dapat saja timbul dari pandangan akan kepantasan dalam pergaulan sosial yang kemudian diadopsi oleh pembuat Undang-Undang sehingga menjadi aturan hukum, akan tetapi tidak semua asas hukum atau prinsip hukum dapat dituangkan menjadi aturan hukum”.¹²⁵

Asas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah dasar lahirnya aturan-aturan hukum dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Aturan-aturan hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 memuat asas hukum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Berdasarkan luas tanah yang diperlukan, ada 2 (dua) macam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

¹²³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 45.

¹²⁴Sudikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo - I), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 34.

¹²⁵Peter Mahmud Marzuki, “Batas-batas Kebebasan Berkontrak”, *Majalah JURIDIKA*. Vol. 18 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei 2003, h. 193.

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luas tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah lebih dari 5 (lima) hektar.
- b. Pengadaan skala kecil
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luas tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah tidak lebih dari 5 (lima) hektar.

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepastian hukum bagi pihak yang berhak. Dari tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkandung bahwa:

- a. Adanya ketersediaan tanah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
- b. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat;
- c. Adanya jaminan kepastian hukum bagi pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil.

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dapat terwujud apabila pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah oleh instansi yang memerlukan tanah.

Dasar pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu :

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
 - c. Rencana Strategis; dan;
 - d. Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.
- (2) Dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d.
- (3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

Pengadaan tanah yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

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

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah. Dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Pengertian Lembaga Pertanahan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Pengertian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dinyatakan dalam Pasal 1 angka 16 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 adalah Lembaga Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ada pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Pengertian ganti kerugian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Yang diberi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

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

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71

Tahun 2012, yaitu :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disebut pihak yang berhak. Pengertian pihak yang berhak dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 17 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. Nadzir untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasan hak. Pengertian pelepasan hak dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pelepasan hak atas tanah dilakukan oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan atau tanpa ganti kerugian. Dengan pelepasan hak atas tanah terjadi pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dikuasainya. Dengan pelepasan hak atas tanah tidak berakibat hak atas tanah berpindah dari pemegang hak atas tanah kepada instansi yang memerlukan tanah, melainkan hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan hapusnya hak atas tanah bukan pemindahan hak atas tanah dari pihak yang berhak kepada instansi yang memerlukan tanah. Pelepasan hak atas tanah dibuktikan dengan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh pihak yang berhak.

B. Karakteristik Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Permasalahan yang dapat muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah mengenai kepentingan umum. Ada perbedaan pendapat antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak mengenai benar tidaknya pengadaan tanah itu untuk kepentingan umum. Instansi yang memerlukan tanah menyatakan bahwa pengadaan tanah benar-benar untuk kepentingan umum, sebaliknya pihak yang berhak menyatakan bahwa pengadaan tanah itu bukan untuk kepentingan umum, melainkan untuk kepentingan perusahaan

swasta yang berlandung di balik kepentingan umum. Di sini terjadi perbedaan tafsir mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak.

Oleh karena itu, perlu ada rumusan yang jelas mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah agar tidak timbul multi interpretasi oleh instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak, yang pada akhirnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada yang berhak.

Sri Hajati menyatakan bahwa:

Kriteria yang jelas mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah sangat penting bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak yang memerlukan tanah. Bagi pemegang hak atas tanah akan mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanahnya, sedangkan bagi instansi yang memerlukan tanah dapat memperlancar perolehan tanah dalam pengadaan tanah yang telah diprogram jadwalnya.¹²⁶

Perkataan kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang yang mengatur pencabutan hak atas tanah adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah.

¹²⁶Sri Hajati, “Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005”, *Makalah, Diskusi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 30 Mei 2005, h. 6.

Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tidak memberikan pengertian tentang kepentingan umum, akan tetapi menetapkan ruang lingkup kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.

Hak atas tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan salah satu asas dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 nya. Hak atas tanah yang mempunyai fungsi sosial, adalah Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB).

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 memberikan ruang lingkup fungsi sosial hak atas tanah, yaitu:

- a. Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat;
- b. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara;
- c. Kepentingan perseorangan tidak terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 memperhatikan kepentingan perseorangan;
- d. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, meskipun hak-hak perseorangan itu memiliki kewenangan secara individual dan bersifat pribadi, namun di dalamnya terkandung unsur

kebersamaan (kemasyarakatan). Itu jelas terlihat dalam Pasal 6 UUPA.¹²⁷

Sunarjati Hartono menyatakan bahwa Negara mengakui dan menjamin adanya hak-hak perseorangan, termasuk Hak Milik atas tanah. Namun, hak-hak tersebut dibatasi oleh:

- a. Adanya fungsi sosial yang melekat pada Hak Milik;
- b. Corak masyarakat Indonesia yang sejak dahulu kala membebaskan manusia perseorangan Indonesia dengan berkewajiban terhadap keluarga, masyarakat, dan sesamanya.¹²⁸

Negara mengakui, menghormati, dan menjamin keberadaan Hak Milik yang dimiliki oleh seseorang. Namun, pemilik tanah juga harus memperhatikan kepentingan negara dalam melaksanakan pembangunan. Kalau kepentingan negara menghendaki Hak Milik yang dimiliki oleh seseorang, maka pemilik tanah harus menyerahkan atau melepaskan tanah Hak Miliknya. Sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap Hak Milik, Negara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemilik tanah.

Dalam Hukum Tata Usaha Negara, perkataan kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu: "Peradilan tidak berhak memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

¹²⁷Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum*, Dasamedia, Yogyakarta, 1994, h. 11.

¹²⁸Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, h. 35.

Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian kepentingan umum yang dinyatakan dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memuat ruang lingkup kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan.

Berkenaan dengan lingkup fungsi sosial hak atas tanah, Boedi Harsono menyatakan bahwa “dalam penggunaan tanah itu harus mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa kepentingan pribadi diabaikan. Jika kepentingan umum didesaknya kepentingan individu hingga kepentingan individu menderita kerugian, maka haruslah diberi ganti kerugian”.¹²⁹ Dalam mempergunakan tanah harus ada keseimbangan antara hak individual yang bersifat pribadi dan hak kebersamaan (masyarakat). Sebagai konsekuensi hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka dalam menggunakan tanah bukan hanya kepentingan pribadi yang diutamakan, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara. Dengan demikian, dalam menggunakan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat dan negara.¹³⁰

Berdasarkan fungsi sosial hak atas tanah, Urip Santoso menyatakan bahwa “kalau kepentingan umum menghendaki hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang, maka hak atas tanah tersebut harus dilepaskan atau diserahkan oleh pemilik atau pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil”.¹³¹ Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil oleh

¹²⁹Boedi Harsono - I, *Op.cit.*, h. 191.

¹³⁰Urip Santoso - II, *Op.cit.*, h. 45.

¹³¹*Ibid.*

pihak yang memerlukan tanah kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah merupakan bentuk penghormatan terhadap hak orang atas tanah.

Dalam menggunakan tanah, kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi. Namun demikian, haruslah jelas kriteria kepentingan umum agar tidak terjadi multi interpretasi oleh pihak yang memerlukan tanah. Tidak boleh terjadi kepentingan swasta berlandung di balik kepentingan umum. Sesungguhnya yang membutuhkan tanah adalah perusahaan swasta, yang difasilitasi oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dalam prolehan tanahnya.

Aminuddin Salle menyatakan bahwa “berbicara tentang kepentingan umum tidak akan terlepas dari pembicaraan tentang kepentingan pribadi atau perseorangan. Oleh karena keduanya bagaikan dua sisi yang terdapat pada mata uang. Membicarakan satu sisi harus pula membicarakan pada sisi yang lain”.¹³² Pada kepentingan umum, di satu pihak ada kepentingan pribadi dan di lain pihak ada kepentingan masyarakat dan negara.

Dardji Darmodihardjo dan Shidarta menyatakan bahwa “sebidang tanah harus digunakan sesuai sifat hak dan keadaan tanahnya, penggunaan tanah itu tidak boleh merugikan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Kriteria kepentingan umum ini harus jelas agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sehingga melanggar keadilan dan hak asasi manusia”.¹³³

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan doktrin kepentingan umum, yaitu:

- a. Pedoman umum yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah berdasarkan alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk

¹³²Aminuddin Salle, *Op.cit.*, , h. 101.

¹³³Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 176.

untuk mengungkapkan tentang pengertian “umum” tersebut misalnya *public* atau *social, general, common*, atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “purpose” sering diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility*, atau *use*;

- b. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya : sekolah, jalan, bangunan-bangunan Pemerintah dan sebagainya, yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan di luar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.¹³⁴

Sependapat dengan Maria S.W. Sumardjono, menurut Adrian Sutedi, negara hanya menyatakan bahwa:

Pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa saja berubah misalnya *public* menjadi *social, general, common*, atau *collective*. Sementara *purpose* diganti menjadi *need, necessity, interest, function, utility*, atau *use*. Negara yang menggunakan “pedoman umum” ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang apa yang disebut sebagai “kepentingan umum.”¹³⁵

Boedi Harsono, Aminuddin Salle, Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, Maria S.W. Sumardjono, dan Adrian Sutedi tidak memberikan pengertian kepentingan umum, akan tetapi mengemukakan tentang pentingnya kepentingan umum daripada kepentingan pribadi dalam penggunaan tanah.

Secara teoritik, doktrin kepentingan umum (*public purpose doctrine*) disampaikan oleh Michael G Kitay, yang dikutip oleh Oloan Sitorus dan Dayat Limbong menyatakan bahwa untuk

¹³⁴Maria S.W. Sumardjono - III, *Op.cit.*, h. 241.

¹³⁵Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 68.

menentukan kepentingan umum dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

a. Penyusunan pedoman umum (*general guide*)

Dalam model "*general guide*", Negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum. Negara tidak perlu secara eksplisit mengatur dan atau menentukan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut kepentingan umum. Penentuan apakah kegiatan itu terqualifikasi sebagai kepentingan umum atau tidak menjadi kewenangan pengadilan.

b. Ketentuan-ketentuan daftar (*list provision*)

Dalam model "*list provision*", yaitu model dimana Negara mengidentifikasi dan menentukan dalam peraturan perundang-undangannya kegiatan-kegiatan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum. Dalam praktik, kedua cara itu sering ditempuh secara bersamaan.¹³⁶

Berkaitan dengan kepentingan umum dalam pengadaan tanah, Eman menyatakan bahwa:

"Negara dalam peraturan perundang-undangan selain menyatakan bahwa pengadaan tanah itu dibutuhkan untuk kepentingan umum, juga kemudian daftar bidang-bidang kegiatan (*list provision*) yang dapat dimasukkan dalam lingkup kepentingan umum. Penyusunan *list provision* ini dapat dilakukan secara luas (*boarder*), sempit (*narrower*), dan campuran (*composite*). Penyusunan secara luas jika dalam bidang-bidang kegiatan tersebut ditentukan dalam peraturan perundang-undangan secara garis besar tanpa rincian sehingga memungkinkan setiap orang melakukan interpretasi bahwa kegiatannya masuk katagori kepentingan

¹³⁶Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, h. 8.

umum (lihat Pasal 18 UUPA). Penyusunan secara sempit dilakukan, jika bidang-bidang kegiatan untuk kepentingan umum tersebut sudah diatur sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan adanya interpretasi atau munculnya bidang kegiatan baru sebagai bidang kepentingan umum di luar yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (lihat Perpres No. 36 Tahun 2005 *juncto* Perpres No. 65 Tahun 2006), sedangkan model campuran dilakukan apabila setelah rincian bidang-bidang kegiatan untuk kepentingan umum diatur dalam peraturan perundang-undangan masih membuka kemungkinan munculnya rumusan baru tentang bidang kegiatan untuk kepentingan umum melalui penetapan dan atau keputusan penguasa/Pemerintah (lihat Pasal 5 angka 1 dan angka 2 Keppres No. 55 Tahun 1993).¹³⁷

J.J.H. Bruggink menyatakan bahwa pengertian kepentingan umum dapat dikategorikan sebagai pengertian yang kabur, yakni “pengertian-pengertian yang intinya sendiri juga tidak jelas. Pengertian kabur bidang hukum sering dikenal, mengingat pembuat Undang-Undang kadang-kadang menggunakannya, contohnya antara lain kesusilaan yang baik, dapat diterima akal dan adil, ketertiban umum, kecermatan yang layak dalam pergaulan masyarakat dan sebagainya”.¹³⁸

Guna Negara menyatakan bahwa konsep kepentingan umum tidak dapat didefinisikan secara tepat, “maka cara yang tepat untuk menguraikan kepentingan umum hanya dengan cara menemukan kriteria-kriteria dari kepentingan umum. Hal ini untuk memudahkan pembentukan normanya. Dengan kriteria kepentingan umum yang tepat, maka kepentingan umum dalam

¹³⁷Eman – I, *Op.cit.*, h. 48.

¹³⁸J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Shidarta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 63.

pengadaan tanah tidak menjadikan negara bertindak sewenang-wenang dan sebaliknya rakyat akan terlindungi hak-haknya”¹³⁹

Dalam pendekatan historis, pengertian kepentingan umum dalam kaitan dengan pengadaan tanah mengalami perubahan sejak tahun 1993 hingga tahun 2015, yaitu:

- a. Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993
Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
- b. Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden RI No. 36 Tahun 2005
Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.
- c. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah mengalami perubahan sejak berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 hingga berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015.

Karakteristik kepentingan umum dalam pengadaan tanah berdasarkan perspektif historis dapat dijelaskan :

- a. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993
Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Berdasarkan

¹³⁹Guna Negara (selanjutnya disebut Guna Negara – I), “Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, h. 9.

ketentuan ini, orientasi kepentingan umum dalam pengadaan tanah adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Seluruh lapisan masyarakat dapat menikmati hasil atau fasilitas proyek pembangunan dari hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, pengadaan tanah dilakukan oleh dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah, dan tidak berorientasi untuk mencari keuntungan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tidak bersifat *profit oriented* atau pengadaan tanahnya bersifat *public service*.

Model yang digunakan untuk menetapkan kepentingan umum yang diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 adalah model *list provision*, yaitu disusun daftar-daftar kegiatan yang termasuk kepentingan umum dan *list provisionnya* bersifat campuran (*composite*), yaitu daftar-daftar kegiatan yang ditetapkan dalam Pasal 5 angka 1 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 bersifat sempit (*narrower*), sedangkan ditetapkan dalam Pasal 5 angka 2 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 bersifat masih terbuka peluang adanya daftar-daftar kegiatan lain yang termasuk kepentingan umum, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

- b. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

Eman menyatakan bahwa “kalau kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, maka kata sebagian besar mempunyai makna dan ruang lingkup yang tidak menjangkau semua masyarakat, masih ada sebagian

masyarakat yang tidak ikut atau tidak bisa menikmati atau fasilitas yang dihasilkan dari pembangunan untuk kepentingan umum".¹⁴⁰ Kalau pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, maka ada sebagian kecil dari masyarakat yang tidak dapat menikmati hasil, tidak memperoleh manfaat, atau tidak mendapatkan fasilitas dari proyek pembangunan dari hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sri Hajati menyatakan bahwa kalau kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, maka kemungkinan yang akan timbul, adalah:

- 1) Pemerintah atau Pemerintah Daerah setelah memperoleh tanah hak, kemudian mengalihkan tanah hak tersebut kepada pihak lain (perusahaan swasta);
- 2) Pihak perusahaan swasta dapat memperoleh tanah dengan berlindung dibalik kepentingan umum;
- 3) Perusahaan swasta dapat memanfaatkan Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk memperoleh tanah guna kepentingannya.¹⁴¹

Model yang digunakan untuk menetapkan kepentingan umum yang diatur dalam Presiden RI No. 36 Tahun 2005 adalah model *list provision*, yaitu disusun daftar-daftar kegiatan yang termasuk kepentingan umum dan *list provision*nya bersifat sempit (*narrower*), yaitu daftar-daftar kegiatan yang ditetapkan dalam Pasal 5 Presiden RI No. 36 Tahun 2005.

Presiden RI No. 36 Tahun 2005 diubah oleh Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005. Pasal 5 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 mengubah Pasal 5 Presiden RI

¹⁴⁰Eman - I, *Op.cit.*, h. 49.

¹⁴¹Sri Hajati, *Op.cit.*, h. 365.

No. 36 Tahun 2005, yaitu pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dan mengubah daftar-daftar kegiatan yang termasuk kepentingan umum, yang semula berjumlah 21 (duapuluhsatu) menjadi 7 (tujuh). Dalam Pasal 5 Presiden RI No. 36 Tahun 2005 terdapat kata “dimiliki atau akan dimiliki”. Kata “dimiliki” mengandung makna bahwa sejak awal, proyek pembangunan untuk kepentingan umum adalah milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah, sedangkan kata “akan dimiliki” mengandung makna bahwa pada mulanya pengadaan tanah dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk kepentingan perusahaan swasta, pada suatu saat yang akan datang proyek pembangunan yang dikelola oleh perusahaan swasta diserahkan oleh perusahaan swasta kepada dan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

- c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengertian kepentingan umum ini memuat 3 (tiga) hal, yaitu:

- 1) Ruang lingkup kepentingan umum;
- 2) Peran Pemerintah dalam mewujudkan tujuan kepentingan umum; dan
- 3) Tujuan kepentingan umum.

Model yang digunakan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 adalah gabungan antara model "*general guide*" dan model *list provision*. Model "*general guide*" Nampak dalam kalimat kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat. Model yang digunakan untuk menetapkan kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah model *list provision*, yaitu disusun daftar-daftar kegiatan yang termasuk kepentingan umum dan *list provision*nya bersifat sempit (*narrower*), yaitu daftar-daftar kegiatan yang ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Dalam perspektif historis, bidang-bidang kegiatan pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum berkaitan dengan kegiatan perolehan tanah untuk kepentingan umum mengalami perubahan sejak tahun 1961 hingga tahun 2012, yaitu :

a. Lampiran Instruksi Presiden RI No. 9 Tahun 1973

Pasal 1 ayat (2):

Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, adalah:

- 1) Pertahanan;
- 2) Pekerjaan umum;
- 3) Perlengkapan umum;
- 4) Jasa umum;
- 5) Keagamaan;
- 6) Ilmu pengetahuan dan seni budaya;
- 7) Kesehatan;
- 8) Olahraga;
- 9) Keselamatan umum terhadap bencana alam;

- 10) Kesejahteraan sosial;
- 11) Makam/kuburan;
- 12) Pariwisata dan rekreasi;
- 13) Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Pasal 1 ayat (3):

Presiden dapat menetapkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

b. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993

Pasal 5 angka 1:

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum, adalah:

- 1) Jalan umum, saluran pembuangan air;
- 2) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- 3) Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- 4) Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- 5) Peribadatan;
- 6) Pendidikan atau sekolah;
- 7) Pasar umum atau pasar INPRES;
- 8) Fasilitas pemskaman umum;
- 9) Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- 10) Pos dan telekomunikasi;
- 11) Sarana olahraga;
- 12) Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- 13) Kantor Pemerintah;
- 14) Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Pasal 5 angka 2:

Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

c. Pasal 5 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum, adalah:

- 1) Jalan umum, jalan tol, jalan kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah atau pun di ruang bawah tanah), saluran air minuman/air bersih, saluran pembuangan air/sanitasi;
- 2) Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- 4) Pelabuhan atau bandar udara atau stasiun kereta api dan terminal;
- 5) Peribadatan;
- 6) Pendidikan atau sekolah;
- 7) Pasar umum;
- 8) Fasilitas pemakaman umum;
- 9) Fasilitas keselamatan umum;
- 10) Pos dan telekomunikasi;
- 11) Sarana olahraga;
- 12) Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- 13) Kantor Pemerintah, Pemerintah Daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa Bangsa, dan atau Lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa Bangsa;
- 14) Fasilitas Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan fasilitas Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- 15) Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- 16) Rumah susun sederhana;
- 17) Tempat pembuangan sampah;
- 18) Cagar alam dan cagar budaya;

- 19) Pertamanan;
- 20) Panti sosial;
- 21) Pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrik.

d. Pasal 5 Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum, adalah:

- 1) Jalan umum, jalan tol, jalan kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah atau pun di ruang bawah tanah), saluran air minuman/air bersih, saluran pembuangan air/sanitasi;
- 2) Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) Pelabuhan atau bandar udara atau stasiun kereta api dan terminal;
- 4) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- 5) Tempat pembuangan sampah;
- 6) Cagar alam dan cagar budaya;
- 7) Pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrik.

e. Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Bidang-bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum, adalah:

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- 3) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 4) Pelabuhan, bandar udara, terminal;
- 5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;

- 7) Jaringan telekomunikasi, informatika Pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- 9) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- 15) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 17) Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Mudakir Iskandar Syah menyatakan bahwa secara garis besar arti kepentingan umum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah yang menyangkut :

- a. Kepentingan sebagian besar atau seluruh lapisan masyarakat;
- b. Sarana kepentingan umum yang tidak bisa ditunda-tunda lagi keberadaannya;
- c. Lokasi lahan tidak bisa dialihkan atau dipindahkan ke tempat lain.¹⁴²

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, kegiatan di luar daftar bidang kegiatan pembangunan yang ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, maka pengadaan tanahnya tidak termasuk untuk kepentingan

¹⁴²Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan Tanah dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015, h. 17

umum meskipun pihak yang memerlukan tanah adalah instansi sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015.

Sri Hajati dkk menyatakan bahwa “pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan. Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat”.¹⁴³

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dimiliki oleh Pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, interpretasi kegiatan yang termasuk kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut”.¹⁴⁴

Karakteristik pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, adalah :

- a. Pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat;
- b. Pihak yang memerlukan tanah adalah instansi Pemerintah;
- c. Pengadaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah;
- d. Pengadaan tanah dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah (PPT) yang dibentuk oleh Gubernur dan diketuai Bupati/Walikota/madya;

¹⁴³Sri Hajati dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 255

¹⁴⁴Maria S.W. Sumardjono – I, *Op.cit.*, h. 73.

- e. Pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan;
- f. Kegiatan pembangunan dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan;
- g. Termasuk dalam 14 (empatbelas) bidang kegiatan pembangunan;
- h. Adanya musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, yang dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah (PPT);
- i. Adanya pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah; dan
- j. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah ini ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang haknya;

Karakteristik pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, adalah:

- a. Pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat;
- b. Pihak yang memerlukan tanah adalah instansi Pemerintah;
- c. Pengadaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
- d. Pengadaan tanah dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah (PPT) di wilayah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota;
- e. Pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dan berdasar pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan;
- f. Termasuk dalam 21 (duapuluhsatu) bidang kegiatan pembangunan;
- g. Adanya musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, yang dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah (PPT);

- h. Adanya pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah;
- i. Adanya Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota; dan
- j. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah ini ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau pencabutan hak atas tanah.

Karakteristik pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, adalah:

- a. Pengadaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
- b. Pengadaan tanah dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah (PPT) di wilayah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota;
- c. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
- d. Termasuk dalam 7 (tujuh) bidang kegiatan pembangunan;
- e. Adanya pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah;
- f. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah ini ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Karakteristik pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, adalah:

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat;
- b. Pihak yang memerlukan tanah adalah instansi;
- c. Pengadaan tanah diselenggarakan oleh Pemerintah;
- d. Dasar penyelenggaraan pengadaan tanah adalah Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah,

- Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah;
- e. Termasuk dalam 18 (delapanbelas) bidang kegiatan pembangunan;
 - f. Pengadaan tanah wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;
 - g. Dalam hal instansi yang memerlukan tanah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
 - h. Pengadaan tanah wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan dapat bekerjasama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau badan usaha swasta;
 - i. Pengadaan tanah melalui 4 (empat tahapan), yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil;
 - j. Adanya penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum;
 - k. Dibentuk Tim Persiapan;
 - l. Dibentuk Tim Keberatan;
 - m. Pengadaan tanah dilakukan dengan bantuan Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT);
 - n. Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional menetapkan Penilai Pertanahan yang menilai harga tanah;
 - o. Adanya pemberian ganti kerugian kepada yang berhak;
 - p. Adanya musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah, yang dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) atau pejabat yang ditunjuk;
 - q. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah ditempuh melalui pelepasan hak oleh pihak yang berhak.

1. Dasar Penetapan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Dari pengertian pengadaan tanah tersebut menunjukkan bahwa ada unsur pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengertian ganti kerugian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, yaitu penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah berkaitan dengan asas keadilan dan asas kepastian dalam penyelenggaraan pengadaan tanah. Penjelasan asas keadilan dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Penjelasan asas kepastian dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali menemui hambatan berkaitan dengan ganti kerugian. Bentuk dan besarnya ganti kerugian merupakan unsur yang penting dalam pengadaan tanah. Kalau bentuk dan

besarnya ganti kerugian tidak dapat diselesaikan dengan baik oleh pihak-pihak yang terkait dengan pengadaan tanah, maka dapat berakibat tertundanya bahkan dapat berakibat gagalnya pengadaan tanah.¹⁴⁵

Berkenaan dengan ganti kerugian dalam pengadaan tanah, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa:

Secara teoritis, pemberian ganti kerugian berbeda dengan jual beli (*willing seller-willing buyer*) karena pengorbanan, keterpaksaan, ketidakpastian terhadap keberlanjutan kesejahteraan sosial ekonomi, kehilangan hak-hak yang bersifat kebendaan, dan kehilangan hak untuk menikmati kesenangan hidup (*gemis van levensvreugde*) di tempat asal.

Secara ringkas, ketika berbicara mengenai ganti kerugian, mau tidak mau harus diakui bahwa rasa kehilangan tidak hanya terhadap benda-benda yang bersifat lahiriah, tetapi meliputi juga rasa kehilangan akan hal-hal yang bersifat non lahiriah, misalnya kehilangan jejaring sosial yang terbentuk sejak lama, kehilangan ikatan batin dengan tempat asal muasal seseorang beserta leluhur dan keturunannya.¹⁴⁶

Salah satu bentuk ganti kerugian yang sering menimbulkan permasalahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah ganti kerugian berbentuk uang. Masalah yang berkenaan dengan ganti kerugian berbentuk uang oleh Maria S.W. Sumardjono dirinci sebagai berikut:

- a. Ganti kerugian dinilai rendah oleh pemegang hak atas tanah;

¹⁴⁵Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - IX), "Penetapan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Pro Justitia*, Tahun XXVIII No. 1, Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahiyangan, Bandung, Januari 2000, h. 22.

¹⁴⁶Maria S.W. Sumardjono - II, *Op.cit.*, h. 46.

- b. Ganti kerugian yang dituntut oleh pemegang hak atas tanah terlalu tinggi yang tidak terlampau sulit untuk dipenuhi oleh pihak swasta, namun dapat menyulitkan bagi Pemerintah untuk dapat melangsung proyek-proyeknya;
- c. Ganti kerugian tidak diterimakan langsung kepada mereka yang berhak dan/atau jumlahnya dipotong untuk keperluan yang tidak jelas.¹⁴⁷

Urip Santoso menyatakan bahwa permasalahan ganti kerugian yang timbul dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diidentifikasi:

- a. Pihak yang berhak atas ganti kerugian menuntut ganti kerugian yang dinilai besar oleh instansi yang memerlukan tanah;
- b. Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah menetapkan besarnya ganti kerugian yang dinilai tidak layak dan adil oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian;
- c. Perbedaan pedoman dalam menetapkan besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah. Pihak yang berhak atas ganti kerugian berpedoman pada harga pasar, sedangkan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah berpedoman pada taksiran yang dilakukan oleh Penilai Pertanahan;
- d. Ganti kerugian berbentuk uang dititipkan (dikonsinyasikan) di Pengadilan Negeri meskipun belum ada kesepakatan dalam musyawarah mengenai ganti kerugian antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah.¹⁴⁸

¹⁴⁷Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – IV), “Reformasi Hukum Pertanahan”, *Makalah*, Seminar Sehari Memperingati Tri Dasawarsa UUPA, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 13 Oktober 1990, h. 9.

¹⁴⁸Urip Santoso – IX, *Op.cit.*, h. 40 – 41.

Dalam perspektif historis, sejak berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 hingga Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, pengertian ganti kerugian mengalami perubahan, yaitu :

a. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993

Dalam Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

b. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

Dalam Pasal 1 angka 11 Presiden RI No. 36 Tahun 2005 dinyatakan bahwa ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

d. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015

Dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dinyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Dalam perspektif historis, sejak berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 hingga Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, yang diberi ganti kerugian atau objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami perubahan, yaitu:

a. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993

Dalam Pasal 12 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan bahwa ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- 1) Hak atas tanah;
- 2) Bangunan;
- 3) Tanaman;
- 4) Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

b. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

Dalam Pasal 12 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 dinyatakan bahwa ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- 1) Hak atas tanah;
- 2) Bangunan;
- 3) Tanaman;
- 4) Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Dalam Pasal 33 Undang- Undang No. 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- 1) Tanah;
- 2) Tuang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) Bangunan;
- 4) Tanaman;
- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- 6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

d. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012

Dalam 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 dinyatakan bahwa Penilai bertugas untuk melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi:

- 1) Tanah;
- 2) Tuang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) Bangunan;
- 4) Tanaman;
- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- 6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam perspektif historis, sejak berlakunya Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 hingga Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami perubahan, yaitu:

a. Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993

Dalam Pasal 13 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 dinyatakan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti;
- 3) Pemukiman kembali;
- 4) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a), huruf b), dan huruf c); dan
- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam Pasal 14 dinyatakan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

b. Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

Dalam Pasal 13 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 dinyatakan bahwa:

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

Dalam Pasal 14 dinyatakan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

c. Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006

Dalam Pasal 13 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 dinyatakan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- 1) Uang; dan/atau
- 2) Tanah pengganti; dan/atau
- 3) Permukiman kembali; dan/atau
- 4) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

d. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007

Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang dan selain uang. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk selain uang diberikan dalam bentuk:

- 1) Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali sesuai yang dikehendaki oleh pemilik dan disepakati oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah;
 - 2) Tanah dan/atau bangunan pengganti dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan bagi harta benda wakaf;
 - 3) *Recognisi* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat untuk tanah ulayat; atau
 - 4) Sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- e. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012
Dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:
- 1) Uang;
 - 2) Tanah pengganti;
 - 3) Permukiman kembali;
 - 4) Kepemilikan saham; atau
 - 5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- f. Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012
Dalam Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 dinyatakan bahwa:
- 1) Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk
:
 - a) Uang;
 - b) Tanah pengganti;
 - c) Permukiman kembali;
 - d) Kepemilikan saham; atau
 - e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

- 2) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disebut pihak yang berhak. Pengertian pihak yang berhak dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah keempat oleh Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 17 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

- a. Pemegang hak atas tanah.

Pemegang hak atas tanah adalah perseorangan atau badan hukum yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Status hak atas tanahnya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan.

Untuk hak atas tanah berstatus Hak Milik, ganti kerugian diberikan kepada pemilik tanah. Untuk hak atas tanah berstatus Hak Guna Usaha, ganti kerugian diberikan kepada

pemegang Hak Guna Usaha. Untuk hak atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dan Hak Pakai atas tanah Negara, ganti kerugian diberikan kepada pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dan Hak Pakai atas tanah Negara. Untuk hak atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik, ganti kerugian untuk tanah diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemilik tanah, sedangkan ganti kerugian atas bangunan diberikan kepada pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik. Untuk hak atas tanah berstatus Hak Sewa Untuk Bangunan, ganti kerugian untuk tanah diberikan kepada pemilik tanah, sedangkan ganti kerugian atas bangunan diberikan kepada pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.

b. Pemegang Hak Pengelolaan

Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, dan Badan Otorita.

c. Nadzir untuk tanah wakaf

Nadzir untuk tanah wakaf adalah pihak yang menerima, mengelola atau mengurus tanah wakaf dari wakif untuk mengelola atau mengembangkan tanah wakaf sesuai dengan peruntukannya.

d. Pemilik tanah bekas milik adat

Pemilik tanah bekas milik adat merupakan pemilik tanah bekas milik adat sebagaimana diatur dalam Ketentuan Konversi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA).

Kepemilikan tanah bekas milik adat dibuktikan dengan, antara lain:

- 1) Petuk Pajak Bumi/Landrente, Girik, Pipil, Kekitir, Verponding Indonesia atau alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII Ketentuan Konversi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA);
 - 2) Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala adat, lurah, kepala desa atau nama lain yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dengan disertai alas hak yang dialihkan;
 - 3) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan;
 - 4) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yang tidak disertai dengan kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
 - 5) Surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan disertai dengan alas hak yang dialihkan.
- e. Masyarakat hukum adat.
- Masyarakat hukum adat sebagai pihak yang menerima ganti kerugian harus memenuhi syarat sebagai berikut :
- 1) Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang mengakui dan menetapkan ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;

- 2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum adat tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
- 3) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengaturan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat tersebut.

Ganti kerugian atas tanah ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik.
Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi Pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah negara secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penguasaan tanah negara dengan itikad baik dibuktikan dengan alat bukti, berupa:

- 1) Sertifikat hak atas tanah yang telah berakhir jangka waktu haknya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan;
 - 2) Pihak yang menguasai tanah negara dengan bukti sewa menyewa tanah;
 - 3) Surat keputusan penerima objek landreform;
 - 4) Surat izin garapan/membuka tanah; atau
 - 5) Surat penunjukan/pemberian kaveling tanah pengganti.
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah.
Pemegang dasar penguasaan atas tanah merupakan pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang

berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan.

Dasar penguasaan atas tanah dibuktikan dengan alat penguasaan, berupa:

- 1) Akta jual beli hak atas tanah yang sudah bersertipikat yang belum dibalik nama;
- 2) Akta jual beli hak milik adat yang belum diterbitkan sertipikatnya;
- 3) Surat izin menghuni;
- 4) Risalah lelang; atau
- 5) Akta ikrar wakaf, akta pengganti ikrar wakaf, atau surat ikrar wakaf.

h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi Pemerintah yang memiliki bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, yang membuktikan adanya penguasaan atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dasar kepemilikan bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dibuktikan dengan alat bukti berupa

- 1) Izin mendirikan bangunan dan bukti fisik bangunan;
- 2) Surat pernyataan penguasaan fisik bangunan; atau
- 3) Bukti tagihan, atau pembayaran listrik, telepon, atau perusahaan air minum dalam satu bulan terakhir.

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

a. Uang

Ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam bentuk mata uang rupiah. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak.

b. Tanah pengganti

Ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Tanah pengganti sebagai bentuk ganti kerugian diberikan untuk dan atas nama pihak yang berhak. Penyediaan tanah pengganti sebagai bentuk ganti kerugian dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti. Selama proses penyediaan tanah pengganti sebagai bentuk ganti kerugian, dana penyediaan tanah pengganti dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah.

c. Permukiman kembali

Ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Permukiman kembali sebagai bentuk ganti kerugian diberikan untuk dan atas nama pihak yang berhak. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali. Selama proses permukiman, dana penyediaan tanah pengganti dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah.

Dalam menetapkan bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, lokasinya ditetapkan berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak yang diikuti oleh instansi yang memerlukan tanah.

d. Kepemilikan saham

Ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah.

Kepemilikan saham sebagai bentuk ganti kerugian dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang berhak dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mendapat penugasan khusus dari Pemerintah.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak.

e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dapat berupa gabungan dua atau

lebih bentuk ganti kerugian berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan kepemilikan saham.

Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dilakukan seperti pada pemberian ganti kerugian yang berbentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan kepemilikan saham.

Dalam pembahasan tentang penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dibahas Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 disebabkan sudah dinyatakan tidak berlaku. Pembahasan tentang penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menganalisis Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.

Dasar penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan atas tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Penilai Pertanahan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional. Pengertian Penilai Pertanahan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Pengertian Penilai Pertanahan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik

penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Pengertian Penilai Pertanahan yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 diubah oleh Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Pasal 34 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai Pertanahan merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai Pertanahan disampaikan kepada Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai Pertanahan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam menetapkan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak didasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOBBB), atau harga pasar tanah, melainkan berdasarkan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan atas tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dasar penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Ada 4 (empat) cara penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang No.2 Tahun 2012, yaitu:

- a. Kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian

Musyawarah diadakan oleh Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh Penilai Pertanahan. Hasil kesepakatan dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis 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 kerugian dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.¹⁴⁹ Guna Negara menyatakan bahwa musyawarah yang secara konseptual merupakan mekanisme untuk menemukan kata sepakat dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan.¹⁵⁰

¹⁴⁹Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, h. 75.

¹⁵⁰Guna Negara (selanjutnya disebut Guna Negara – II), *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah Sejarah Pembentukan Hukum Pengadaan Tanah Indonesia*, Tata Nusa, Jakarta, 2016, h. 72.

Maksud dan tujuan musyawarah diadakan antara Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah untuk menetapkan kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam musyawarah ini, kedudukan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah setara atau sejajar sehingga tidak dapat dibenarkan satu pihak memaksakan kehendaknya kepada pihak lain.

- b. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas pengajuan kasasi oleh pihak yang keberatan,

Ketika penentuan jumlah pemberian ganti kerugian antara pihak yang berhak dan dengan pihak yang memerlukan tanah belum tercapai kata sepakat, maka pihak yang berhak memiliki hak untuk mengajukan keberatan kepada pengadilan. Pengadilan akan memberi penilaian terkait atau tidak pantasnya, layak atau tidak layaknya, rasional atau tidak rasionalnya besarnya pemberian ganti kerugian yang ditawarkan kepada pihak yang berhak oleh pihak yang memerlukan tanah.¹⁵¹

¹⁵¹Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016, h. 198.

Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung atas pengajuan keberatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa yang dimaksud putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah “putusan yang menurut ketentuan Undang-Undang tidak ada kesempatan lagi untuk menggunakan upaya hukum biasa untuk melawan putusan tersebut, sedang putusan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap adalah putusan yang menurut ketentuan Undang-Undang masih terbuka kesempatan untuk menggunakan upaya hukum untuk melawan putusan tersebut misalnya *verset*, *banding*, dan *kasasi*”.¹⁵²

Yang dimaksud putusan Pengadilan Negeri yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah putusan yang diterbitkan oleh Pengadilan Negeri atas keberatan yang diajukan oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian dan pihak yang mengajukan keberatan tidak mengajukan upaya kasasi ke Mahkamah Agung.

Yang dimaksud putusan Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah putusan yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung atas upaya kasasi yang diajukan oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian. Putusan Mahkamah Agung adalah putusan yang bersifat final dan

¹⁵²Abdul Kadir Muhammad, (selanjutnya disebut Abdul Kadir Muhammad – I), *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 75.

tidak ada kesempatan untuk mengajukan upaya Peninjauan Kembali.

- c. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam musyawarah, akan tetapi tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri

Dalam hal pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, akan tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang ditentukan ke Pengadilan Negeri, karena hukum pihak yang berhak atas ganti kerugian dianggap menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, akan tetapi tidak mengajukan keberatan diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam musyawarah, akan tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang ditentukan ke Pengadilan Negeri dianggap menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) merupakan penerapan asas "*qui tacet consentire videtur*", yang artinya siapa yang berdiam diri dianggap menyetujui.¹⁵³

- d. Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah

Dalam hal pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah antara Lembaga Pertanahan atau Pelaksana

¹⁵³Danang Averroes Al – Khawarizmi, *Asas dan Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Genta Press, Yogyakarta, 2017, h. 38.

Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi yang memerlukan tanah. Penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Faktor penyebab penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah:

- 1) Pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah antara Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan pihak yang berhak;
- 2) Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 3) Pihak yang berhak atas ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- 4) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 5) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
- 6) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- 7) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan keputusan yang diterbitkan oleh Lembaga Pertanahan atau Pelaksana

Pengadaan Tanah (PPT). Keputusan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) didasarkan pada:

- a. Kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
- b. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam musyawarah, akan tetapi tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri; atau
- c. Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah.

2. Perolehan Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pihak yang dapat memperoleh tanah dapat berupa perseorangan warga negara Indonesia, atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak atas tanah yang dapat diperoleh perseorangan atau badan hukum, adalah:

- a. Hak Milik
Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 (Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960).
- b. Hak Guna Usaha
Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960).

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960).

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa tanah, atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960).

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga (Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan).

Hak atas tanah yang diperoleh perseorangan dan badan hukum dapat dipergunakan dan/atau dimanfaatkan untuk keperluan :

- a. Untuk keperluan mendirikan bangunan
Hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, misalnya rumah tempat tinggal atau hunian, rumah toko (ruko), rumah kantor (rukan), rumah sakit, rumah makan, pabrik, gudang, toko, kantor, gedung pendidikan, gedung olahraga, gedung pertemuan, Gedung peribadatan, stasiun, terminal, pelabuhan, bandar udara, pasar/plasa/mall.
- b. Untuk keperluan bukan mendirikan bangunan
Hak atas tanah untuk keperluan bukan mendirikan bangunan, yaitu hak atas tanah dimanfaatkan atau diusahakan untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dalam peraturan perundang-undangan tentang pertanahan ditetapkan bahwa ada 4 (empat) cara perolehan hak atas tanah, yaitu:

- a. Penetapan Pemerintah
Perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara dan Hak Pengelolaan dengan penetapan yang diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Bentuk Penetapan Pemerintah dalam perolehan hak atas tanah berupa Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).
- b. Ketentuan Undang-Undang (penegasan konversi)
Perolehan hak atas tanah terjadi karena ketentuan Undang-Undang melalui permohonan penegasan konversi yang berasal dari bekas tanah milik adat.
- c. Peralihan hak
Perolehan hak atas tanah dalam bentuk beralih melalui pewarisan, dan dalam bentuk dialihkan melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*), lelang.
- d. Pemberian hak

Perolehan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik dengan bukti Akta Pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).¹⁵⁴

4 (empat) cara perolehan hak atas tanah oleh perseorangan dan badan hukum dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Penetapan Pemerintah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur hak atas tanah terjadi dengan Penetapan Pemerintah, yaitu Pasal 22 ayat (2) huruf a untuk Hak Milik, Pasal 32 untuk Hak Guna Usaha, dan Pasal 37 huruf a untuk Hak Guna Bangunan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai terjadi dengan pemberian hak sebagai bentuk Penetapan Pemerintah, yaitu Pasal 6 untuk Hak Guna Usaha, Pasal 22 untuk Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, dan Pasal 42 untuk Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan,

Peraturan perundang-undangan lain yang mengatur perolehan tanah dengan pemberian hak sebagai bentuk Penetapan Pemerintah, adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Perolehan hak atas tanah dengan Penetapan Pemerintah terjadi melalui pemberian hak. Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

¹⁵⁴Urip Santoso - VII, *Op.cit.*, h. 29.

Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pemberian hak adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, ruang lingkup pemberian hak, adalah:

- 1) Pemberian hak atas tanah negara;
- 2) Perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha. Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- 3) Pembaharuan Hak Guna Usaha. Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- 4) Pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.

Hak atas tanah yang diperoleh melalui Penetapan Pemerintah, tanahnya berasal dari tanah negara atau Hak Pengelolaan. Beberapa pakar memberikan pengertian tanah negara, yaitu:

- 1) Boedi Harsono
Yang dimaksud tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah “tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah”.¹⁵⁵
- 2) Arie S Hutagalung
Tanah negara adalah “tanah yang masih langsung dikuasai oleh negara yang di atasnya belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang diberikan kepada badan hukum, perseorangan, termasuk instansi Pemerintah”.¹⁵⁶

¹⁵⁵Boedi Harsono – II, *Op.cit.*, h. 480.

¹⁵⁶Arie S Hutagalung – I, *Op.cit.*, h. 62.

- 3) Urip Santoso,
Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah “tanah yang di atasnya belum terdapat atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum”.¹⁵⁷
- 4) Maria S.W. Sumardjono
Tanah negara adalah “tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan sesuatu hak, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf”.¹⁵⁸
- 5) I. Soegiarto
Tanah negara adalah “tanah-tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah”.¹⁵⁹
- 6) Ali Achmad Chomsah
Tanah negara adalah “tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku”.¹⁶⁰
- 7) Julius Sembiring
Penggunaan istilah tanah negara dapat saja digunakan sepanjang konsepsi dan maknanya disesuaikan dengan UUPA. Artinya “tanah negara bukanlah tanah “milik” negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat

¹⁵⁷Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – V), “Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Juni 2015, h. 222.

¹⁵⁸Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono – V), *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Bagian Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, h. 25.

¹⁵⁹I. Soegiarto, “Bumi Bakti”, *Majalah Badan Pertanahan Nasional*, No. 7 Tahun 1994, Jakarta, 1994, h. 25.

¹⁶⁰Ali Achmad Chomsah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 1.

privat, melainkan tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik¹⁶¹.

Peraturan perundang-undangan yang memberikan pengertian tanah negara, adalah:

- 1) Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Tanah Negara

Tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara.

- 2) Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah,

- 3) Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

- 4) Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013.

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah,

Pengertian Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 *juncto* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada

¹⁶¹Julius Sembiring, *Pengertian, Pengatura, dan Permasalahan Tanah Negara*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016, h. 4.

pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Hak atas tanah yang berasal dari tanah negara adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pengelolaan. Ada 3 (tiga) macam Hak Guna Bangunan yaitu Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik. Demikian juga, Hak Pakai ada 3 (tiga) macam, yaitu Hak Pakai atas tanah negara, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik. Hak atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak atas tanah yang diperoleh melalui pemberian hak, terjadi dengan Penetapan Pemerintah. Yang dimaksud Penetapan Pemerintah dalam kaitannya dengan perolehan hak atas tanah adalah suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang untuk memberikan hak atas tanah.¹⁶² Pejabat yang berwenang menerbitkan Penetapan Pemerintah adalah Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, atau dapat dilimpahkan kewenangannya kepada pejabat lain di Badan Pertanahan Nasional RI.

Bentuk Penetapan Pemerintah dalam pemberian hak atas tanah adalah Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013, pejabat yang berwenang menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) untuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai adalah Menteri Agraria

¹⁶²Urip Santoso – VII, *Op.cit.*, h. 92.

dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, atau dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pejabat yang berwenang untuk memberikan Hak Guna Usaha adalah Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, tidak dilimpahkan kewenangannya kepada pejabat lain.

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013, pejabat yang berwenang menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) untuk Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sebelum diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dibuatlah Perjanjian Penggunaan Tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Untuk dapat diterbitkan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH), pemohon mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

b. Ketentuan Undang-Undang (penegasan konversi)

Peraturan perundang-undangan yang mengatur perolehan hak atas tanah karena ketentuan Undang-Undang (penegasan konversi), yaitu:

- 1) Pasal 22 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 untuk Hak Milik;
- 2) Ketentuan-ketentuan konversi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960;

- 3) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah;
- 4) Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 5) Pasal 65 ayat (1) huruf a dan Pasal 88 ayat (1) huruf a Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sebelum diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tanggal 24 September 1960, di Indonesia terdapat 2 (dua) macam hak atas tanah, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat. Kedua macam hak atas tanah tersebut diubah status haknya (dikonversi) menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Untuk konversi hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dibatasi dalam jangka waktu 20 (duapuluh) tahun sejak diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yaitu konversinya berakhir pada tanggal 24 September 1980. Kalau hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat tidak dikonversi sampai dengan tanggal 24 September 1980, maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Untuk konversi hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat tidak dibatasi jangka waktunya sejak diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Sampai kapanpun bekas pemilik hak-hak Indonesia atas tanah dapat mengajukan permohonan penegasan konversi.

A.P. Parlindungan memberikan pengertian konversi yaitu “penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlik Wetboek* (BW) dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut UUPA”.¹⁶³ Effendi Perangin memberikan pengertian konversi yaitu “perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16). Setiap hak atas tanah yang ada sebelum UUPA berlaku, baik hak barat maupun hak Indonesia, oleh ketentuan-ketentuan konversi UUPA diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang disebut dalam Hukum Tanah yang baru”.¹⁶⁴ Urip Santoso memberikan pengertian konversi yaitu “perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hukum adat menjadi hak atas tanah menurut UUPA”.¹⁶⁵

Pasal II ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1, seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini yaitu hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, *landerijenbezitrecht*, *altijdurende erpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir, dan hak-hak lain dengan nama, apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak mulai berlakunya

¹⁶³A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 5.

¹⁶⁴Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1990, h. 145.

¹⁶⁵Urip Santoso - VIII, *Op.cit.*, h. 28.

Undang-Undang ini menjadi Hak Milik tersebut dalam Pasal 20 ayat 1, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21”.

Bekas tanah milik adat (tanah yasan) yang bertanda bukti Petuk Pajak Bumi/Landrente, Girik, Kekitir, Pipil, atau Verponding Indonesia, sekarang diganti dengan Kutipan Register Leter C dikonversi menjadi Hak Milik. Penegasan konversinya diajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat melalui pendaftaran tanah secara sporadik atau pendaftaran tanah secara sistematis.

c. Peralihan hak

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menetapkan bahwa Hak Milik (Pasal 20 ayat (2)), Hak Guna Usaha (Pasal 28 ayat (3)), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 35 ayat (3)) dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha (Pasal 16 ayat (1)), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 34 ayat (1)), dan Hak Pakai atas tanah negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan (Pasal 54 ayat (1)) dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, ada 2 (dua) bentuk peralihan hak, yaitu:

1) Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari pemegang haknya kepada pihak lain disebabkan oleh peristiwa hukum, yaitu pemegang haknya meninggal dunia. Beralihnya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ini melalui pewarisan.

2) Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari pemegang haknya kepada pihak lain disebabkan oleh perbuatan hukum. Perbuatan hukum tersebut adalah jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*), lelang.¹⁶⁶

Urip Santoso memberikan pengertian dari masing-masing contoh beralih dan dialihkan, yaitu:

1) Pewarisan

Pewarisan adalah “berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya sebagai pewaris kepada pihak lain sebagai ahli waris disebabkan pemegang haknya meninggal dunia”.¹⁶⁷

2) Jual beli

Jual beli adalah “perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang haknya sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli, dan secara bersamaan pihak pembeli menyerahkan sejumlah uang sebagai harga, yang besarnya sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak”¹⁶⁸.

3) Tukar menukar

Tukar menukar adalah perbuatan hukum berupa saling menyerahkan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang hak yang satu kepada pemegang hak yang lain.¹⁶⁹

¹⁶⁶Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – X), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2015, h. 301.

¹⁶⁷Urip Santoso – IV, *Op.cit.*, h. 133.

¹⁶⁸Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – XI), *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi Wewenang dan Sifat Akta*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016, h. 119.

¹⁶⁹*Ibid.*

4) Hibah

Hibah adalah “perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang haknya sebagai pemberi hibah kepada pihak lain sebagai penerima hibah, tanpa pembayaran sejumlah uang dari penerima hibah kepada pemberi hibah”.¹⁷⁰

5) Pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrenng*)

Pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrenng*) adalah “perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang haknya sebagai pemberi hibah kepada perusahaan yang akan difungsikan sebagai modal perusahaan”.¹⁷¹

6) Lelang

Lelang adalah “perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya dari pemegang haknya melalui penjualan hak atas tanah secara terbuka untuk umum oleh Kantor Lelang setelah diterbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan harga tertinggi yang didahukului oleh pengumuman lelang”.¹⁷²

Untuk keperluan pendaftaran peralihan hak atas tanah dibuktikan dengan dokumen berupa:

1) Pewarisan

Untuk pewaris dibuktikan dengan akta kematian atau surat keterangan kematian yang diterbitkan oleh pejabat atau instansi yang berwenang, sedang untuk ahli waris dibuktikan dengan surat keterangan ahli waris yang diterbitkan oleh pejabat atau instansi yang berwenang.

¹⁷⁰*Ibid.*, h. 120.

¹⁷¹*Ibid.*

¹⁷²Urip Santoso - VII, *Op.cit.*, h. 133.

2) Jual beli, tukar menukar, hibah, Pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrenng*)

Jual beli, tukar menukar, hibah, Pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrenng*) dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

3) Lelang

Lelang dibuktikan dengan Kutipan Risalah Lelang atau Berita Acara Lelang yang diterbitkan oleh Kantor Lelang setempat.

d. Pemberian hak

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur perolehan hak atas tanah yang terjadi karena pemberian hak, yaitu Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik (Pasal 24) dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik (Pasal 44).

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

Peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), adalah:

1) Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2) Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3) Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan atas tanah Hak Milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pihak yang dapat memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Yang termasuk instansi ditetapkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau badan usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasan hak oleh pihak yang berhak, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu: "Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap". Pelepasan hak oleh pihak yang berhak

dilakukan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dalam 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Pihak yang berhak setelah menerima ganti kerugian;
- b. Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengertian pelepasan hak dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, yaitu kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional. Dengan pelepasan hak berakibat terputusnya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan hak atas tanah yang dikuasainya kepada negara dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Beberapa pakar Hukum Agraria memberikan pengertian pelepasan hak berkaitan dengan pengadaan tanah, yaitu:

- a. Abdurrahman

Pelepasan hak adalah “perbuatan seseorang pemegang hak untuk melepaskan apa yang menjadi haknya secara sukarela setelah kepadanya diberikan suatu ganti rugi yang layak”.¹⁷³

- b. Urip Santoso

Pelepasan hak adalah “kegiatan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dikuasainya dengan atau pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemegang hak atas tanah oleh pihak yang memerlukan tanah, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai oleh Negara”.¹⁷⁴

¹⁷³Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 26.

¹⁷⁴Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - XIII), “Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Media Hukum dan Peradilan*, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Surabaya, Juli 2017, h. 29.

c. Irene Eka Sihombing

Pelepasan hak adalah “perbuatan untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah haknya disertai pemberian imbalan yang disepakati bersama atas dasar musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah mengenai besarnya imbalan atas tanah berikut bangunan ataupun benda-benda yang melekat pada tanah”.¹⁷⁵

Pelepasan hak oleh pihak yang berhak sebagai cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 41 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Ketentuan-ketentuan dalam pelepasan hak oleh pihak yang berhak disini, adalah:

- a. Pelepasan hak dilakukan setelah pihak yang berhak menerima ganti kerugian;
- b. Pihak yang berhak menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional;
- c. Bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari;
- d. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan;
- e. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian;

¹⁷⁵Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2017, h. 81.

- f. Apabila pihak yang berhak menerima ganti kerugian melanggar ketentuan dalam pelepasan hak, maka dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan dalam Pasal 41 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh:

- a. Pasal 96 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012
- 1) Pelepasan hak objek pengadaan tanah dilaksanakan oleh pihak yang berhak kepada negara dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.
 - 2) Pelepasan hak objek pengadaan tanah dibuat dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah oleh Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah.
- b. Pasal 97 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012
- Dalam pelaksanaan pelepasan hak objek pengadaan tanah, Pelaksana Pengadaan Tanah berkewajiban:
- 1) Menyiapkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - 2) Menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak;
 - 3) Memberi tanda terima pelepasan; dan
 - 4) Membubuhi tanggal, paraf, dan cap pada sertipikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.
- c. Pasal 98 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012
- Dalam pelaksanaan pelepasan hak objek pengadaan tanah, penerima ganti kerugian atau kuasanya wajib:
- 1) Menandatangani surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/

atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

- 2) Menandatangani berita acara pelepasan hak;
- 3) Menyerahkan bukti-bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui pelaksana pengadaan tanah;
- 4) Menyerahkan salinan/fotokopi identitas diri atau identitas kuasanya.

Pasal 100 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan hapusnya hak karena pelepasan hak objek pengadaan tanah, yaitu :

- a. Objek pengadaan tanah yang telah diberikan ganti kerugian atau ganti kerugian telah ditiptikan di Pengadilan Negeri atau yang telah dilaksanakan pelepasan hak objek pengadaan tanah, hubungan hukum antara pihak yang berhak dan tanahnya hapus demi hukum;
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota karena jabatannya melakukan pencatatan hapusnya hak pada buku tanah dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya, dan selanjutnya memberitahukan kepada para pihak terkait;
- c. Dalam hal objek pengadaan tanah belum terdaftar, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan tentang hapusnya hak dan disampaikan kepada lurah/kepala desa atau nama lain, camat dan pejabat yang berwenang yang mengeluarkan surat untuk selanjutnya dicatat dan dicoret dalam buku administrasi kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kecamatan.

Mengenai pengertian pelepasan hak yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, yaitu kegiatan pemutusan hubungan

hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional. Pasal 1 angka 2 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 memberikan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Ada perbedaan isi pelepasan hak antara Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dengan Pasal 1 angka 2 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, tidak ada pemberian ganti kerugian dan tidak ada musyawarah, sedangkan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dengan Pasal 1 angka 2 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 ada pemberian ganti kerugian dan ada musyawarah.

Persamaan isi pelepasan hak pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dan Pasal 1 angka 2 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, pelepasan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya.

Pelepasan hak dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan *Presiden* RI No. 148 Tahun 2015 tidak selalu ada pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak, yaitu untuk tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum privat ada pemberian ganti kerugian, sedangkan untuk tanah yang dikuasai oleh instansi Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan tanah kas desa tidak ada pemberian ganti kerugian (Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012). Juga tidak selalu ada musyawarah antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah, yaitu pelepasan hak dilakukan bila telah ada kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah. Pelepasan hak juga dapat dilakukan tanpa musyawarah untuk kesepakatan, yaitu untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012).

Pelepasan hak yang dilakukan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap merupakan pelepasan hak tanpa kesukarelaan atau melepaskan hak dengan keterpaksaan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 27 huruf a angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, yaitu Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Kalau pelepasan hak dilakukan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berarti pihak yang berhak atas ganti kerugian dipaksa untuk melepaskan hak atas tanahnya atau tidak ada kesukarelaan dari pihak yang berhak atas ganti kerugian untuk melepaskan hak atas tanahnya. Hal ini dapat disamakan dengan pengambilan hak atas tanah secara paksa oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) untuk kepentingan umum. Seharusnya pengambilan hak

atas tanah secara paksa untuk kepentingan umum ditempuh melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah ditempuh melalui pelepasan hak oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian disebabkan instansi yang memerlukan tanah tidak dapat memperoleh tanah melalui pemindahan hak atas tanah dalam bentuk jual beli. Instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat materiil dalam jual beli tanah disebabkan instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah yang mejadi objek jual beli. Umumnya tanah yang dibutuhkan oleh instansi yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berstatus Hak Milik yang sudah bersertipikat maupun bekas tanah milik adat yang bertanda bukti Petuk Pajak Bumi/Landrente, Girik, Pipil, Ketitir, Verponding Indonesia, yang sekarang diganti menjadi Kutipan Register Leter C, maka instansi yang memerlukan tanah tidak dapat membeli tanah tersebut disebabkan instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atau bukan subjek Hak Milik.

Urip Santoso menyatakan bahwa syarat sah pendaftaran jual beli tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ada 2 (dua) macam, yaitu:

a. Syarat materiil

Pemegang hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun berhak dan berwenang menjual hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susunnya, dan pembeli harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjadi objek jual beli tanah.

b. Syarat format

Jual beli hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun harus dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu: “Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹⁷⁶

Instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat, baik syarat materiil dan syarat formal dalam jual beli tanah sehingga instansi yang memerlukan tanah tidak dapat membeli tanah yang dibutuhkannya dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dasar pelepasan hak atas tanah ditempuh dikemukakan oleh Arie S Hutagalung, yaitu acara pelepasan hak ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh dan menguasai tanah yang berstatus Hak Milik atau eks Hak Milik Adat, namun tidak memenuhi syarat sebagai subjek pemegang hak atas tanah tersebut melalui pemindahan hak/peralihan hak secara langsung.¹⁷⁷ Pelepasan hak atas tanah sebagai cara perolehan tanah ditempuh dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah disebabkan instansi yang memerlukan tanah tidak dapat memperoleh tanah melalui pemindahan hak atas tanah dalam bentuk jual beli.

¹⁷⁶Urip Santoso – XI, *Op.cit.*, h. 367 – 369.

¹⁷⁷Arie S Hutagalung – I, *Op.cit.*, h. 179.

Akibat hukum pelepasan hak atas tanah dikemukakan oleh Boedi Harsono, yaitu dengan pelepasan hak atas tanah tidak berarti bahwa hak atas tanah berpindah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain yang memberikan ganti kerugian, melainkan hak atas tanah tersebut hapus dan kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. "Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu faktor penyebab hapusnya hak atas tanah dan bukan pemindahan hak atas tanah".¹⁷⁸

Dengan pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya, hak atas tanah tidak berpindah kepada pihak yang memerlukan tanah, melainkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.¹⁷⁹ Pelepasan hak atas tanah oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian tidak berakibat hak atas tanah berpindah kepada instansi yang memerlukan tanah, melainkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah bukanlah pemindahan hak atas tanah, akan tetapi merupakan hapusnya hak atas tanah.

Setelah dilakukan pelepasan hak oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian, belum secara yuridis tanah yang telah dilepaskan tersebut dikuasai oleh instansi yang memerlukan tanah disebabkan tanah tersebut masih berstatus sebagai tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Untuk dapat menguasai tanah secara yuridis, instansi yang memerlukan tanah harus mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor

¹⁷⁸Boedi Harsono - IV, *Op.cit.*, h. 168.

¹⁷⁹Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - XIV), "Perolehan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Perusahaan Swasta", *Jurnal Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahiyangan, Bandung, Oktober 2010, h. 213.

Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Kewajiban bagi instansi yang memerlukan tanah untuk mendaftarkan tanah yang diperolehnya ditetapkan dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu : “Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

3. Penitipan Uang di Pengadilan dalam Perspektif Hukum Perdata

Penitipan uang di pengadilan dalam perspektif Hukum Perdata diatur dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek* (BW)). Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek* (BW)) lebih banyak memuat aturan-aturan hukum yang bersifat mengatur (*regulen*) dan terbuka. Sifat mengatur, yaitu para pihak dapat menyimpangi dari aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pembuat Undang-Undang sepanjang penyimpangan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip atau asas, dan kaidah hukum atau norma yang berlaku di masyarakat.

Ada perbedaan pengertian antara perikatan dan perjanjian. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek* (BW)) tidak memberikan pengertian perikatan. Istilah perikatan merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda, yaitu *verbinten*. Secara konseptual, R. Subekti memberikan pengertian perikatan yaitu “suatu hubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hak dari pihak yang lain, dan pihak lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu”.¹⁸⁰ Setiawan memberikan pengertian perikatan yaitu “suatu hubungan hukum yang terjadi karena adanya peristiwa hukum yang dapat berupa perbuatan, kejadian, dan keadaan. Hubungan hukum ini perlu dibedakan dengan hubungan-hubungan yang terjadi dalam pergaulan

¹⁸⁰R. Subekti (selanjutnya disebut R. Subekti - I), *Hukum Perjanjian*, Intermedia, Jakarta, 1985, h. 1.

hidup berdasarkan kesopanan, kepatutan, dan kesusilaan”.¹⁸¹ Van Der Burg menyatakan bahwa perikatan adalah “suatu hubungan hukum di bidang harta kekayaan antara dua orang atau lebih yang menurut ketentuan, seseorang atau lebih berhak atas sesuatu, sedangkan yang seorang lagi atau lebih berkewajiban untuk memberikan sesuatu itu”.¹⁸²

Istilah perikatan mempunyai arti lebih luas daripada istilah perjanjian. Perikatan merupakan suatu pengertian yang abstrak, sedangkan istilah perjanjian adalah suatu peristiwa hukum yang konkret. Istilah perjanjian merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda yaitu *overeenkomst*. Kata *overeenkomst* berasal dari kata *overeenkomen*, yang artinya setuju atau sepakat. Istilah perjanjian mengandung kata sepakat sesuai dengan asas konsensualisme.¹⁸³

Sumber perikatan atau yang menjadi dasar lahirnya suatu perikatan diatur dalam Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menyatakan bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena Undang-Undang.¹⁸⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), perikatan ada yang lahir dari perjanjian dan ada yang lahir dari Undang-Undang.

Irawan Soerodjo membedakan perikatan yang lahir dari Undang-Undang dan perikatan yang lahir dari perjanjian, yaitu :

- a. Perikatan yang lahir dari Undang-Undang adalah timbulnya hubungan hukum didasarkan atau berasal dari suatu ketentuan-ketentuan atau norma hukum yang berlaku

¹⁸¹R. Setiawan (selanjutnya disebut R. Setiawan – I), *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Putra A Bardin, Bandung, 1999, H. 3.

¹⁸²Van Der Burg, *Buku Tentang Teori Perikatan*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 1.

¹⁸³Leli Joko Suryono, *Pokok-pokok Perjanjian Indonesia*, LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2014, h. 43.

¹⁸⁴R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 323.

dalam lingkup hukum harta kekayaan. Perikatan yang lahir dari Undang-Undang ini tidak didasarkan pada adanya kehendak atau kemauan dari orang itu untuk mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau terhadap suatu benda. Hubungan hukum yang timbul untuk memenuhi prestasi di luar kehendak atau kemauan seseorang, melainkan semata-mata timbul karena Undang-Undang itu sendiri;

- b. Perikatan yang lahir dari perjanjian adalah lahirnya perikatan berdasarkan kesepakatan. Perikatan yang lahir dari perjanjian dilandasi dan berawal dari adanya kehendak seseorang untuk saling mengikatkan dirinya satu terhadap orang lain guna memenuhi dan mencapai suatu prestasi yang diperjanjikan dalam perjanjian tersebut.¹⁸⁵

Perjanjian merupakan salah satu sumber lahirnya perikatan. Tanpa adanya perjanjian tidak akan terbentuk perikatan. Dengan adanya perjanjian, timbul hubungan hukum di antara para pihak, yaitu pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak yang lain berkewajiban memenuhi prestasi. Hubungan hukum para pihak inilah yang disebut perikatan sehingga dapat dikatakan bahwa perikatan sebagai akibat dari adanya perjanjian yang dibuat oleh para pihak, dengan kata lain perjanjian melahirkan perikatan.

Perjanjian yang menimbulkan perikatan membawa konsekuensi lahirnya hak dan kewajiban di antara para pihak yang membuat perjanjian. Dengan demikian, dalam suatu perikatan terdapat hak dan kewajiban bagi para pihak. Hak dan kewajiban tersebut merupakan akibat dari suatu hubungan hukum (perikatan), yaitu hubungan yang diatur oleh hukum.¹⁸⁶

¹⁸⁵Irawan Soerodjo, *Hukum Perjanjian dan Pertanahan Perjanjian Build Operate and Transfer Atas Tanah Pengaturan Karakteristik dan Praktik*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2016, h. 10 – 13.

¹⁸⁶H. Ridwan Syahrani, *Selum Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 2013, h. 196.

Hubungan hukum yang menimbulkan hak dan berkewajiban merupakan perikatan yang mengikat kedua belah pihak sehingga masing-masing pihak mempunyai hak dan berkewajiban untuk melaksanakan apa yang disebut prestasi. Prestasi dalam perikatan menurut Pasal 1234 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu.

Antara perjanjian dan perikatan mempunyai hubungan yang erat, yaitu suatu perjanjian melahirkan perikatan. Perikatan tersebut memberikan hak dan kewajiban bagi para pihak yang menjadi subjek perikatan. Para pihak dalam perikatan adalah kreditor dan debitor, yang disebut subjek perikatan. Kreditor atau pihak yang berpiutang, yaitu pihak yang berhak atas prestasi, sedangkan debitor atau pihak yang berutang adalah pihak yang berkewajiban melaksanakan prestasi. Dalam perikatan terdapat dua subjek hukum, yaitu kreditor dan debitor. Kreditor berhak atas suatu prestasi, sedangkan debitor berkewajiban untuk memenuhi prestasi.

Secara normatif, pengertian perjanjian dinyatakan dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu : “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”.¹⁸⁷

Secara konseptual, R. Subekti memberikan pengertian perjanjian, yaitu “suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang lain, atau dimana dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal”.¹⁸⁸ Menurut R. Setiawan, perjanjian adalah “suatu perbuatan hukum dimana satu orang

¹⁸⁷R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 338.

¹⁸⁸R. Subekti (selanjutnya disebut R. Subekti - II), *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 2001, h. 36.

atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.¹⁸⁹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan menyatakan bahwa “perjanjian merupakan perbuatan hukum dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang lain atau lebih”.¹⁹⁰ Herlien Budiono memberikan pengertian perjanjian, yaitu “perbuatan atau tindakan hukum yang terbentuk dengan tercapainya kata sepakat yang merupakan pernyataan kehendak bebas dari dua orang (pihak) atau lebih, dimana tercapainya sepakat tersebut tergantung dari para pihak yang menimbulkan akibat hukum untuk kepentingan pihak yang satu dan atas beban pihak yang lain atau timbal balik dengan mengindahkan ketentuan perundang-undangan”.¹⁹¹ Wirjono Prodjodikoro menyatakan bahwa perjanjian adalah “suatu perhubungan mengenai harta benda antara dua pihak, dimana salah satu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan suatu hal atau untuk tidak melakukan suatu hal, sedangkan pihak lain berhak menuntut pelaksanaan janji tersebut”.¹⁹² Lebih lanjut dinyatakan oleh Sudikno Mertokusumo, perjanjian adalah “hubungan hukum antar dua belah pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Dua pihak itu sepakat itu untuk menentukan peraturan atau kaedah hukum atau hak dan kewajiban yang mengikat mereka untuk ditaati dan dijalankan. Kesepakatan itu menimbulkan akibat hukum dan bila kesepakatan dilanggar, maka akibat hukumnya si pelanggar dikenai sanksi”.¹⁹³ Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa

¹⁸⁹R. Setiawan, *Op.cit.*, h. 49.

¹⁹⁰Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perseorangan*, Liberty, Yogyakarta, 1980, h. 1.

¹⁹¹Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, h. 3.

¹⁹²Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Bale, Bandung, 1979, h. 9.

¹⁹³Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, h. 97.

perjanjian adalah “suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal mengenai harta kekayaan”.¹⁹⁴ Perjanjian adalah suatu perbuatan hukum mengenai harta kekayaan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk saling mengikatkan diri atas dasar kesepakatan kedua belah pihak, yang menimbulkan akibat hukum bagi kedua belah pihak berupa hak dan kewajiban.

Dalam hukum perjanjian dikenal beberapa asas hukum yang menjadi dasar terjadinya perjanjian, yaitu:

a. Asas kebebasan berkontrak

Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menyatakan bahwa : “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya”.¹⁹⁵ Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) mengandung asas kebebasan berkontrak, yang berhubungan dengan isi perjanjian.

Adanya asas kebebasan berkontrak, dapat diketahui bahwa Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menganut sistem terbuka, artinya hukum memberi keleluasaan kepada para pihak untuk mengatur sendiri pola hubungan hukumnya. Apa yang diatur dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) hanya sekedar dan melengkapi (*regelend recht - aanvulendrecht*).

Asas kebebasan berkontrak mengandung arti bahwa setiap orang bebas mengadakan perjanjian apa saja, baik yang sudah diatur maupun belum diatur oleh Undang-Undang, tetapi kebebasan berkontrak tersebut dibatasi oleh tiga hal yaitu tidak dilarang oleh Undang-Undang,

¹⁹⁴Abdul Kadir Muhammad (selanjutnya disebut Abdul Kadir Muhammad – II), *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 225.

¹⁹⁵R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 342.

tidak bertentangan dengan ketertiban umum, dan tidak bertentangan dengan kesusilaan.

R. Subekti menyatakan bahwa cara menyimpulkan asas kebebasan berkontrak adalah dengan jalan menekankan pada perkataan “semua” yang ada di muka kata “perjanjian”. Dikatakan bahwa Pasal 1338 ayat 1 Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) itu seolah-olah membuat pernyataan bahwa kita diperbolehkan membuat perjanjian apa saja dan akan mengikat kita sebagaimana mengikatnya Undang-Undang.¹⁹⁶

Setiap orang boleh mengadakan perjanjian apa saja, walaupun belum atau tidak diatur dalam Undang-Undang. Ini yang disebut asas kebebasan berkontrak (*freedom of making contract*). Walaupun berlaku asas ini, kebebasan berkontrak dibatasi oleh 3 (tiga) hal, yaitu tidak dilarang oleh Undang-Undang, tidak bertentangan dengan kesusilaan, dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum.¹⁹⁷

Menurut asas kebebasan berkontrak, seseorang pada umumnya mempunyai pilihan bebas untuk mengadakan perjanjian. Di dalam asas ini terkandung suatu pandangan bahwa orang bebas untuk melakukan atau tidak melakukan perjanjian, bebas dengan siapa ia mengadakan perjanjian, bebas tentang apa yang diperjanjikan, dan bebas untuk menetapkan syarat-syarat perjanjian.¹⁹⁸

Menurut Sutan Remy Sjahdeni, asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia meliputi ruang lingkup sebagai berikut:

- 1) Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;

¹⁹⁶R. Subekti (selanjutnya disebut R. Subekti - III), *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1995, h. 4.

¹⁹⁷Abdul Kadir Muhammad (selanjutnya disebut Abdul Kadir Muhammad - III), *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, h. 84.

¹⁹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, h. 31.

- 2) Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa ia ingin membuat perjanjian;
- 3) Kebebasan untuk menentukan atau memilih kausa dari perjanjian yang akan dibuatnya;
- 4) Kebebasan untuk menentukan objek perjanjian;
- 5) Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
- 6) Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan Undang-Undang yang bersifat opsional.¹⁹⁹

Herlien Budiono menyatakan bahwa “kebebasan berkontrak dalam arti materiil berarti bahwa para pihak bebas mengadakan kontrak mengenai hal yang diinginkannya asalkan causanya halal. Kebebasan berkontrak dalam arti formal adalah perjanjian yang terjadi atas setiap kehendak dari para pihak”.²⁰⁰

b. Asas konsensualisme

Dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) terkandung asas yang esensial dari hukum perjanjian yaitu asas konsensualisme.²⁰¹ Asas konsensualisme berhubungan dengan lahirnya perjanjian bagi para pihak, yaitu adanya kesepakatan oleh para pihak untuk membuat suatu perjanjian.

Asas konsensualisme mempunyai hubungan yang erat dengan asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikat dalam perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). Asas konsensualisme tersimpul dari ketentuan Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu perjanjian itu telah lahir cukup dengan adanya

¹⁹⁹Sutan Remy Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, h. 47.

²⁰⁰Herlien Budiono, *Op.cit.*, h. 12.

²⁰¹Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, h. 82.

kata sepakat.²⁰² Asas konsensualisme dalam Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) ditekankan adanya persesuaian kehendak (*meeting of mind*) sebagai inti dari hukum kontrak.²⁰³

Berdasarkan asas konsensualisme bahwa suatu perjanjian lahir sejak detik tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak.²⁰⁴ Suatu perjanjian sudah sah apabila telah tercapai kata sepakat mengenai hal-hal yang pokok dan tidak diperlukan suatu formalitas. Yang dimaksud dengan sepakat adalah “sepakatnya para pihak yang mengikatkan diri. Kedua belah pihak dalam suatu perjanjian harus mempunyai kemauan yang bebas untuk mengikatkan dirinya dan kemauan itu harus dinyatakan baik secara tegas maupun diam-diam”.²⁰⁵

R. Subekti menyatakan bahwa konsensualisme berasal dari kata “konsensus”, berarti kesepakatan. Dengan kesepakatan dimaksudkan bahwa di antara pihak-pihak yang bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak, artinya apa yang dikehendaki oleh yang satu adalah pula dikehendaki oleh yang lain. Kedua kehendak itu bertemu dalam “sepakat”.²⁰⁶

Dalam buku yang lain R. Subekti menyatakan bahwa “konsensualisme mempunyai arti, untuk melahirkan perjanjian cukup dicapainya sepakat mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian itu (dan perikatan yang ditimbulkan

²⁰²Leonora Bakarbesy dan Ghansam Anand, *Buku Ajar Hukum Perikatan*, Zifatama, Sidoarjo, 2018, h. 141 – 142.

²⁰³Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 122.

²⁰⁴P.N.H. Simanjuntak, *Pokok-pokok Hukum Perdata Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2009, h. 333.

²⁰⁵R. Soeroso, *Perjanjian di Bawah Tangan : Petunjuk Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 12.

²⁰⁶R. Subekti – III, *Op.cit.*, h. 3.

karenanya) sudah dilahirkan pada saat atau detik tercapainya *consensus*".²⁰⁷

Asas konsensualisme mengandung arti bahwa perjanjian itu terjadi sejak saat tercapainya kesepakatan (*consensus*) antara para pihak mengenai pokok perjanjian. Sejak saat tercapainya kesepakatan, maka perjanjian tersebut mengikat dan mempunyai akibat hukum bagi para pihak yang terkait.

Begitu pentingnya kesepakatan dalam perjanjian, maka Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menguraikan kesepakatan sebagai salah satu unsur syarat sahnya perjanjian. Unsur kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana tersebut dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) merupakan pencerminan asas konsensualisme yang berlaku dalam ranah teori hukum.²⁰⁸

c. *Asas pact sunt servanda*

Asas *pact sunt servanda* atau asas kekuatan mengikat berhubungan dengan akibat hukum perjanjian. Asas *pact sunt servanda* atau asas kekuatan mengikat terdapat dalam Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). Perkataan "berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya" dalam Pasal 1338 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menunjukkan bahwa perjanjian mengikat bagi para pihak yang membuatnya.

Kekuatan mengikat dari perjanjian yang timbul seiring dengan asas kebebasan berkontrak merupakan manifestasi pola hubungan manusia yang mencerminkan nilai-nilai kepercayaan didalamnya. Perjanjian yang dibuat oleh para pihak mempunyai kekuatan mengikat (*pact sunt servanda*)

²⁰⁷R. Subekti (selanjutnya disebut R. Subekti – IV), *Aspek-aspek Hukum Perikatan Nasional*, Alumni, Bandung, 1983, h. 13.

²⁰⁸Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, h. 23.

bagi para pihak yang membuatnya. Para pihak yang membuat perjanjian terikat oleh hak dan kewajiban masing-masing sebagai akibat dari perbuatan hukum. Daya mengikatnya perjanjian berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pihak yang membuat perjanjian.

d. Asas itikad baik

Asas itikad baik terkandung dalam Pasal 1338 ayat 3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu: "Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik".²⁰⁹ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) tidak memberikan pengertian itikad baik. Untuk mendapatkan pemahaman tentang itikad baik dapat dicari dari pendapat para ahli.

R. Subekti menyatakan bahwa perjanjian harus dilaksanakan "*volgens de eisen van redelijkheid en billijkheid*", artinya itikad baik harus dilaksanakan menurut kepatutan dan kepantasan. *Redelijkheid* artinya rasional, dapat diterima oleh nalar dan akal sehat, sedangkan "*redelijkheid*", artinya patut dan adil. Dengan demikian, "*redelijkheid en billijkheid*", meliputi semua yang dirasakan dan dapat diterima nalar dengan baik, wajar dan adil, yang diukur dengan norma-norma objektif yang bersifat tidak tertulis dan bukan berasal dari subjektivitas para pihak.²¹⁰

Pengertian itikad baik dalam Pasal 1338 ayat 3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), berarti melaksanakan perjanjian dengan itikad baik, adalah bersifat dinamis. Artinya dalam melaksanakan perbuatan ini, kejujuran harus berjalan dalam hati sanubari seseorang. Jadi selalu mengingat bahwa manusia sebagai anggota masyarakat harus jauh dari sifat merugikan pihak lain. Kedua belah pihak harus selalu memperhatikan hal-hal ini

²⁰⁹R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 342.

²¹⁰R. Subekti - II, *Op.cit.*, h. 139.

dan tidak boleh menggunakan kelalaian pihak lain untuk menguntungkan diri pribadi.²¹¹

Suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak mempunyai kekuatan mengikat jika perjanjian tersebut memenuhi syarat sahnyanya perjanjian sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). R. Subekti dan R. Tjitrosudibio menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), untuk sahnyanya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat) syarat, yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.²¹²

M. Isnaeni menyatakan bahwa ada 4 (empat) unsur syarat sahnyanya kontrak, yaitu:

- 1) Sepakat di antara para kontraktan;
- 2) Pihak-pihak memang cakap melakukan perbuatan hukum;
- 3) Sifat dan luas objek perjanjian dapat ditentukan;
- 4) Kuasanya halal atau diperbolehkan.²¹³

Irawan Soerodjo menyatakan bahwa pada intinya syarat sahnyanya perjanjian dalam Pasal 1320 KUH Perdata mencakup 4 (empat) unsur, yaitu:

- a. Adanya kesepakatan (konsensus) dari para pihak;
- b. Adanya kecakapan untuk membuat perjanjian;
- c. Adanya sesuatu hal yang diperjanjikan; dan
- d. Adanya suatu sebab yang halal.²¹⁴

²¹¹Leonora Bakarbesy dan Ghansam Anand, *Op.cit.*, h. 150.

²¹²R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 338.

²¹³M. Isnaeni, "Hukum Perikatan Dalam Era Perdagangan Bebas", *Makalah, Pelatihan Hukum Perikatan Bagi Dosen dan Praktisi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, S, 6 – 7 September 2006, h. 4.

²¹⁴Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, h. 24 – 25.

Unsur pertama (a) dan unsur kedua (b) disebut syarat subjektif, sedangkan unsur ketiga (c) dan unsur keempat (d) disebut syarat objektif. Tidak dipenuhinya syarat subjektif atau syarat objektif dalam suatu perjanjian oleh para pihak membawa akibat hukum yang berbeda. Disebut syarat subjektif karena berkenaan dengan subjek perjanjian. Jika dalam perjanjian tidak dipenuhi syarat subjektif, maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan atau dimintakan batal (*vernietigbaar*) oleh pihak yang berkepentingan. Apabila tidak diminta pembatalan perjanjian, maka perjanjian tetap berlaku dan harus dilaksanakan oleh para pihak seperti perjanjian yang sah. Disebut syarat objektif karena berkenaan dengan objek perjanjian. Jika dalam perjanjian tidak dipenuhi syarat objektif, maka perjanjian tersebut dengan sendirinya batal demi hukum (*nietig*), artinya perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada.

Masing-masing unsur dalam syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dapat dijelaskan di bawah ini :

a. Adanya kesepakatan

Peraturan perundang-undangan tidak memberikan pengertian kesepakatan. Untuk memahami pengertian kesepakatan dapat dikaji dari pendekatan konseptual yang dikemukakan oleh para ahli.

Agus Yudha Hernoko menyatakan bahwa kesepakatan adalah persesuaian pernyataan kehendak antara satu orang atau lebih dengan pihak lainnya. Kesepakatan ini dibentuk oleh dua unsur, yaitu unsur penawaran (*offer*) dari salah satu pihak dan adanya penerimaan (*acceptance*) dari pihak lain. Penawaran merupakan pernyataan kehendak yang mengandung usul untuk mengadakan perjanjian, sedangkan penerimaan merupakan pernyataan setuju

dari pihak lain yang ditawarkan. Kesepakatan merupakan dasar awal terbentuknya perjanjian, namun tidak menutup kemungkinan kesepakatan terbentuk dengan adanya cacat kehendak yang berakibat perjanjian dapat dibatalkan.²¹⁵

Sesepakat dengan Agus Yudha Hernoko, Irawan Soerodjo menyatakan bahwa “kesepakatan memiliki dua unsur, yaitu unsur penawaran (*offer*) dan unsur penerimaan (*acceptance*). Saat bertemunya penawaran (*offer*) dan penerimaan (*acceptance*) itulah yang dapat dikatakan sebagai saat terjadinya suatu kesepakatan antara para pihak sehingga melahirkan perjanjian”.²¹⁶

Yang dimaksud dengan persetujuan kehendak adalah kesepakatan, seia sekata antara pihak-pihak mengenai pokok perjanjian yang dibuat. Pokok perjanjian itu berupa objek perjanjian dan syarat-syarat perjanjian. Apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lain.²¹⁷ Para pihak dalam perjanjian bersepakat untuk saling berkehendak mengenai objek perjanjian dan syarat-syarat perjanjian. Persetujuan kehendak itu sifatnya bebas, artinya tidak ada paksaan atau tekanan dari pihak manapun, sepenuhnya atas kemauan kesukarelaan para pihak.

b. Adanya kecakapan

Pada dasarnya, semua perjanjian harus dibuat atau dilakukan oleh orang yang dianggap cakap untuk melakukan tindakan hukum. Kecakapan bertindak merupakan salah satu cakap hukum yaitu kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang akan menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum dari perbuatan berupa hak dan kewajiban bagi para pihak.

²¹⁵Agus Yudha Hernoko, *Op.cit.*, h. 162.

²¹⁶Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, h. 26.

²¹⁷Abdul Kadir Muhammad – III, *Op.cit.*, h. 89.

Kecakapan adalah kemampuan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan hukum. Orang yang akan mengadakan suatu perjanjian haruslah cakap dan mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Pasal 1329 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menyatakan bahwa: "Setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, jika ia oleh Undang-Undang tidak dinyatakan tak cakap".²¹⁸

Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa pada umumnya, orang itu dikatakan cakap melakukan perbuatan hukum, apabila ia sudah dewasa, artinya sudah mencapai umur 21 tahun atau sudah kawin walaupun belum 21 tahun. "Orang yang tidak cakap membuat perjanjian ialah orang yang belum dewasa, orang yang ditaruh di bawah pengampuan dan wanita bersuami. Mereka ini apabila melakukan perbuatan hukum harus diwakili oleh wali mereka dan bagi istri ada izin dari suaminya".²¹⁹

Menurut Pasal 1330 KUH Perdata, tak cakap untuk membuat suatu perjanjian, adalah:

1. Orang-orang yang belum dewasa;
2. Mereka yang ditaruh di bawah pengampuan;
3. Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa Undang-Undang telah melarang membuat perjanjianperjanjian tertentu.²²⁰

Kecakapan bertindak adalah kewenangan untuk bertindak. Secara prinsip, kecakapan bertindak antara lain berhubungan dengan persoalan usia dewasa seseorang untuk dapat melakukan perbuatan hukum, yaitu keadaan

²¹⁸R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 341.

²¹⁹Abdul Kadir Muhammad - III, *Op.cit.*, h. 92

²²⁰R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Loc.cit.*

dan kondisi seseorang dapat bertindak secara layak dan menyadari tentang akibat tindakannya tersebut.²²¹

Akibat hukum perjanjian yang dibuat oleh orang tidak cakap adalah perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalan kepada hakim. Jika tidak dimintakan pembatalan, maka perjanjian tersebut tetap berlaku bagi para pihak yang terkait dengan perjanjian tersebut.

c. Suatu hal tertentu (objek)

Suatu hal tertentu yang terdapat dalam isi perjanjian yang wajib dipenuhi (prestasi) disebut sebagai objek perjanjian. Kejelasan mengenai isi pokok perjanjian atau objek perjanjian adalah untuk memastikan pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak.

Objek perjanjian adalah prestasi. Prestasi merupakan apa yang menjadi kewajiban debitor dan apa yang menjadi hak kreditor. Berdasarkan ketentuan Pasal 1234 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), prestasi ada 3 (tiga) macam, yaitu memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu.

Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa “suatu hal tertentu merupakan pokok perjanjian, merupakan prestasi yang perlu dipenuhi dalam suatu perjanjian, merupakan objek perjanjian. Prestasi itu harus tertentu atau sekurang-kurangnya dapat ditentukan. Apa yang diperjanjikan harus cukup jelas, ditentukan jenisnya, jumlahnya boleh tidak disebutkan, asal dapat dihitung atau ditetapkan”.²²²

Dalam perkembangan hukum perjanjian, suatu hal tertentu yang menjadi objek perjanjian tidak harus selalu dalam bentuk barang, akan tetapi dapat pula dalam bentuk jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

²²¹Irawan Soerodjo, *Op. cit.*, h. 30.

²²²Abdul Kadir Muhammad – III, *Op.cit.*, h. 93.

d. Adanya sebab yang halal atau diperbolehkan

Yang dimaksud dengan sebab atau causa yang halal atau diperbolehkan adalah tujuan akhir yang hendak dicapai oleh para pihak dalam perjanjian. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan sebab atau causa yang halal atau diperbolehkan

Kata sebab berasal dari Bahasa Latin, artinya *causa*. Sebab adalah suatu yang menyebabkan orang membuat perjanjian, yang mendorong orang membuat perjanjian. Tetapi yang dimaksud causa dalam Pasal 1320 KUH Perdata bukanlah sebab dalam arti yang menyebabkan atau yang mendorong orang membuat perjanjian, melainkan sebab dalam arti “isi perjanjian itu sendiri”, yang menggambarkan tujuan yang akan dicapai oleh pihak-pihak.²²³ Undang-Undang tidak memperdulikan apa yang menjadi sebab orang mengadakan perjanjian. Yang diperhatikan oleh Undang-Undang adalah “isi perjanjian”, yang menggambarkan tujuan yang akan dicapai, apakah dilarang oleh Undang-Undang, apakah bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan atau tidak.²²⁴

Causa atau sebab adalah hal yang menyebabkan (mendorong) orang untuk membuat perjanjian. Menurut Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), dinyatakan bahwa: “Suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan mengikat”.²²⁵ Dalam Pasal 1336 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dinyatakan bahwa: “Jika tidak dinyatakan suatu sebab, tetapi ada ada sebab yang halal, ataupun jika ada suatu sebab lain daripada yang dinyatakan, perjanjiannya, namun

²²³*Ibid.*, h. 94.

²²⁴*Ibid.*

²²⁵R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 341.

demikian adalah sah”.²²⁶ Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dinyatakan bahwa : “Suatu sebab yang terlarang, apabila dilarang oleh Undang-Undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”.²²⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), suatu perjanjian yang dibuat tanpa sebab atau perjanjian yang dibuat karena sebab yang palsu atau terlarang, maka perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak. Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) memberikan penjelasan tentang sebab yang dilarang, yaitu bertentangan dengan Undang-Undang, bertentangan dengan kesusilaan, dan bertentangan dengan ketertiban umum.

Sebab atau causa yang halal atau diperbolehkan adalah suatu sebab atau causa yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang (hukum), tidak melanggar norma kesusilaan, kebiasaan dan nilai-nilai yang hidup di masyarakat setempat, dan tidak melanggar ketertiban umum.

Perikatan yang dibuat oleh para pihak dapat hapus. Hapusnya perikatan ditetapkan dalam Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

- a. Karena pembayaran;
- b. Karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan;
- c. Karena pembaharuan utang;
- d. Karena perjumpaan utang atau kompensasi;
- e. Karena percampuran utang;
- f. Karena pembebasan utang;
- g. Karena musnahnya barang terutang;
- h. Karena pembatalan atau kebatalan;

²²⁶*Ibid.*, h. 342.

²²⁷*Ibid.*

- i. Karena berlakunya suatu syarat batal;
- j. Karena lewatnya waktu.²²⁸

Undang-Undang memberi kemungkinan bagi debitur melunasi utang dengan jalan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri. Dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi, debitur telah dibebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian. Ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang menentukan bahwa salah satu cara menghapuskan perjanjian ialah dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi.²²⁹

Penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan hanya mungkin dilakukan dalam perjanjian yang berbentuk pembayaran sejumlah uang atau perjanjian menyerahkan sesuatu benda bergerak sehingga dalam perjanjian yang objek prestasinya melakukan atau tidak melakukan sesuatu maupun dalam *levering* benda tidak bergerak tidak mungkin konsinyasi dapat dilakukan.²³⁰

Salah satu hapusnya perikatan adalah karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1381 huruf b Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). Hapusnya perikatan karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan ditetapkan dalam Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

²²⁸*Ibid.*, h. 349.

²²⁹M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, h. 135.

²³⁰Muwahid, *Op.cit.*, h. 4.

Ketentuan tentang penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan (konsinyasi) ditetapkan dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

“Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan.

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 yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang”.²³¹

Aartje Tehupeiori memberikan makna dari ketentuan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

“Jika kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran tunai atau utang tersebut, dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Penawaran pembayaran yang diikuti penitipan pembayaran di Pengadilan Negeri tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya asal penawaran itu sesuai dengan Undang-Undang dan apa yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagai pembayaran tersebut adalah atas tanggungan kreditur”.²³²

Berkaitan dengan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), M. Yahya Harahap menyatakan bahwa:

²³¹R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 355.

²³²Aartje Tehupeiori, *Op.cit.*, h. 8.

“Undang-Undang memberi kemungkinan bagi debitur melunasi hutang perjanjian dengan jalan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri. Dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi, debitur telah dibebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian. Isi sesuai dengan ketentuan Pasal 1381 yang menentukan bahwa salah satu cara menghapuskan perjanjian ialah dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi”²³³

Berdasarkan ketentuan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), jika kreditor menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran utangnya dan apabila kreditor menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di pengadilan. Penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan pembayaran di pengadilan tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya asal penawaran itu sesuai dengan Undang-Undang dan apa yang dititipkan di pengadilan sebagai pembayaran tersebut atas tanggungan kreditor,

Dalam hal pembayaran bisa terjadi melalui konsinyasi apabila debitur telah melakukan penawaran pembayaran, kemudian kreditor menolak penawaran tersebut. Atas penolakan kreditor, debitur menitipkan pembayaran itu kepada Pengadilan Negeri untuk disimpan. Dengan demikian, perikatan yang dibuat oleh para pihak menjadi hapus karenanya. Akibat hukum konsinyasi adalah debitur sudah dianggap melakukan kewajibannya untuk memenuhi prestasi.

Pasal 1405 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) menetapkan sahnya penawaran yaitu:

²³³M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, h. 135.

“Agar penawaran yang demikian itu sah, adalah perlu:

- 1) Bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk itu;
- 2) Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar”
- 3) Bahwa ia mengebai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih beserta biaya yang telah dititipkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
- 4) Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
- 5) Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;
- 6) Bahwa penawaran dilakukan di tempat, dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya;
- 7) Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi”.²³⁴

Berkaitan dengan Pasal 1405 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa supaya penawaran pembayaran itu sah, maka perlu dipenuhi syarat-syarat, yaitu:

- a. Penawaran pembayaran harus langsung kepada kreditur atau kuasanya;
- b. Penawaran harus dilakukan oleh debitur yang berwenang membayar;
- c. Mengenai semua uang pokok, bunga, biaya yang telah ditetapkan;

²³⁴R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Loc.cit.*

- d. Waktu yang telah ditetapkan telah tiba;
- e. Syarat dengan mana utang dibuat telah dipenuhi;
- f. Penawaran pembayaran dilakukan di tempat yang telah ditetapkan atau di tempat yang telah disetujui;
- g. Penawaran pembayaran dilakukan oleh notaris atau juru sita disertai oleh dua orang saksi.²³⁵

Aartje Tehupeioro menyatakan bahwa untuk memenuhi keabsahan konsinyasi diperlukan syarat materiil dan syarat formal konsinyasi, yaitu:

“Syarat materiil adalah syarat mengenai subjek dan objek dalam perikatan yang hendak dihapuskan dengan cara konsinyasi. Dapat dikatakan bahwa konsinyasi terjadi apabila sebelum didahului dengan perjanjian perikatan. Syarat formal adalah syarat mengenai subjek dan objek yang berkaitan dengan prosedur pelaksanaan konsinyasi itu. Konsinyasi adalah suatu lembaga hukum acara yang disediakan Undang-Undang bagi debitor untuk melaksanakan kewajibannya dengan bantuan pejabat publik yaitu pengadilan atau notaris.²³⁶”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1405 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), prosedur penawaran diatur dan dilakukan oleh notaris atau juru sita disertai dua orang saksi. Apabila kreditor menolak penawaran tersebut, debitor menggugat kreditor di Pengadilan Negeri dengan permohonan penawaran dinyatakan sah. Penawaran pembayaran tunai belum membebaskan debitor dari perikatannya. Suatu pembebasan terjadi apabila penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan uang atau benda yang akan diserahkan di Pengadilan Negeri. Oleh karena itu, penawaran yang diikuti oleh penyimpanan itu berkekuatan sebagai pembayaran dan menghapuskan perikatan. Apa yang dititipkan oleh debitor

²³⁵Abdul Kadir Muhammad - II, *Op.cit.*, 2000, h. 219.

²³⁶Aartje Tehupeioro, *Op.cit.*, h. 27.

tersebut atas tanggungan kreditor. Untuk sahnya penitipan tersebut diperlukan adanya penerimaan dari kreditor atau pun putusan hakim yang menyatakan penawaran sah dan penitipan tersebut berkekuatan.

Apabila kreditur menolak penawaran pembayaran, maka debitur melakukan konsinyasi, agar konsinyasi itu dianggap sah maka debitur meminta kepada hakim/pengadilan supaya konsinyasi dinyatakan berharga (*van waarde verklaring*). Dengan demikian, hakim yang akan menentukan penawaran dan penitipan itu berharga atau tidak.²³⁷

Pernyataan berharga atas penawaran dan penitipan tidak selamanya harus melalui penetapan hakim. Dalam hal-hal tertentu penawaran dan konsinyasi dengan sendirinya dianggap berharga tanpa keputusan dari hakim, apabila telah dipenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 1406 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yang menyatakan bahwa pemberian kuasa dari hakim tidak diharuskan dan dianggap sudah cukup memadai:

- a. Apabila konsinyasi didahului pemberitahuan yang disampaikan secara resmi oleh juru sita kepada hakim;
- b. Apabila debitur membebaskan diri dari benda yang ditawarkan dengan jalan menyerahkan benda yang disimpan dalam kas konsinyasi atau kas penyimpanan di kepaniteraan Pengadilan Negeri;
- c. Jika terhadap penawaran dan konsinyasi dibuatkan berita acara/proses verbalnya baik oleh notaris maupun oleh juru sita yang dihadiri oleh dua orang saksi;
- d. Dalam berita acara konsinyasi terdapat pernyataan untuk menegur kreditor mengambil yang dititipkan

²³⁷Muwahid, *Op.cit.*, h. 5.

pada kepaniteraan, jika kreditor tidak muncul menerima pembayaran/penyerahan benda.²³⁸

Dalam Pasal 1406 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dinyatakan bahwa agar suatu penyimpanan sah, tidak diperlukan suatu penguasaan oleh hakim, cukuplah :

1. Bahwa penyimpanan itu didahului oleh suatu keterangan yang diberitahukan kepada si berpiutang yang memuat penunjukan hari, jam, dan tempat dimana barang yang ditawarkan akan disimpan;
2. Bahwa si berutang telah melepaskan barang yang ditawarkan dengan menitipkannya kepada kas penyimpanan atau penitipan kepaniteraan pengadilan, yang jika ada perselisihan akan mengadilinya, disertai dengan bunga sampai pada hari penitipan;
3. Bahwa oleh notaris atau juru sita, atau kedua-duanya disertai dua orang saksi, dibuat sepucuki pemberitahuan, yang menerangkan wujudnya mata uang yang ditawarkan, penolakan si berpiutang atau bahwa ia tidak datang untuk menerimanya, dan akhirnya tentang dilakukan penyimpanannya sendiri;
4. Bahwa jika si berpiutang tidak datang untuk menerimanya, pemberitaan penyimpanan itu diberitahukan kepadanya dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkannya itu.²³⁹

Apabila konsinyasi dianggap sah dan berharga, maka akibat paling utama adalah debitor bebas atau terlepas dari pemaksaan pembayaran. Konsinyasi tanpa didahului penawaran pembayaran tunai, belumlah dianggap cukup sehingga belum dapat disebut penitipan yang sempurna. Penitipan yang

²³⁸M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, h. 138.

²³⁹R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 356.

tidak didahului dengan penawaran pembayaran belum dapat membebaskan debitor dari pemaksaan pembayaran. Supaya penitipan efektif membebaskan debitor dari pemaksaan pembayaran, penitipan harus didahului dengan penawaran.²⁴⁰

Penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan membebaskan debitor dan berlaku sebagai pembayaran dan dengan demikian perikatan menjadi hapus. Akibat penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan, yaitu:

- a. Debitor dapat menolak tuntutan pemenuhan prestasi, ganti rugi atau pembatalan persetujuan timbal balik dari kreditor dengan mengemukakan adanya penawaran dan penitipan;
- b. Debitor tidak lagi berutang bunga sejak hari penitipan;
- c. Sejak penitipan, kreditor menanggung resiko atas barangnya;
- d. Pada persetujuan timbal balik, debitor dapat menuntut prestasi kepada kreditor.²⁴¹

Pihak yang menanggung biaya penitipan diatur dalam Pasal 1407 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yaitu: "Biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan harus dipikul oleh si berpiutang jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut Undang-Undang".²⁴² Berdasarkan ketentuan Pasal 1407 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), biaya penawaran pembayaran tunai serta penyimpanan uang atau benda ditanggung oleh kreditor jika penawaran dan penyimpanan telah dilakukan menurut Undang-Undang.

Dalam Pasal 1408 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dinyatakan bahwa: "Selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berutang dapat

²⁴⁰Muwahid, *Op.cit.*, h. 6.

²⁴¹Leonora Bakarbessy dan Ghansam Anand, *Op.cit.*, h. 206.

²⁴²R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Loc.cit.*

mengambil kembali, dalam hal itu orang-orang yang turut berutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan”.²⁴³ Berdasarkan ketentuan Pasal 1408 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), apabila kreditor tidak mengambil apa yang ditawarkan dan dititipkan, maka debitor dapat mengambil kembali. Dengan demikian, perikatan tidak hapus. Akan tetapi apabila debitor telah memperoleh putusan hakim yang menyatakan bahwa penawaran pembayaran yang diikuti penitipan adalah berharga dan mempunyai kekuatan pasti, maka debitor tidak dapat mengambil kembali barangnya. Dengan demikian, perikatan hapus secara definitif.²⁴⁴

Adapun mengenai pembebasan debitor dalam penawaran dan penitipan akan menimbulkan akibat-akibat sebagai berikut:

- a. Apabila perjanjian timbal balik, maka debitor dapat menuntut pemenuhan perjanjian, menuntut ganti rugi, menuntut pembayaran perjanjian dengan alasan wanprestasi, dan/ atau menuntut tegen prestasi sejak konsinyasi dilakukan;
- b. Dengan adanya konsinyasi berakibat debitor harus dibebaskan dari pembayaran bunga terhitung sejak tanggal hari konsinyasi;
- c. Sejak adanya konsinyasi debitor dibebaskan dari kewajiban pemeliharaan benda terhitung sejak hari tanggal penitipan, kewajiban tersebut beralih menjadi tanggung jawab kreditor.²⁴⁵

Penitipan uang dalam perspektif Hukum Perdata, yaitu lembaga hukum yang mengatur penolakan oleh kreditor atas pembayaran debitor, maka debitor dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas utangnya. Jika kreditor menolaknya, debitor dapat melakukannya dengan menitipkan uang atau barangnya di Pengadilan Negeri. Penitipan uang

²⁴³*Ibid.*

²⁴⁴R. Setiawan – I, *Op.cit.*, h. 116.

²⁴⁵M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, h. 139.

dalam perspektif Hukum Perdata mengatur tentang lembaga hukum penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan uang atau barangnya di Pengadilan Negeri yang dilandasi pada hubungan yang bersifat keperdataan antara debitor dan kreditor yang berawal dari adanya hubungan utang piutang.

Konsinyasi terjadi bila dalam perjanjian, kreditor tidak bersedia menerima prestasi debitor. Wanprestasi dari pihak kreditor disebut "*mora kreditoris*".²⁴⁶ Apabila kreditor menolak prestasi debitor, maka debitor dapat menuntut pemenuhan perjanjian. Untuk membebaskan diri perjanjian tersebut, debitor dapat melakukan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan uang atau barangnya di Pengadilan Negeri (konsinyasi).

C. Dasar Terjadinya Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan apabila ada penetapan ganti kerugian atas objek pengadaan tanah oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Ganti kerugian dapat ditetapkan melalui kesepakatan dalam musyawarah antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Kalau dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tidak mencapai kesepakatan dapat berujung pada penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri.

Dalam perspektif historis, penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam:

1. Pasal 17 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993
 - a. Ganti kerugian diserahkan langsung kepada:
 - 1) Pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
 - 2) Nadzir bagi tanah wakaf.

²⁴⁶Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1983, h. 128.

- b. Dalam tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama dengan beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan, **dikonsinyasikan** (cetak tebal penulis) di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

2. Pasal 10 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005

- a. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan, secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling 90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.
- b. Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan **menitipkan** (cetak tebal penulis) ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- c. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia **menitipkan** (cetak tebal penulis) uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

3. Pasal 10 Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006

- a. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan, secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling 120 (seratusduapuluh hari) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.

- b. Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 dan **menitipkan** (cetak tebal penulis) ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
 - c. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia **menitipkan** (cetak tebal penulis) uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
4. Pasal 48 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007
- a. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk **menitipkan** (cetak tebal penulis) ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal:
 - 1) Yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) tidak diketahui keberadaannya;
 - 2) Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang menjadi objek perkara pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - 3) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan
 - 4) Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pengadilan.

- b. Untuk dapat menitipkan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Pasal 37 ayat (4), instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan.
- c. Permohonan penetapan penitipan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan melampirkan:
 - 1) Nama yang berhak atas ganti rugi yang ganti ruginya dititipkan;
 - 2) Undangan penerimaan pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (2); dan
 - 3) Surat-surat:
 - a) Berita acara penyerahan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan ayat (3);
 - b) Berita acara hasil pelaksanaan musyawarah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38;
 - c) Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) dan ayat (3), ayat (4), dan ayat (7);
 - d) Surat-surat lain sehubungan dengan penitipan ganti rugi.

5. Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

- a. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.
- b. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap:

- 1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
 - 2) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - a) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - b) Masih disengketakan kepemilikannya;
 - c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - d) Menjadi jaminan di bank.
6. Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012
- 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 41 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.
7. Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012
- a. Dalam hal terdapat penitipan ganti kerugian, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
 - b. Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
 - c. Penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam:
 - 1) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;

- 2) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 3) Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
 - 4) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - a) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - b) Masih disengketakan kepemilikannya;
 - c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - d) Menjadi jaminan di bank.
- d. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa uang dalam mata uang rupiah;
- e. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Dari peraturan perundang-undangan tersebut di atas, yaitu Pasal 10 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, Pasal 10 Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006, Pasal 48 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007, Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, dan Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menggunakan istilah “penitipan”, kecuali Pasal 17 Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 menggunakan istilah “konsinyasi”.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan bahwa konsinyasi diartikan penitipan uang kepada pengadilan, misalnya apabila penagih utang menolak menerima pembayaran.²⁴⁷ Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsinyasi disamakan dengan penitipan uang di pengadilan yang disebabkan

²⁴⁷Kamus Besar Bahasa Indonesua, Balai Pustaka, Jakarta,

oleh kreditor tidak mau menerima pembayaran sejumlah uang dari debitor.

Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan faktor penyebab penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri, yaitu:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung;
- b. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- c. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugiandiletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugianmenjadi jaminan di bank.

Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan faktor penyebab penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri, yaitu:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;

- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugiandiletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugianmenjadi jaminan di bank.

Akibat hukum penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri terhadap hak atas tanah ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

- a. Kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus;
- b. Alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku; dan
- c. Tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Penitipan ganti kerugian uang diajukan permohonannya oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Uang penitipan ganti kerugian diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Beberapa pakar menyatakan tidak setuju dengan penitipan ganti kerugian uang (konsinyasi) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Boedi Harsono

Dengan dilakukan konsinyasi (penitipan uang ganti rugi), pihak yang memerlukan tanah menganggap bahwa dirinya telah memenuhi kewajibannya membayar ganti rugi. Terserah kepada pemilik tanah untuk mengambilnya. Untuk selanjutnya, ia tidak lagi berurusan dengan pemilik tanah, hingga tanah yang bersangkutan boleh diambil dan digunakan. Pemilik tanah dipersilakan berhubungan dengan Pengadilan Negeri. Dengan adanya praktik konsinyasi dalam pembebasan tanah (baca pengadaan tanah) timbul kesan seakan-akan bagi rakyat yang

bersangkutan hanya ada satu pilihan, yaitu mengambil uang ganti rugi tersebut di Pengadilan Negeri, atau akan kehilangan tanahnya tanpa ganti rugi.²⁴⁸

b. Maria S.W. Sumardjono

Penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri berdasarkan 2 (dua) alasan, yaitu **pertama** kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke lokasi lain, dan **kedua** musyawarah telah dilakukan tetapi tidak mencapai kesepakatan. Konsep penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri yang dianalogkan dengan dengan konsep penitipan uang yang terkait dengan utang piutang dalam Pasal 1404 KUH Perdata. Jika belum ada kata sepakat tetapi ganti kerugian ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan dititipkan di pengadilan, dapat dikatakan, selain keliru, hal itu merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.²⁴⁹

Kelirumenerapkan konsep penitipan ganti kerugian di pengadilan pada pengadaan tanah yang dianalogikan dengan penitipan yang terkait utang piutang dalam Pasal 1404 BW, karena pengadaan tanah merupakan perbuatan Pemerintah untuk memperoleh tanah dan bukan hubungan keperdataan antara para pihak.²⁵⁰

c. Eman

Terhadap pengadaan tanah yang lokasinya tidak dapat dipindahkan, musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus duapuluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama. Apabila waktu yang ditentukan tersebut melampaui dan belum juga ditemukan

²⁴⁸Boedi Harsono – IV, *Op.cit.*, h. 168.

²⁴⁹Maria S.W. Sumardjono – II, *Op.cit.*, h. 105.

²⁵⁰Maria S.W. Sumardjono – I, *Op.cit.*, h. 275.

kesepakatan. Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi. Jika pemilik tanah berkeberatan, maka Panitia Pengadaan Tanah membuat memerintahkan agar instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan ganti rugi ke Pengadilan Negeri (konsinyasi) yang wilayah hukumnya setempat. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang lokasi pembangunannya tidak dapat dipindahkan, konsinyasinya dilakukan tanpa adanya kesepakatan. Semestinya, konsinyasi yang demikian ini, tidak boleh atau tidak perlu dilakukan mengingat tindakan tersebut merupakan bentuk represi kepada pemilik tanah.²⁵¹

Konsinyasi hanya dapat dilakukan jika sebelumnya di antara para pihak telah terjadi adanya hubungan hukum yang bersifat keperdataan. Tanpa adanya hubungan hukum ini, kiranya pelaksanaan konsinyasi tidak dapat dilaksanakan. Konsinyasi yang demikian ini, jika tetap dilakukan menyebabkan konsinyasi tersebut tidak sah dan merupakan perbuatan yang dapat dikualifikasi sebagai perbuayan melanggar hukum. Dengan demikian, pelaksanaan penitipan ganti kerugian di pengadilan yang dilakukan tanpa alasan yang sesuai dengan Pasal 1404 BW, selain bertentangan dengan prinsip konsinyasi dan juga tidak memiliki keabsahan. Konsinyasi ini merupakan tindakan sewenang-wenang, bersifat represi serta pemaksaan kehendak kepada pemegang hak atas tanah.²⁵²

d. Nur Hasan Ismail

Dalam doktrin hukum, konsinyasi merupakan Lembaga penitipan pembayaran atau prestasi atau kontraprestasi atas dasar sudah terjadi kesepakatan atau perjanjian. Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 beserta Peraturan Presiden RI No.

²⁵¹Eman – I, *Op.cit.*, h. 56.

²⁵²Eman (selanjutnya disebut Eman – III), *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2014, h. 71.

71 Tahun 2012 ditentukan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan jika antara lain, jika sudah tercapai kesepakatan dalam musyawarah tentang bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, namun kemudian pihak yang berhak menolak untuk menerima pembayaran ganti kerugian.²⁵³

e. Guna Negara

Penitipan uang ganti rugi yang ditetapkan sepihak oleh Panitia Pengadaan Tanah atau oleh negara secara sepihak merupakan pengingkaran unsur esensial dalam musyawarah yang mengharuskan adanya “kesepakatan secara bulat”. Konsinyasi tersebut bertentangan dengan asas-asas yang dipergunakan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, khususnya asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, keikutsertaan, dan kesejahteraan.²⁵⁴

f. Aartje Tehupeioriy

Untuk menyelesaikan masalah bagi warga atau masyarakat yang tidak mau menerima besarnya ganti rugi dan dalam praktiknya mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan dalam akses kepentingan umum agar proyek tidak tertunda serta kemungkinan hangusnya anggaran, maka ganti rugi dikonsinyasikan. Tidak jarang dalam praktik terjadinya pemaksaan ganti rugi yang ditetapkan sepihak saja melalui praktik konsinyasi uang ganti rugi di pengadilan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan alasan bahwa cara tersebut merupakan usaha untuk tidak menelantarkan proyek-proyek kepentingan umum.²⁵⁵

²⁵³Nur Hasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*. Setara Press, Malang, 2018, h. 171.

²⁵⁴Guna Negara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tatanusa, Jakarta, 2008, h. 216.

²⁵⁵Aartje Tehupeioriy, *Op.cit.*, h. 94.

g. Urip Santoso

Penerapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan bentuk pemaksaan, perlakuan secara sepihak oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah terhadap pemegang hak atas tanah. Upaya ini juga dikatakan sebagai pencabutan hak atas tanah secara terselubung oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Praktik demikian ini dapat dikatakan telah melangkahi kewenangan Presiden, karena pengambilan tanah secara sepihak untuk kepentingan umum adalah kewenangan Presiden melalui upaya pencabutan hak atas tanah.²⁵⁶

h. Ali Sofwan Husein

Praktik konsinyasi dalam pengadaan tanah sebenarnya “tidak dibenarkan” oleh hukum karena lembaga konsinyasi itu mensyaratkan adanya hubungan hukum (perdata) terlebih dahulu antara para pihak sebelum uang tersebut dititipkan (dikonsinyasikan) di pengadilan, sedangkan dalam pengadaan tanah tidak ada hubungan hukum yang dimaksudkan itu. Dari sini tampak jelas bahwa sang penguasa mengambil gampang saja untuk mencari keabsahan dan legalitas atas tindakannya, yaitu ketika tidak tercapai kesepakatan ganti rugi, maka uang yang dianggarkan itu langsung dititipkan di pengadilan dan kemudian menganggap masalah penggusuran tanah telah beres dan selesai.²⁵⁷

i. Herman Slaat dkk

Salah satu yang kontroversial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tentang *consignatie* atau

²⁵⁶Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso – XV), “Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Pro Justitia*, Tahun XVI Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, Oktober 1998, h. 36 – 37.

²⁵⁷Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h. 94.

lembaga penitipan uang ganti kerugian kepada pengadilan apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti kerugian antara Pemerintah dan pemegang hak atas tanah. Pasal 1404 *Burgerlijk Wetboek* (BW) secara jelas mengatur suatu transaksi utang piutang yang memiliki hubungan hukum yang bersifat kontraktual, sukarela, dan memiliki suatu itikad yang baik dalam transaksinya. Proses *consignatie* yang diterapkan dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak kontraktual, mengandung unsur pemaksaan walaupun dengan itikad baik untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum.²⁵⁸

Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 bertentangan dengan asas kesepakatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 memberikan penjelasan tentang asas kesepakatan, yaitu proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Asas kesepakatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 huruf Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan pada tahapan persiapan pengadaan tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

²⁵⁸Herman Slaet dkk, *Masalah Tanah di Indonesia dari Masa ke Masa*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, h. 101.

1. Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.
2. Konsultasi Publik pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.
3. Pelibatan pihak yang berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.
4. Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam berita acara kesepakatan.
5. Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.
6. Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empatbelas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Asas kesepakatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 huruf Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah yang ditetapkan dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

1. Lembaga Pertanahan melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Panitia disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan

atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

2. Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Pasal 72 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:

1. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan.
2. Berita acara kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat:
 - a. Pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya yang setuju beserta bentuk ganti kerugian yang disepakati;
 - b. Pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya yang tidak setuju; dan
 - c. Pihak yang berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa.
3. Berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya.

Kata kesepakatan disebutkan dalam Pasal 19 dan Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, dan Pasal 72 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, namun dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Pasal 72 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tidak diberikan uraian tentang makna kesepakatan.

Dari perspektif Hukum Perdata, kesepakatan merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian. R. Subekti dan R. Tjitrosudibio menyatakan bahwa syarat sahnya perjanjian berdasarkan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat perikatan;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal atau diperbolehkan.²⁵⁹

M. Isnaeni menyatakan bahwa ada 4 (empat) unsur syarat sahnya kontrak, yaitu:

- a. Sepakat di antara para kontraktan;
- b. Pihak-pihak memang cakap melakukan perbuatan hukum;
- c. Sifat dan luas objek perjanjian dapat ditentukan;
- d. Kuasanya halal atau diperbolehkan.²⁶⁰

Irawan Soerodjo menyatakan bahwa pada intinya syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 KUH Perdata mencakup 4 (empat) unsur, yaitu:

- a. Adanya kesepakatan (konsensus) dari para pihak;
- b. Adanya kecakapan untuk membuat perjanjian;
- c. Adanya sesuatu hal yang diperjanjikan; dan
- d. Adanya suatu sebab yang halal.²⁶¹

Berdasarkan asas konsensualisme bahwa suatu perjanjian lahir sejak detik tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak.²⁶² Suatu perjanjian sudah sah apabila telah tercapai kata sepakat mengenai hal-hal yang pokok dan tidak diperlukan suatu formalitas. Yang dimaksud dengan sepakat adalah sepakatnya

²⁵⁹R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 305.

²⁶⁰M. Isnaeni, "Hukum Perikatan Dalam Era Perdagangan Bebas", *Makalah, Pelatihan Hukum Perikatan Bagi Dosen dan Praktisi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, S, 6 - 7 September 2006, h. 4.

²⁶¹Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, h. 24 - 25.

²⁶²P.N.H. Simanjuntak, *Op.cit.*, h. 333.

para pihak yang mengikatkan diri. Kedua belah pihak dalam suatu perjanjian harus mempunyai kemauan yang bebas untuk mengikatkan dirinya dan kemauan itu harus dinyatakan baik secara tegas maupun diam-diam.²⁶³

Irawan Soerodjo menyatakan bahwa “kesepakatan sebagai salah satu unsur syarat sahnya perjanjian memiliki dua unsur, yaitu penawaran (*offer*) dan unsur penerimaan (*acceptance*). Saat bertemunya penawaran dan penerimaan itulah yang dapat dikatakan sebagai saat terjadinya suatu kesepakatan antara para pihak sehingga melahirkan perjanjian”.²⁶⁴

R. Subekti menyatakan bahwa “konsensualisme berasal dari kata “konsensus” yang berarti kesepakatan. Dengan kesepakatan dimaksudkan bahwa di antara pihak-pihak yang bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak, artinya apa yang dikehendaki oleh yang satu adalah pula dikehendaki oleh yang lain. Kedua kehendak itu bertemu dalam “sepakat”.²⁶⁵

Dalam buku yang lain Subekti menyatakan bahwa “konsensualisme mempunyai arti, untuk melahirkan perjanjian cukup dicapainya sepakat mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian itu (dan perikatan yang ditimbulkan karenanya) sudah dilahirkan pada saat atau detik tercapainya consensus”.²⁶⁶ Menurut J.H. Nieuwenhuis, kesepakatan mengandung pengertian bahwa “para pihak saling menyatakan kehendak masing-masing untuk menutup sebuah perjanjian, pernyataan pihak yang satu “cocok” dengan pernyataan pihak yang lain”.²⁶⁷

Berdasarkan asas kesepakatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada

²⁶³R. Soeroso, *Perjanjian di Bawah Tangan : Petunjuk Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 12.

²⁶⁴Irawan Soerodjo, *Op.cit.*, h. 26.

²⁶⁵R. Subekti – III, *Op.cit.*, h. 3.

²⁶⁶R. Subekti – IV, *Op.cit.*, h. 13.

²⁶⁷J.H. Nieuwhuis (terjemahan Djasadin Saragih), *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1985, h. 2.

kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah. Kesepakatan lahir dari musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara pihak yang berhak ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya tidak memberikan pengertian musyawarah. Secara konseptual, pengertian musyawarah dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005, yaitu kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Moh. Koesnoe memberikan pengertian musyawarah yaitu “suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Sebagai suatu ajaran musyawarah menegaskan di dalam hidup bermasyarakat, segala persoalan yang menyangkut hajat hidup dan kesejahteraan bersama harus dipecahkan bersama-sama oleh para anggota-anggotanya atas dasar kebulatan kehendak mereka Bersama”²⁶⁸

Dalam pelaksanaan musyawarah tersebut tidak boleh ada pemaksaan kehendak oleh satu pihak terhadap pihak lain, kedudukan para pihak yang bermusyawarah adalah sejajar atau setara sehingga tidak ada pihak yang berkedudukan lebih tinggi

²⁶⁸Moh. Koesnoe, *“Tentang Tiga Asas-asas Kerja Untuk Menghadapi Perkara-perkara Hukum Adat Indonesia”*, Dalam *Limapuluh Tahun Pendidikan Hukum di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1974, h. 238.

terhadap pihak lainnya. Dalam pelaksanaan musyawarah tersebut terdapat kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah.

Djoni Sumardi Gozali menyatakan bahwa “kesepakatan dalam hukum perjanjian (kontrak) didasarkan pada asas kebebasan berkontrak, sedangkan kesepakatan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas musyawarah”.²⁶⁹

Bernard Limbong mengkaitkan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).²⁷⁰ Pendapat yang sama dinyatakan oleh Guna Negara, yaitu “musyawarah tidak ubahnya *agreement* dalam perjanjian kontrak bisnis, yakni setidaknya dua pihak atau lebih bersepakat, satu pihak menawarkan dan pihak lain menerima”.²⁷¹

Pendapat dari Bernard Limbong dan Guna Negara menyatakan bahwa kesepakatan dalam pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), sedangkan Djoni Sumardi Gozali menyatakan bahwa kesepakatan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas musyawarah. Kesepakatan dalam pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal

²⁶⁹Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2018, h. 113.

²⁷⁰Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2011, h. 176.

²⁷¹Guna Negara, *Op.cit.*, h. 216.

1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dan didasarkan pada musyawarah disebabkan dalam menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didahului oleh musyawarah antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah yang dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).

Inti dari pelaksanaan musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah, adalah:

- a. Musyawarah dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
- b. Untuk mendapatkan kesepakatan tidak boleh ada pemaksaan kehendak oleh satu pihak terhadap pihak lain;
- c. Kedudukan para pihak dalam bermusyawarah adalah sejajar atau setara sehingga tidak ada pihak yang berkedudukan lebih tinggi terhadap pihak lainnya;
- d. Dalam musyawarah, para pihak saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan.

Materi musyawarah yang disepakati dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah, adalah:

- a. Objek pengadaan tanah
Objek pengadaan tanah, meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dan lainnya yang dapat dinilai.
- b. Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian
Bentuk ganti kerugian, meliputi uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Hubungan hukum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah terwujud apabila tercapai kesepakatan dalam musyawarah antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Implementasi kesepakatan tersebut dituangkan dalam berita acara kesepakatan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 72 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012. Dengan adanya kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka terwujud hubungan hukum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah. Hubungan hukum tersebut melahirkan hak dan kewajiban bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah. Kewajiban bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya untuk kepentingan instansi yang memerlukan tanah diikuti dengan penyerahan tanda bukti kepemilikan atau penguasaan atas tanah. Hak yang dimiliki oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah menerima ganti kerugian sesuai kesepakatan dengan instansi yang memerlukan tanah. Kewajiban bagi instansi yang memerlukan tanah adalah menyerahkan ganti kerugian sesuai kesepakatan dengan pihak yang berhak atas ganti kerugian. Hak bagi instansi yang memerlukan tanah adalah menerima pelepasan atau penyerahan hak dari pihak yang berhak atas ganti kerugian, dan menerima penyerahan tanda bukti kepemilikan atau penguasaan atas tanah yang menjadi objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak atas ganti kerugian.

Penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri tanpa didahului oleh kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian bertentangan dengan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

R. Subekti dan R. Tjitrosudibio menyatakan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

“Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. 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 yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang”.²⁷²

Aartje Tehupeiori memberikan makna dari ketentuan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), yaitu:

“Jika kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran tunai atau utang tersebut, dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Penawaran pembayaran yang diikuti penitipan pembayaran di Pengadilan Negeri tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya asal penawaran itu sesuai dengan Undang-Undang dan apa yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagai pembayaran tersebut adalah atas tanggungan kreditur”.²⁷³

Berkaitan dengan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), M. Yahya Harahap menyatakan bahwa :

“Undang-Undang memberi kemungkinan bagi debitur melunasi hutang perjanjian dengan jalan penawaran

²⁷²R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op.cit.*, h. 355.

²⁷³Aartje Tehupeiori, *Op.cit.*, h. 8.

pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri. Dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi, debitur telah dibebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian. Isi sesuai dengan ketentuan Pasal 1381 yang menentukan bahwa salah satu cara menghapuskan perjanjian ialah dengan tindakan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi".²⁷⁴

Penitipan uang (konsinyasi) menurut Pasal 1404 Kitab UndangUndang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) baru dapat diterapkan apabila sebelumnya sudah ada hubungan hukum antara debitur dan kreditur, dan bila kreditur menolak pembayaran yang telah disepakati sebelumnya dari debitur, maka oleh debitur dilakukan penitipan uang (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri setempat. Dengan penitipan uang (konsinyasi) tersebut, debitur telah melaksanakan kewajibannya.²⁷⁵

Apabila kreditur menolak penawaran pembayaran, maka debitur melakukan konsinyasi, agar konsinyasi itu dianggap sah maka debitur meminta kepada hakim/pengadilan supaya konsinyasi dinyatakan berharga (*van waarde verklaring*). Dengan demikian, hakim yang akan menentukan penawaran dan penitipan itu berharga atau tidak.²⁷⁶

Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak lahir dari hubungan hukum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah, melainkan lahir dari penetapan dalam bentuk keputusan yang diterbitkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) yang disebabkan oleh:

²⁷⁴M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, h. 135.

²⁷⁵Urip Santoso - II, *Op.cit.*, h. 92.

²⁷⁶Muwahid, *Op.cit.*, h. 5.

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Selama belum ada kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka belum ada hubungan hukum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah. Selama belum ada hubungan hukum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah, maka tidak dapat dibenarkan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) menerbitkan keputusan tentang besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan diterbitkannya keputusan tentang besarnya ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) yang dititipkan di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah, maka tidak ada pilihan lain bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian, kecuali mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Kalau pihak yang berhak atas ganti kerugian tidak mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, maka pihak yang berhak atas ganti kerugian akan kehilangan hak atas tanahnya dan tidak

mendapatkan ganti kerugian.

Penitipan ganti kerugian uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah, yang didasarkan pada keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) merupakan kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) memuat ketentuan tentang:

- a. Percepatan perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Percepatan pelaksanaan proyek pembangunan untuk kepentingan umum;
- c. Proyek pembangunan menjadi tidak terlantar; dan
- d. Anggaran proyek pembangunan untuk kepentingan umum menjadi tidak hangus.

Kalau sudah ada kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah, akan tetapi diingkari oleh pihak yang berhak atas ganti kerugian, maka instansi yang memerlukan tanah dapat dibenarkan menitipkan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri disebabkan pihak yang berhak atas ganti kerugian melakukan wanprestasi. Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri ini merupakan percepatan perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan percepatan pelaksanaan proyek pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum.

Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) tentang besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang uang ganti kerugiannya dititipkan oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri merupakan pengambilan hak atas tanah secara paksa oleh instansi yang memerlukan tanah dengan dalih untuk kepentingan umum. Penitipan uang ganti

kerugian di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah yang didasarkan pada keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) tanpa didasarkan pada adanya hubungan hukum terlebih dahulu antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah merupakan tindakan sewenang-wenang oleh instansi yang memerlukan tanah terhadap tanah hak. Hal ini dapat dikatakan merupakan pencabutan hak atas tanah secara terselubung oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dengan dalih untuk kepentingan umum.

Kalau dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dan instansi yang memerlukan tanah tidak mencapai kesepakatan, maka tidak seharusnya diselesaikan dengan penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah, melainkan instansi yang memerlukan tanah menempuh jalan dengan pencabutan hak atas tanah sebagai cara perolehan tanah untuk kepentingan umum.

D. Analisis Teori Perundang-undangan Atas Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

M. Solly Lubis menyatakan bahwa “perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain, tata cara dari mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan”.²⁷⁷ Jenis peraturan perundang-undangan secara berurutan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden,

²⁷⁷M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 1.

Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Materi muatan Undang-Undang ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Jika dikaitkan dengan materi muatan Undang-Undang sebagaimana ditetapkan ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, maka materi muatan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yaitu terkait dengan perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa Undang-Undang itu mengatur peristiwa tetapi seringkali peristiwanya berkembang. Oleh karena itu, tidak mengherankan kalau ungkapan *het recht hink achter de feiten aan* yang berarti bahwa hukum itu ketinggalan dari peristiwanya. Yang dimaksudkan hukum disini adalah hukum tertulis atau Undang-Undang. Perubahan Undang-Undang harus melalui prosedur sehingga tidak dapat setiap saat dilakukan untuk menyesuaikan keadaan.²⁷⁸ Undang-Undang yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum baru ada pada tahun 2012, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, sedangkan

²⁷⁸Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1986, h. 99.

kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah terjadi sejak tahun 1993, yang semula diatur dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993. Ini menunjukkan bahwa Undang-Undang tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum jauh tertinggal dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sudah terjadi sejak tahun 1993.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Ida Nurlinda menyatakan bahwa Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, baik dari segi bentuk hukumnya yang berupa Undang-Undang maupun materi muatannya yang memuat aturan mengenai penilaian pertanahan serta adanya proses konsultasi publik sebagai suatu proses komunikasi yang dialogis, memang tampak lebih baik dari aturan-aturan serupa sebelumnya.²⁷⁹ Sudah tepat bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang disebabkan mengatur hak dan kewajiban warga negara Indonesia. Sebelumnya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Peraturan Presiden.

Substansi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 terkait dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), namun Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 bukan merupakan Undang-Undang yang melaksanakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) disebabkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak memerintahkan perlunya dibuat Undang-Undang tentang pengadaan tanah.

Secara tersurat, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sehingga

²⁷⁹Ida Nurlinda, "Penyelesaian Sengketa dan/atau Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Makalah*, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 27 September 2012, h. 8.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 bukan merupakan Undang-Undang yang melaksanakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa perolehan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah.

Secara tersirat, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) khususnya:

a. Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Makna fungsi sosial hak atas tanah adalah dalam mempergunakan tanah harus mendahulukan atau mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.

b. Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Perolehan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pencabutan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah.

c. Pasal 27 huruf a angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Hak Milik hapus disebabkan oleh pelepasan atau penyerahan hak oleh pemilik tanah dan berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara.

d. Pasal 34 huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Guna Usaha hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Hak Guna Usaha hapus disebabkan oleh pelepasan atau penyerahan hak oleh

pemegang haknya dan berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara.

e. Pasal 40 huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Guna Bangunan hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Hak Guna Bangunan hapus disebabkan oleh pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang haknya dan berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara.

Penggunaan tanah untuk kepentingan umum merupakan implementasi dari asas fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Perolehan tanah untuk kepentingan umum merupakan implementasi makna kepentingan umum dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh melalui pelepasan hak merupakan implementasi dari Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA).

Ada hubungan antara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pelepasan hak atas tanah. Istilah yang digunakan dari sisi instansi yang memerlukan tanah adalah pengadaan tanah, yaitu kegiatan untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan instansi yang memerlukan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, sedang dari sisi pihak yang tanahnya diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah menggunakan istilah pelepasan hak atas tanah, yaitu kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemegang hak atas tanah, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum bukanlah merupakan peraturan yang khusus (*lex specialis*) dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sebagai peraturan umum (*lex generalis*). Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tidak dapat dinyatakan sebagai peraturan khusus dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Yang diatur oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*) berlaku bagi 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang sederajat, yang berbeda substansinya. Peraturan perundang-undangan yang satu mengatur substansi yang bersifat umum, sedangkan peraturan perundang-undangan yang lain mengatur substansi yang bersifat khusus. Sebagai contoh, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa objek Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, sedangkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah menetapkan bahwa objek Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) (*lex generalis*).

Ada perbedaan faktor penyebab atau alasan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012. Kalau ada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah substansinya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka berlakulah asas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*lex posteriori derogat*

lex inferiori). Kalau substansi dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012 tidak sesuai dengan substansi dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, maka yang berlaku adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 disebabkan kedudukan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 lebih tinggi daripada Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012.

Faktor penyebab atau alasan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, adalah:

- a. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah;
- b. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih dipersengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Faktor penyebab atau alasan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 86 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012, adalah:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;

- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih dipersengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Bagir Manan menyatakan bahwa pengertian peraturan perundang-undangan, adalah:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.²⁸⁰

Mengacu pada pendapatnya Bagir Manan, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum memenuhi persyaratan sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

²⁸⁰Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah*, Pertemuan Ilmiah Tebntang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 19 - 20 Oktober 1994, h. 1 - 3.

- a. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 merupakan keputusan yang tertulis yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden sebagai Lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 berisi norma hukum yang mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia;
- b. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 merupakan aturan-aturan hukum yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak dan kewajiban bagi instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak atas ganti kerugian;
- c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mempunyai ciri-ciri khusus tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta.

Ada persamaan dan perbedaan pengaturan antara Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah, dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Persamaan pengaturan antara Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

- a. Pencabutan hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengatur perolehan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Pencabutan hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengatur hapusnya hak atas tanah yang berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
- c. Pihak yang memerlukan tanah dalam pencabutan hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi;
- d. Adanya pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah;

- e. Adanya lembaga yang menaksir besarnya ganti kerugian;
- f. Adanya upaya keberatan dari pihak yang memperoleh ganti kerugian atas besarnya ganti kerugian yang dinilai tidak layak.

Perbedaan antara pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

a. Pencabutan hak atas tanah

- 1) Pencabutan hak atas tanah merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960;
- 2) Pencabutan hak atas tanah merupakan implementasi dari asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960;
- 3) Pencabutan hak atas tanah merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 27 huruf a angka 1, Pasal 34 huruf d, dan Pasal 40 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang menetapkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan hapus karena pencabutan hak atas tanah;
- 4) Hak-hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian yang layak;
- 5) Ruang lingkup kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan kepentingan pembangunan;
- 6) Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum ada 13 (tigabelas) bidang;
- 7) Pihak yang dapat mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah adalah instansi-instansi Pemerintah/badan-badan Pemerintah dan usaha swasta (perusahaan swasta);
- 8) Permohonan pencabutan hak atas tanah diajukan oleh pemohon kepada Presiden Republik Indonesia;

- 9) Pejabat yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Presiden Republik Indonesia dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia;
 - 10) Besarnya ganti kerugian atas hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain di atas tanah ditaksir oleh Panitia Penaksir;
 - 11) Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang pencabutan hak atas tanah, maka hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- b. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- 1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara tersirat melaksanakan Pasal 6, Pasal 18, Pasal 27 huruf a angka 2, Pasal 34 huruf c, dan Pasal 40 huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA);
 - 2) Pengadaan tanah, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak;
 - 3) Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi;
 - 4) Bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum ada 18 (delapanbelas) macam;
 - 5) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah;
 - 6) Objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai;
 - 7) Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak;

- 8) Benda-benda yang diberikan ganti kerugian adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah
- 9) Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak;
- 10) Penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Penilai Pertanahan;
- 11) Cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasan hak oleh pihak yang berhak;
- 12) Adanya musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.
- 13) Ada upaya keberatan yang dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri kerugian oleh pihak yang berhak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- 14) Ada lembaga penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri oleh instansi yang memerlukan tanah;
- 15) Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan, 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.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 diundangkan tidak dengan maksud mencabut atau menyatakan tidak berlaku Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 walaupun mengatur hal yang sama

tentang perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam pelaksanaan perolehan tanah untuk kepentingan umum, peraturan yang digunakan adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 bukan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961. Dengan demikian, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 mengesampingkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum. Penggunaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 daripada Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 merupakan implementasi asas Undang-Undang yang baru mengesampingkan Undang-Undang yang lama (*lex posteriori derogat lex posteriori*).

Secara normatif, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 masih berlaku disebabkan belum dicabut atau dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang yang baru. Namun demikian, secara empiris, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tidak dipergunakan disebabkan sudah ada Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

J.B.J.M. ten Berge menyatakan bahwa prinsip-prinsip negara hukum, adalah:

- a. Asas legalitas;
- b. Perlindungan hak asasi manusia;
- c. Pemerintah terikat pada hukum;
- d. Monopoli paksaan Pemerintah untuk menjamin penegakan hukum;
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka.²⁸¹

Sudargo Gautama mengemukakan 3 (tiga) ciri atau unsur negara hukum, yaitu:

- a. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan;
- b. Asas legalitas;
- c. Pemisahan kekuasaan.

²⁸¹Ni'matul Huda. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, h. 78.

Mengacu pada pendapat J.B.J.M. ten Berge dan Sudargo Gautama, asas legalitas merupakan salah satu prinsip (asas) atau unsur negara hukum. Pengertian asas legalitas adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa dasar peraturan perundang-undangan, badan atau pejabat administrasi tidak berwenang tindakan pemerintahan.

Asas legalitas dikenal dalam Hukum Pidana, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu: “Tiada suatu perbuatan yang dapat dihukum, kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut Undang-Undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*)”.²⁸² Asas legalitas terdapat dalam Hukum Administrasi, yaitu : “Setiap tindakan pemerintahan itu harus ada dasar hukumnya dalam suatu peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*)”.²⁸³

Asas legalitas merupakan salah satu asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, selain asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pelaksanaan asas legalitas, yaitu: “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Kalimat “berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” merupakan pelaksanaan asas legalitas.

²⁸²Moeljatno, *Asas-asas Dalam Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, h. 26.

²⁸³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 2013, h. 94.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya merupakan implementasi asas legalitas sebagai salah satu prinsip (asas) atau unsur negara hukum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya merupakan legalitas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) sebagai tindakan pemerintahan mempunyai kewenangan untuk melakukan kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; memiliki prosedur, yang meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) kepada instansi yang memerlukan tanah; dan substansinya adalah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

E. Analisis Teori Tujuan Hukum Terhadap Penitipan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan adalah keadilan. Tujuan hukum tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum harus dapat mengakomodasikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa “keadilan merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai, guna memperoleh kesebandingan di dalam masyarakat. Di samping itu juga untuk kepastian hukum. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia”.²⁸⁴

Keadilan merupakan salah satu asas dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang No. 2 Tahun

²⁸⁴Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1980, h. 169.

2012. Penjelasan Pasal 2 huruf b Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupannya yang lebih baik.

Dalam asas keadilan terkandung bahwa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah. Objek pengadaan tanah yang diberikan ganti kerugian, adalah:

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

Penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam asas keadilan sesuai dengan pengertian ganti kerugian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, yaitu penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah.

Besarnya ganti kerugian atas objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dinilai oleh Penilai Pertanahan yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional RI). Pengertian Penilai Pertanahan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015, yaitu orang perorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional RI) untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Besarnya ganti kerugian atas objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tidak berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan tahun terakhir, melainkan berdasarkan penilaian oleh Penilai Pertanahan.

Hasil penilaian atas objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Penilai Pertanahan menjadi dasar untuk menetapkan besarnya ganti kerugian dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak.

Dalam asas keadilan dinyatakan bahwa kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik, kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian harus mendapatkan penggantian yang layak.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat memberikan dampak positif khususnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian, yaitu kehidupan sosial ekonomi pihak yang berhak atas ganti kerugian menjadi lebih baik pasca pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kalau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak layak, maka kehidupan sosial ekonomi pihak yang berhak atas ganti

kerugian tidak menjadi lebih baik pasca pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memberikan rasa keadilan atau tidak bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian, parameternya adalah besarnya ganti kerugian harus layak dan kehidupan sosial ekonomi pihak yang berhak atas ganti kerugian menjadi lebih baik pasca pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik dalam asas keadilan sesuai dengan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Teguh Prasetyo mengemukakan tentang teori keadilan dalam bukunya berjudul *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, yaitu:

Untuk mencapai keadilan dalam hukum maka tatanan hukum di Indonesia harus mengacu dan berlandaskan pada cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila sebagai sumber hukum, karena Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan ideologi negara mengandung nilai-nilai bangsa yang menjadi sumber hukum filosofi, historis, sosiologis yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat hukum yang berkeadilan dan bermartabat atau disebut teori keadilan yang bermartabat, yaitu kaidah hukum yang mampu memanusiakan manusia artinya hukum yang memperlakukan dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan menurut hahekat dan tujuan hidupnya.²⁸⁵

²⁸⁵Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2014, h. 113.

Berdasarkan teori keadilan yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo, ganti kerugian yang layak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai implementasi dari asas keadilan sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Aristoteles menyatakan yang dikutip oleh Dardji Darmodihardjo, keadilan merupakan kebijakan yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak dan apa yang bukan hak. Lebih lanjut dikatakan bahwa agar terdapat suatu keadilan, maka orang harus memperoleh keuntungan dengan cara-cara yang wajar, dan keadilan itu sendiri merupakan keutamaan moral. Ditinjau dari isinya, Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan yaitu *justitia distributiva* (keadilan distributif) dan *justitia commutativa* (keadilan komutatif).²⁸⁶

Berdasarkan teori keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles yang dikutip oleh Dardji Darmodihardjo, asas keadilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kebijakan yang ditetapkan dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya yang berisi ukuran tentang hak bagi pihak yang berhak untuk mendapatkan keuntungan berupa ganti kerugian yang layak atas objek pengadaan tanah.

Faktor-faktor penyebab penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 86 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, adalah:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah;

²⁸⁶Dardji Darmodihardjo, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, h. 196.

- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah masih dipersengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank.

Bentuk ganti kerugian berupa uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dititipkan oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri kalau berdampak positif bagi pihak yang berhak yaitu menjadikan kehidupan sosial ekonomi pihak yang berhak menjadi lebih baik pasca pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka pengadaan tanah untuk kepentingan umum memberikan keadilan bagi pihak yang berhak. Sebaliknya, kalau bentuk ganti kerugian berupa uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dititipkan oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri berdampak negatif bagi pihak yang berhak yaitu menjadikan kehidupan sosial ekonomi pihak yang berhak tidak menjadi lebih baik pasca pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka memberikan keadilan bagi pihak yang berhak.

Nilai-nilai keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diimplementasikan dalam bentuk pemberian ganti kerugian yang layak kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian berkaitan dengan kemanfaatan yang dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia khususnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah:

Sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁸⁷

Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan, dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu (kepastian hukum dan keadilan) termasuk paham hukum itu sendiri (*den begrif des rechts*).²⁸⁸

J.J. van Apeldoorn menyatakan bahwa:

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian, tidak menimbulkan keragu-raguan

²⁸⁷Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008, h. 158.

²⁸⁸Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Revika Aditama, Bandung, 2006, h. 79 – 80.

(multi tafsir) dan logis dalam artian, ia menjadi suatu sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. “Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif”.²⁸⁹

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi dijadikan pedoman perilaku bagi bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, disitu tidak ada hukum).²⁹⁰

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des rechts selbst*” (kepastian hukum tentang itu sendiri). Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

1. Hukum itu positif, artinya ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*);
2. Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan;
3. Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan;
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.²⁹¹

Dalam paradigma positivisme, kepastian hukum harus selalu dijunjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. Dari sini nampak bahwa bagi

²⁸⁹J.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Pradnja Paramita, Jakarta, 2005, h. 11.

²⁹⁰Shidarta, *Op.cit.*, h. 82.

²⁹¹Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, h. 139.

kaum positivisme adalah kepastian hukum yang dijamin oleh penguasa. Kepastian hukum yang dimaksud adalah “hukum yang resmi diundangkan dan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dapat dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi”.²⁹²

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa “pada paradigma positivistik bahwa sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan hanya sekedar melindungi kemerdekaan individu. Kemerdekaan individu tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma positivistik berpandangan, demi kepastian hukum, maka keadilan dan kemanfaatan boleh dikorbankan”.²⁹³

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik yang didasarkan pada aliran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.²⁹⁴

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu:

²⁹²Jarot W Muliawan, *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014, h, 22.

²⁹³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010, h. 161.

²⁹⁴Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, h. 82 – 83.

- a. Kepastian hukum oleh karena hukum
Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna.

Kepastian hukum oleh karena hukum memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna.

- b. Kepastian hukum dalam atau dari hukum
Kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya dalam Undang-Undang. Dalam Undang-Undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (Undang-Undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis).²⁹⁵

Menurut Utrech sebagaimana dikutip oleh Riduan Syahrani, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu:

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²⁹⁶

Menurut van Apeldoorn sebagaimana dikutip oleh Shidarta, kepastian hukum mempunyai 2 (dua) segi:

- a. Soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara.

²⁹⁵*Ibid.*, h. 147.

²⁹⁶Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Banti, Bandung, 1999, h. 23.

- b. Kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.²⁹⁷

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Jan Michiel Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan yang lebih jelas (jernih), konsisten, dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten, dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; dan
- e. Putusan peradilan secara konkret dilaksanakan.²⁹⁸

Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip oleh Carl Joachim Friederich, menyatakan "bahwa untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat. Tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban".²⁹⁹

²⁹⁷Shidarta, *Op.cit.*, h. 83.

²⁹⁸*Ibid.*, h. 85.

²⁹⁹Carl Joachim Friederich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004, h. 239.

Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip oleh Carl Joachim Friederich, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dapat mewujudkan ketertiban dalam bernegara dan kehidupan di masyarakat.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Utrech sebagaimana dikutip oleh Riduan Syahrani, keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya, hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.³⁰⁰

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tidak hanya memuat norma-norma sebagai hukum positif yang harus ditaati, yang menjamin kepastian hukum, juga memberikan keadilan bagi pihak yang berhak dalam bentuk pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Dalam praktiknya, apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan, kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Hal ini dikarenakan, disatu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan keadilan. Demikian juga, keadilan mengabaikan kepastian hukum. Apabila dalam praktiknya terjadinya pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilan yang harus diutamakan.

³⁰⁰Achmad Ali, *Op.cit.*, h. 95.

Alasannya adalah, bahwa keadilan lahir dari dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkret.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 mempunyai kepastian hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kepastian hukum tersebut adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 merupakan hukum positif, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dibuat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat RI, sedangkan Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dibuat oleh lembaga negara yang berwenang yaitu Presiden RI.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT), instansi yang memerlukan tanah, dan masyarakat khususnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 juga menjadi dasar hukum dalam penyelesaian sengketa yang timbul antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan/atau instansi yang memerlukan tanah dengan masyarakat khususnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh J.J. van Apeldoorn menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 memuat norma atau kaedah yang jelas dan logis. Norma atau kaedah yang jelas artinya ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tidak menimbulkan keragu-raguan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Logis artinya ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang diubah keempat kalinya oleh Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 dapat diterima oleh akal.

Jeremy Bentham menyatakan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Jadi, konsepnya meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Ukurannya adalah kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Penilaian baik buruk, adil atau tidak adilnya hukum tergantung pada hukum manpu memberikan kebahagiaan atau tidak kepada manusia. Kemanfaatan disamakan dengan kebahagiaan.

Prinsip dasar tujuan hukum menurut Jeremy Bentham adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu, baru kepada orang banyak. Tujuan hukum menurut Jeremy Bentham adalah *“the greatest happiness of the greatest*

number” (kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari sebanyak-banyaknya orang).

Berdasarkan teori tujuan hukum menurut Jeremy Bentham, pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia, khususnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat menjadikan kehidupan yang lebih baik sosial ekonominya kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian.

Secara normatif, pengadaan tanah untuk kepentingan umum mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 huruf h Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu yang dimaksud asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas. Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sesuai dengan tujuan hukum menurut Jeremy Bentham yaitu: “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak”.

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian apabila besar ganti kerugian atas objek pengadaan tanah layak dan adil.

BAB IV

AKIBAT HUKUM PENITIPAN GANTI KERUGIAN DI PENGADILAN NEGERI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM TERHADAP HAK ATAS TANAH

A. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Peraturan Perundang-undangan

Dalam rangka membentuk Hukum Agraria Nasional (Hukum Tanah Nasional) sebagai pengganti Hukum Agraria Kolonial (Hukum Tanah Kolonial) diundangkanlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Dalam Dictum Memutuskan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) di bawah perkataan “Dengan Mencabut” dinyatakan bahwa *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) Stb. 1870 No. 55, *Agrarische Besluit* (Keputusan Agraria) Stb. 1870 No. 118, dan Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sepanjang mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dinyatakan tidak berlaku, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *Hypotheek*. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak berlaku lagi Hukum Agraria Kolonial (Hukum Tanah Kolonial) dan digantikan oleh Hukum Agraria Nasional (Hukum Tanah Nasional).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) melakukan perubahan secara fundamental (mendasar) Hukum Agraria (Hukum Tanah) Indonesia, yaitu perubahan mengenai asas (prinsip) hukum, konsepsi, lembaga hukum, struktur perangkat hukum, dan sistem Hukum Agraria (Hukum Tanah) yang berlaku pada masa penjajahan.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, (UUPA), yaitu: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Tujuan diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) diatur hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan bagian dari hak penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan. Hak penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan yang lain adalah wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Dalam hak atas tanah terkandung kewenangan, hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya.

Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan ruang lingkup agraria, yaitu bumi meliputi permukaan bumi (tanah) dan tubuh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya. Tanah (permukaan bumi) adalah bagian kecil dari agraria. Tanah dalam arti yuridis disebut hak atas tanah.

Hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu: "Atas dasar hak menguasai atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Ketentuan tentang hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), adalah:

- a. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah;
- b. Hak atas tanah sama dengan hak atas permukaan bumi;
- c. Negara menentukan bermacam-macam hak atas tanah;
- d. Hak atas tanah dapat diberikan kepada subjek hukum sebagai pemegang hak atas tanah;
- e. Yang dapat mempunyai hak atas tanah adalah orang per orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dimuat isi wewenang hak menguasai negara atas tanah, yaitu:

- 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.

Hak atas tanah bersumber dari wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Negara berwenang menetapkan bermacam-macam hak atas tanah dan dari hak atas tanah tersebut timbul hubungan hukum antara orang sebagai subjek hak atas tanah dengan hak atas tanah.

Hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dijabarkan macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu:

- a. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa macam hak atas tanah, yaitu:
 - 1) Hak Milik;
 - 2) Hak Guna Usaha;
 - 3) Hak Guna Bangunan;
 - 4) Hak Pakai;
 - 5) Hak Sewa Untuk Bangunan;
 - 6) Hak Membuka Tanah;
 - 7) Hak Memungut Hasil Hutan;
 - 8) Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.
- b. Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu:
 - 1) Hak Gadai;
 - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - 3) Hak Menumpang;
 - 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pasal 50 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur pengaturan lebih lanjut mengenai hak atas tanah, yaitu :

- a. Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang;
- b. Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundangan.

Sampai saat ini, Undang-Undang tentang Hak Milik sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) belum terbentuk, sedangkan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 50 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur hak atas tanah, akan tetapi tidak memberikan pengertian hak atas tanah. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) hanya menyebutkan bahwa hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum *juncto* Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memberikan pengertian tentang hak atas tanah, yaitu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan hak lain yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Pengertian hak atas tanah dinyatakan dalam Pasal 1

angka 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Menurut Boedi Harsono, tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah “permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar”.³⁰¹ Supriadi menyatakan bahwa yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal 4 UUPA ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai hak atas tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang dan badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya.³⁰² Urip Santoso memberikan pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.³⁰³ Dalam hak atas tanah terdapat wewenang yang diberikan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan/atau mengusahakan hak atas tanah yang dikuasainya.

Maria S.W. Sumardjono dalam bukunya berjudul Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya memberikan pengertian tentang hak atas tanah, yaitu:

“Hak atas tanah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang

³⁰¹Boedi Harsono - I, *Ibid*, h. 86.

³⁰²Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 3.

³⁰³Urip Santoso - I, *Op.cit.*, h. 84.

kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.³⁰⁴

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Secara rinci, pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah (subjek hak atas tanah), adalah :

- a. Perseorangan warga negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia);
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Sri Hajati menyatakan bahwa macam hak atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:³⁰⁵

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak atas tanah yang bersifat tetap adalah hak atas tanah yang akan tetap ada selama Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 masih berlaku atau tidak diganti dengan Undang-Undang yang baru.

Macam hak atas tanah ini, adalah:

- 1) Hak Milik;
- 2) Hak Guna Usaha;
- 3) Hak Guna Bangunan;

³⁰⁴Maria S.W. Sumardjono - III, *Op.cit.*, h. 128.

³⁰⁵Sri Hajati, “Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional”, *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar*, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005, h. 9.

- 4) Hak Pakai;
 - 5) Hak Sewa Untuk Bangunan;
 - 6) Hak Membuka Tanah;
 - 7) Hak Memungut Hasil Hutan.
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang
 Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang adalah hak atas tanah yang akan ada di kemudian hari yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.
 Macam hak atas tanah ini belum ada.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara
 Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.
 Macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu :
- a) Hak Gadai;
 - b) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - c) Hak Menumpang;
 - d) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Macam wewenang yang terdapat dalam hak atas tanah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), adalah:

- a. Menggunakan tanah untuk keperluan mendirikan bangunan dan atau mengusahakan tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan;
- b. Menggunakan tubuh bumi, misalnya penggunaan ruang bawah tanah;
- c. Mengambil air dari tanah, misalnya pembuatan sumur oleh pemegang hak atas tanah;

- d. Menggunakan ruang di atas tanah, misalnya pendirian bangunan di ruang atas tanah.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :³⁰⁶

- a. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960).

- b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan. Wewenang pada Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan atas tanah yang bukan miliknya. Wewenang pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dalam menetapkan hak atas tanah bersifat terbuka, artinya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru, selain yang ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Hal ini dapat dilihat

³⁰⁶Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka dan Karunika, Jakarta, 1988, h. 4. 45.

pada Pasal 16 ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) memberi peluang akan lahir hak atas tanah baru yang mensyaratkan ditetapkan dengan Undang-Undang. Pembentuk Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sudah mengantisipasi bahwa suatu saat kelak lahir hak atas tanah baru seiring dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan. Berkaitan dengan lahirnya hak atas tanah baru yang tidak dapat dimasukkan ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap maupun hak atas tanah yang bersifat sementara, Eman menyatakan bahwa pembentuk UUPA menyadari bahwa dalam perkembangannya nanti akan sangat dimungkinkan timbulnya hak atas tanah yang baru sebagai konsekuensi dari adanya perkembangan masyarakat, hanya saja pengaturannya harus dalam bentuk Undang-Undang.³⁰⁷

Dari aspek asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

a. Hak atas tanah yang bersifat primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk

³⁰⁷Eman, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Majalah Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei - Juni 2000, h. 194.

Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.³⁰⁸

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan asal hak atas tanah, yaitu:

a. Hak Milik

Hak Milik dapat berasal dari bekas tanah milik adat, bekas tanah hak eigendom yang dikonversi sebelum tanggal 24 September 1980, tanah negara, tanah Hak Pengelolaan yang dilepaskan oleh pemegang haknya, atau peningkatan dari Hak Guna Bangunan.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat berasal dari tanah negara, kawasan hutan yang dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan, atau tanah hak yang dilepaskan haknya oleh pemegang hak atas tanah.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

d. Hak Pakai

Hak Pakai dapat berasal dari tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

e. Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak Sewa Untuk Bangunan berasal dari tanah Hak Milik.

Perolehan hak atas tanah oleh perseorangan atau badan hukum dapat terjadi melalui 2 (dua) cara, yaitu:

a. Originair

Perolehan hak atas tanah ini terjadi untuk pertama kali melalui Penetapan Pemerintah, atau karena ketentuan Undang-Undang (penegasan konversi).

³⁰⁸Urip Santoso - I, *Op.cit.*, h. 11.

Bentuk hak atas tanah ini adalah hak atas tanah lahir atas tanah yang berasal dari tanah negara melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara, perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan lahir dari penurunan Hak Milik, Hak Milik lahir dari peningkatan Hak Guna Bangunan, dan Hak Milik dari penegasan konversi bekas tanah milik adat.

b. Derivatif

Perolehan hak atas tanah ini terjadi dari tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain melalui peralihan hak atas tanah.

Perolehan hak atas tanah ini dapat terjadi melalui pemindahan hak dalam bentuk jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrensing*), atau lelang. Perolehan hak atas tanah ini juga dapat terjadi melalui beralih dalam bentuk pewarisan.³⁰⁹

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan cara terjadinya hak atas tanah, yaitu:

a. Hak Milik

Hak Milik dapat terjadi dengan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan apabila tanahnya berasal dari tanah negara, atau penegasan konversi atau pengakuan hak apabila tanahnya berasal dari bekas tanah milik adat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha terjadi dengan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

³⁰⁹ *Ibid.*, h. 12.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan terjadi dengan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan apabila tanahnya berasal dari tanah negara. Kalau Hak Guna Bangunan berasal dari tanah Hak Pengelolaan, maka Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Kalau Hak Guna Bangunan berasal dari tanah Hak Milik, maka Hak Guna Bangunan tersebut terjadi dengan pemberian hak yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

d. Hak Pakai

Hak Pakai terjadi dengan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan apabila tanahnya berasal dari tanah negara. Kalau Hak Pakai berasal dari tanah Hak Pengelolaan, maka Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Kalau Hak Pakai berasal dari tanah Hak Milik, maka Hak Milik tersebut terjadi pemberian hak yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

e. Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak Sewa Untuk Bangunan terjadi melalui perjanjian sewa menyewa tanah dengan pemilik tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Hak Sewa Untuk Bangunan

dapat didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota jika dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa ada 4 (empat) cara perolehan hak atas tanah, yaitu:

- a. Penetapan Pemerintah
Perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan melalui pemberian hak atas tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Bentuk Penetapan Pemerintah dalam perolehan hak atas tanah adalah Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH).
- b. Ketentuan Undang-Undang (Penegasan Konversi)
Perolehan hak atas tanah ini terjadi karena ketentuan Undang-Undang melalui permohonan penegasan konversi (perubahan status hak atas tanah) yang berasal dari bekas tanah milik adat. Untuk bekas hak barat atas tanah penegasan konversinya berakhir tanggal 20 September 1980. Permohonan penegasan konversi (perubahan status hak atas tanah) atas dari bekas tanah milik adat diajukan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.
- c. Peralihan hak
Perolehan hak atas tanah ini terjadi dalam bentuk beralih melalui pewarisan, dan dalam bentuk dialihkan melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*), atau lelang. Pendaftaran peralihan hak atas tanah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- d. Pemberian hak
Perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Milik yang dibuktikan dengan Akta Pemberian

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tanah atas Hak Milik didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk memenuhi asas terbuka dalam pendaftaran tanah.

Dari aspek penggunaan atau pemanfaatan tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan
Di atas hak atas tanah didirikan bangunan oleh pemegang haknya, misalnya berupa rumah tempat tinggal atau hunian, rumah susun, rumah took (ruko), rumah kantor (rukan), rumah sakit, rumah makan (restauran), toko, kantor, pabrik, gudang, hotel, pasar/plasa/mall, gedung pendidikan, gedung peribadatan, gedung pertemuan, gedung olahraga, terminal, pelabuhan, stasiun, bandar udara.
- b. Hak atas tanah untuk keperluan bukan mendirikan bangunan
Hak atas tanah dimanfaatkan atau diusahakan untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Dari aspek masa penguasaan tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

- a. Hak atas tanah tidak berjangka waktu tertentu (berlaku untuk selamanya)
Hak atas tanah ini adalah Hak Milik. Hak Milik tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu.
- b. Hak atas tanah berjangka waktu tertentu
Hak atas tanah ini adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang bersifat privat yaitu Hak Pakai yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum privat, dan Hak Sewa Untuk Bangunan.

- c. Hak atas tanah berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya

Hak atas tanah ini adalah Hak Pakai yang bersifat publik, yaitu Hak Pakai yang dikuasai oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa, Badan Otorita, badan keagamaan dan badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan 2 (dua) bentuk peralihan hak atas tanah, yaitu:

- a. Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena peristiwa hukum, yaitu karena pemegang hak atas tanah meninggal dunia atau hak atas tanah berpindah melalui pewarisan.

- b. Dialihkan

Dialihkan artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain tersebut memperoleh hak atas tanah tersebut. Contoh perbuatan hukum adalah jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbrensing*), lelang.³¹⁰

³¹⁰Urip Santoso -XI, Op.cit., h. 301.

Hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain. Ketentuan mengenai dialihkan (pemindahan) hak atas tanah dapat dijelaskan, yaitu:

- a. Pemindahan hak atas tanah tanpa persetujuan pihak lain
Hak atas tanah yang dapat dipindahtangankan tanpa persetujuan (izin) dari pihak lain adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
- b. Pemindahan hak atas tanah tanpa persetujuan pihak lain
Hak atas tanah yang dapat dipindahtangan dengan persetujuan pihak lain adalah Hak Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, Hak Bangunan atas tanah Hak Milik dengan persetujuan dari pemilik tanah, Hak Pakai atas tanah negara dengan izin dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dengan persetujuan dari pemilik tanah, dan Hak Sewa Untuk Bangunan dengan persetujuan dari pemilik tanah.
- c. Hak atas tanah yang tidak dapat dipindahtangankan
Hak atas tanah yang tidak dapat dipindahtangankan adalah Hak Pakai yang bersifat publik, yaitu Hak Pakai yang dikuasai oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa, Badan Otorita, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39) dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha (Pasal 15), Hak Guna Bangunan (Pasal 33), dan Hak Pakai (Pasal 53), dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Hak atas tanah dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Ketentuan mengenai pembebanan Hak Tanggungan atas tanah dapat dijelaskan, yaitu:

- a. **Pembebanan Hak Tanggungan atas tanah tanpa persetujuan pihak lain**
Pembebanan Hak Tanggungan atas tanah tanpa persetujuan pihak lain adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
- b. **Pembebanan Hak Tanggungan atas tanah dengan persetujuan pihak lain**
Pembebanan Hak Tanggungan atas tanah dengan persetujuan pihak lain adalah Hak Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, Hak Bangunan atas tanah Hak Milik dengan persetujuan dari pemilik tanah, dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.
- c. **Hak atas tanah yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan**
Hak atas tanah yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Sewa Untuk Bangunan dan Hak Pakai yang bersifat yaitu Hak Pakai yang dikuasai oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintahan Desa, Badan Otorita, Perwakilan negara asing, dan Perwakilan badan internasional.

Sebagai surat tanda bukti hak atas tanah diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pengertian sertipikat disebutkan dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu: "Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun,

dan hak tanggungan yang masing-masing dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Hak atas tanah dapat hapus. Faktor-faktor penyebab hapusnya hak atas tanah, adalah:

- a. Dilepaskan oleh pemegang haknya;
- b. Dicabut untuk kepentingan umum;
- c. Diterlantarkan;
- d. Hak atas tanah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang jangka waktunya;
- e. Hak atas tanah berakhir perpanjangan jangka waktunya dan tidak diperbaharui haknya;
- f. Pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah;
- g. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*);
- h. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia);
- i. Tanahnya musnah.

Hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), baik yang berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.

1. Sifat Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Surat Tanda Bukti Hak

Tujuan diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ditetapkan dalam Penjelasan Umumnya, yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Salah satu tujuan diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk mewujudkan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dilakukan disebabkan masih banyak bidang tanah yang belum didaftar (bersertipikat). Banyaknya bidang tanah yang belum didaftar (bersertipikat) dilatarbelakangi oleh kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, yang hanya mendaftarkan tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, sedangkan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat tidak didaftar. Tanah-tanah yang dikuasai oleh golongan penduduk Eropa didaftar; sedangkan tanah-tanah yang dikuasai oleh golongan penduduk bumi putera tidak didaftar.

Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur pendaftaran tanah, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa yang berkewajiban mengadakan pendaftaran tanah adalah Pemerintah. Hak Milik (Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Hak Guna Usaha (Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Hak Guna Bangunan (Pasal 38 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) wajib didaftar oleh pemegang haknya. Dengan demikian pihak yang berkewajiban mengadakan pendaftaran tanah adalah Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional RI) dan pemegang hak atas tanah.

Maksud pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, adalah:

- a. Dapat diketahui status haknya;
- b. Dapat diketahui subjek haknya;
- c. Dapat diketahui objek haknya;
- d. Dapat diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya;
- e. Terwujud tertib administrasi pertanahan;
- f. Memberikan perlindungan kepada pemilik tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana perintah Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Peraturan Pemerintah yang diperintahkan oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Menurut A. P. Parlindungan, “pendaftaran tanah berasal dari kata *cadaster* (Bahasa Belanda) atau suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah”.³¹¹ Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut “*Capistratum*”, di Jerman dan Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastre*”, di Belanda dan Indonesia dengan istilah “*Kadastrale*” atau “*Kadaster*”.³¹²

Pendaftaran tanah yang ditetapkan oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Urip Santoso menyatakan bahwa “pendaftaran tanah yang bertujuan menjamin kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Kebalikan dari *Rechts Cadaster/*

³¹¹A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 18.

³¹²Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 19.

Legal Cadaster adalah *Fiscaal Cadaster*".³¹³ Sependapat dengan Urip Santoso, Arie S Hutagalung menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan "bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster*, yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah, yang merupakan Salinan buku tanah dan surat ukur".³¹⁴ *Rechts Cadaster/Legal Cadaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menjamin kepastian hukum, yang menghasilkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. *Fiscaal Cadaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan wajib pajak atas tanah, yang menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 mengatur pendaftaran tanah, akan tetapi tidak memberikan pengertian pendaftaran tanah. Pengertian pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

³¹³Urip Santoso - XI, *Op.cit.*, h. 2.

³¹⁴Arie S Hutagalung - II, *Op.cit.*, h. 81.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan asas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir, dan asas terbuka. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu:

a. *Asas Specialiteit*

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

b. *Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)*

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat mengetahuinya.³¹⁵

Tujuan pendaftaran tanah ditetapkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah;
- b. Pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

³¹⁵Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, h. 9.9.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum;

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Selanjutnya Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.

Dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ditetapkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan objek pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai;
- b. Hak Pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;

- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah ditetapkan dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali
Pengertian kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.
Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali meliputi:
 - a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b) Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c) Penerbitan sertipikat;
 - d) Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah
Pengertian kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, meliputi:

- a) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
- b) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Pasal 94 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 menetapkan perubahan data yuridis, berupa:

- a) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan pemindahan hak lainnya;
- b) Peralihan hak karena pewarisan;
- c) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- d) Pembebanan Hak Tanggungan;
- e) Peralihan Hak Tanggungan;
- f) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan;
- g) Pembagian hak bersama;
- h) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan;
- i) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
- j) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Pasal 94 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 menetapkan perubahan data fisik, berupa:

- a) pemecahan bidang tanah;
- b) pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- c) penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui 2 (dua) macam pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis
Pengertian pendaftaran tanah secara sistematis dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis
Pengertian pendaftaran tanah secara sporadis dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Salah satu kegiatan dalam pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Salah satu kegiatan dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah penerbitan sertipikat.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik menghasilkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Pengertian sertipikat dinyatakan dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Secara etimologis, sertipikat berasal dari Bahasa Belanda, yaitu "*certificate*", artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Sertipikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang.³¹⁶

Irawan Soerodjo menyatakan bahwa hakekat sertipikat hak atas tanah adalah untuk:

- a. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah baik oleh perseorangan atau badan hukum;
- b. Merupakan alat bukti yang kuat bahwa subjek hukum yang tercantum dalam sertipikat adalah pemegang hak sesungguhnya, sebelum dibuktikan sebaliknya atau telah lewat waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertipikat tanah;

³¹⁶Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.cit.*, h. 204.

- c. Memberikan kepastian hukum mengenai subjek, objek hak atas tanah dan status hak atas tanah tersebut.³¹⁷

Sejalan dengan pendapat Irawan Soerodjo, Benny Bosu menyatakan bahwa penerbitan sertipikat pada hakekatnya dimaksudkan:

- a. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah baik oleh perseorangan maupun oleh badan hukum;
- b. Memberikan bukti autentik bahwa orang yang tercantum dalam sertipikat adalah pemegang hak sesungguhnya;
- c. Memberikan kepastian hukum mengenai subjek, objek hak atas tanah dan status hak atas tanah tersebut.³¹⁸

Berdasarkan objek pendaftaran tanah, diterbitkan macammacam sertipikat hak, yaitu:

- a. Sertipikat Hak Milik;
- b. Sertipikat Hak Guna Usaha;
- c. Sertipikat Hak Guna Bangunan;
- d. Sertipikat Hak Pakai;
- e. Sertipikat Hak Pengelolaan;
- f. Sertipikat Tanah Wakaf;
- g. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- h. Sertipikat Hak Tanggungan.

Kegiatan-kegiatan dalam pendaftaran tanah yang menghasilkan sertipikat hak, adalah:

- a. Pemberian hak atas tanah negara;
- b. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan;
- c. Penegasan konversi atau pengakuan hak;
- d. Pendaftaran tanah sistematis lengkap;

³¹⁷Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002, h. 171 – 172.

³¹⁸Benny Bossu, *Perkembangan Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta, 1997, h. 3.

- e. Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- f. Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik;
- g. Penurunan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan.

Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertipikat memuat data fisik dan data yuridis yang merupakan salinan dari Buku Tanah. Pengertian data fisik dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Pengertian data yuridis dinyatakan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Pengertian buku tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Pejabat yang menandatangani sertipikat bergantung pada macam pendaftaran tanahnya, yaitu:

- a. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pendaftaran Tanah dan Hak Atas Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- c. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertipikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan sertipikat sebagai produk pendaftaran tanah, Adrian Sutedi menyatakan bahwa:

“Sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhir pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengikat bagi para pejabat Badan Pertanahan Nasional RI untuk menerbitkan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan tanah. Mengikat disini adalah mewajibkan pejabat Badan Pertanahan Nasional RI. Apabila terjadi kekeliruan atau kesalahan menerbitkan sertipikat, maka Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memerintahkan dan mewajibkan pejabat Badan Pertanahan Nasional RI tersebut untuk memperbaikinya”.³¹⁹

Maksud diterbitkan sertipikat hak adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Dengan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, maka terwujud perlindungan hukum bagi pemilik sertipikat atau pemegang hak atas tanah, yaitu mendapatkan rasa aman, rasa nyaman, dan tidak mendapatkan gangguan atau gugatan dari pihak lain. Perlindungan hukum bagi pemilik sertipikat atau pemegang hak atas tanah dapat terwujud apabila dalam penerbitan sertipikat tidak ada cacat yuridis, yaitu cacat prosedur, cacat substansi, atau cacat kewenangan.

Dengan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, maka terwujud jaminan kepastian hukum, meliputi:

³¹⁹Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 21 – 22.

- a. Kepastian status hak atas tanah
Dalam sertifikat disebutkan secara jelas status hak yang didaftar, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Tanggungan, ataukah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- b. Kepastian subjek hak atas tanah
Dalam sertifikat disebutkan secara jelas pemegang (subjek) haknya, yaitu perseorangan ataukah badan hukum.
- c. Kepastian objek hak atas tanah
Dalam sertifikat disebutkan secara jelas letak, luas, dan batasbatas tanah yang didaftar.

Sertifikat berfungsi sebagai surat tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis, yang merupakan salinan dari buku tanah. Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak mempunyai sifat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yaitu pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selain dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak ditetapkan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan

hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ada 2 (dua) macam sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, yaitu:

- a. Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat kuat. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan bahwa salah satu kegiatan pendaftaran tanah, adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak diberikan penjelasan mengenai surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dijabarkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu: "Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan".

Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang bersifat kuat, dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis

yang tercantum di dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Sehubungan dengan sertifikat merupakan tanda bukti hak yang bersifat kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa “selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut”.³²⁰

Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang bersifat kuat mengandung pengertian bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat mempunyai kekuatan bukti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain, berupa sertifikat atau selain sertifikat, misalnya petuk pajak bumi/*landrente*, girik, pipil, kekitir, *verponding* Indonesia, atau kutipan register leter c. Dalam hal ini, pengadilanlah yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar. Kalau ternyata bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat tidak benar, maka diadakan pembetulan sebagaimana mestinya.³²¹

Arti sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, adalah data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain yang dapat berupa sertipikat atau

³²⁰Boedi Harsono – I, *Op.cit.*, h. 480.

³²¹Urip Santoso – XI, *Op.cit.*, h. 275.

selain sertifikat. Berdasarkan sifat pembuktian ini, pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkan sertifikat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk memohon agar sertipikat yang diterbitkan tersebut dinyatakan tidak sah atau batal. Kalau putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap yang memutuskan bahwa sertifikat tersebut tidak sah atau batal, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertipikat.

b. Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak

Secara tersirat, sertipikat sebagai surat tanda bukti hak bersifat mutlak ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu: "Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat".

Sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 apabila dipenuhi syarat-syarat, yaitu:

- a. Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;

- c. Secara nyata menguasainya; dan
- d. Sertipikat sudah diterbitkan lebih dari waktu 5 (lima) tahun tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Menurut Sudirman Saat, perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 4 (empat) syarat secara kumulatif, yaitu:

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah;
- b. Penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia lebih dari 5 (lima) tahun;
- c. Proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan pada itikad baik;
- d. Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kuasanya.³²²

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, apabila keempat unsur tersebut dipenuhi secara kumulatif, maka sertipikat hak tidak dapat diganggu gugat. Hal ini merupakan implementasi dari sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak.

Sertipikat berisi data fisik dan data yuridis merupakan salinan dari buku tanah sebagai surat tanda bukti hak, berisi bukti atas status hak atas tanah, subjek hak atas tanah, dan objek hak atas tanah yang sudah didaftar oleh Badan

³²²Sudirman Saat, "Memahami Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah", *Majalah Era Hukum*, No. 14 Tahun IV, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, Oktober 1997, h. 2.

Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak adalah bersifat kuat, artinya data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat hak atas tanah dinyatakan benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain. Pihak yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat hak atas tanah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dengan gugatan agar sertipikat hak atas tanah dinyatakan tidak sah, atau mengajukan pembatalan sertipikat hak atas tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Kalau putusan pengadilan menetapkan bahwa sertipikat hak atas tanah dinyatakan tidak sah, maka atas dasar putusan pengadilan tersebut Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertipikat hak atas tanah. Kalau permohonan pembatalan sertipikat hak atas tanah dikabulkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan sertipikat hak atas tanah.

2. Hapusnya Hak Atas Tanah dan Akibat Hukumnya

Hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum tidak selalu dimiliki atau dikuasai untuk selama-lamanya, akan tetapi hak atas tanah tersebut dapat hapus. Hapusnya hak atas tanah dapat terjadi disebabkan oleh perbuatan hukum, peristiwa hukum, atau keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur hapusnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah.

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) yang mengatur hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, adalah:

a. Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Milik hapus bila:

- 1) Tanahnya jatuh kepada negara:
 - a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 - b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - c) Karena diterlantarkan;
 - d) Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- 2) Tanahnya musnah.

b. Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Guna Usaha hapus karena:

- 1) Jangka waktunya berakhir;
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi;
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Diterlantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Ketentuan dalam pasal 30 ayat 2.

c. Pasal 40 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Hak Guna Bangunan hapus karena:

- 1) Jangka waktunya berakhir;
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi;
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Diterlantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Ketentuan dalam pasal 36 ayat 2.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 yang mengatur hapusnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yaitu:

a. Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

1) Hak Guna Usaha hapus karena:

a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;

b) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:

(1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak, dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/atau Pasal 14;

(2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

d) Dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;

e) Diterlantarkan;

f) Tanahnya musnah;

g) Ketentuan Pasal 3 ayat (2).

2) Hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.

b. Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

1) Hak Guna Bangunan hapus karena:

a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;

- b) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - (1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak, dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/atau Pasal 14;
 - (2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - d) Dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;
 - e) Diterlantarkan;
 - f) Tanahnya musnah;
 - g) Ketentuan Pasal 20 ayat (2).
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.
- c. Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996
- 1) Hak Pakai hapus karena:
 - a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
 - b) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - (1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak, dan/atau dilanggarnya ketentuan- ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan/atau Pasal 14;

- (2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - d) Dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;
 - e) Diterlantarkan;
 - f) Tanahnya musnah;
 - g) Ketentuan Pasal 40 ayat (2).
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

Faktor penyebab hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah, dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pencabutan hak

Pasal 27 huruf a angka 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 34 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), dan Pasal 40 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum.

Pasal 17 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 35 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 55 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), yang dilaksanakan oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah.

Yang dimaksud pencabutan hak atas tanah menurut Abdurrahman, adalah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.³²³ Aminuddin Salle menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Bentuk kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang adalah untuk melakukan tindakan secara paksa mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum.³²⁴ Urip Santoso menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum secara paksa oleh Negara untuk kepentingan umum tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.³²⁵

³²³Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 38.

³²⁴Aminuddin Salle, *Op.cit.*, h. 101.

³²⁵Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso - XVI). "Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Dengan Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012", *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, Januari 2017, h. 43.

Dengan pencabutan hak atas tanah berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

b. Penyerahan atau pelepasan hak

Pasal 27 huruf a angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik hapus karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Pasal 34 huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Pasal 40 huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Pasal 17 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 35 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 55 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena pelepasan atau penyerahan hak secara suka rela oleh pemegang haknya.

Urip Santoso menyatakan bahwa yang dimaksud "pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum oleh pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dipunyai dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemegang hak atas tanah oleh pihak yang memerlukan tanah, yang berakibat

hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.³²⁶

Abdurrahman memberikan pengertian pelepasan hak adalah “perbuatan seseorang pemegang untuk melepaskan apa yang menjadi haknya secara sukarela setelah kepadanya diberikan ganti rugi yang layak”.³²⁷

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015 memberikan pengertian pelepasan hak yaitu kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pelepasan hak atau penyerahan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat untuk kepentingan umum (kepentingan instansi) atau kepentingan perusahaan swasta.

Dengan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak atas tanah berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

c. Diterlantarkan

Pasal 27 huruf a angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik hapus karena diterlantarkan oleh pemiliknya. Pasal 34 huruf e Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan. Pasal 40 huruf e

³²⁶Urip Santoso - XII, *Op.cit.*, h. 29.

³²⁷Abdurrahman, *Op.cit.*, h. 26.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.

Pasal 17 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 35 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 55 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena diterlantarkan.

Urip Santoso menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah diterlantarkan adalah hak atas tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya.³²⁸ Suhariningsih menyatakan bahwa tanah terlantar dapat diinventarisasi sebagai berikut:

- 1) Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berlaku;
- 2) Tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya;
- 3) Tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) Tanah sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.³²⁹

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang menyatakan tidak berlaku atau mencabut Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan

³²⁸Urip Santoso - VIII, *Op.cit.*, h. 41.

³²⁹Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Pustaka Prestasi, Jakarta, Agustus 2009, h. 107.

Pendayagunaan Tanah Terlantar, tidak memberikan pengertian tanah terlantar, akan tetapi menetapkan objek penertiban tanah terlantar:

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Pengertian tanah terlantar dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010, yaitu tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI berwenang menetapkan tanah terlantar dan menerbitkan surat keputusan tentang penelantaran tanah.

Dengan penelantaran tanah oleh pemegang hak atas tanah berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

- d. Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak Pasal 27 huruf a angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Milik hapus karena ketentuan Pasal 21 ayat (3), yaitu orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai Hak Milik dan setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) kehilangan kewarganegaraannya, dan Pasal 26 ayat (2), yaitu jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain

yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing, atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2).

Pasal 34 huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi. Pasal 40 huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.

Pasal 17 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 35 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 55 ayat (1) huruf g Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang berupa perseorangan warga negara Indonesia telah berpindah kewarganegaraan menjadi warga negara asing sehingga tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa “pemilik tanah dapat kehilangan sama sekali haknya (karena melanggar ketentuan prinsip nasionalitas)”.³³⁰ Yang dimaksud melanggar prinsip nasionalitas adalah pemilik tanah,

³³⁰A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 1.

pemegang Hak Guna Usaha, dan pemegang Hak Guna Bangunan yang semula warga negara Indonesia berpindah kewarganegaraan menjadi warga negara asing.

Pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang berupa badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia telah berubah menjadi badan hukum asing sehingga tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

Tidak terpenuhinya syarat pemilik tanah atau pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagai subjek hak yang menjadi penyebab hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

e. Berakhirnya jangka waktu hak

Pasal 34 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena jangka waktunya berakhir. Pasal 40 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 17 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 35 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dan Pasal 55 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan berakhir jangka waktunya, akan tetapi tidak diajukan perpanjangan jangka waktunya oleh pemegang haknya.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan berakhir perpanjangan jangka waktunya, akan tetapi tidak diajukan pembaharuan hak oleh pemegang haknya.

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik berakhir jangka waktunya, akan tetapi tidak diajukan pembaharuan hak oleh pemegang Hak Guna Bangunan atau pemegang Hak Pakai.

- f. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang
- Pasal 17 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir. Pasal 35 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Pasal 55 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai hapus karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir.

Hak Guna Usaha dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:

- 1) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14.
- 2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir karena:

- a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 untuk Hak Guna Bangunan. Pasal 50, Pasal 51, dan Pasal 52 untuk Hak Pakai.
- b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai antara pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dengan pemegang Hak Milik, atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan;
- c) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai oleh pejabat yang berwenang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, pejabat yang berwenang membatalkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

- g. Tanahnya musnah
Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai musnah disebabkan oleh bencana alam, misalnya tanah longsor, gempa bumi, tsunami, kerusuhan, tanah di

tepi pantai yang terkena abrasi air laut, tanah di tepi sungai yang longsor karena meluapnya air sungai, atau pergeseran tanah (likuifaksi).

Hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai disebabkan oleh:

1) Perbuatan hukum

Perbuatan hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah :

- a) Pelepasan hak atau penyerahan hak;
- b) Penelantaran tanah;
- c) Perubahan kewarganegaraan pemegang hak atau perubahan badan hukum.

2) Peristiwa hukum

Peristiwa hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah tanahnya musnah.

3) Keputusan pejabat

Keputusan yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah:

- a) Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- b) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang pembatalan hak atas tanah disebabkan oleh tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban oleh pemegang hak atas tanah atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Akibat hukum hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak selalu tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara, bergantung pada asal hak atas tanahnya, yaitu

asal tanahnya adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

Akibat hukum hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara

Hapusnya tanah Hak Milik karena pencabutan hak untuk kepentingan umum, pelepasan hak atau penyerahan hak, diterlantarkan, atau pemilik tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Hapusnya Hak Guna Usaha karena berakhirnya jangka waktu yang tidak diperpanjang jangka waktunya atau tidak diperbaharui haknya, dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, pelepasan hak atau penyerahan hak, pencabutan hak untuk kepentingan umum, diterlantarkan, atau pemegang Hak Guna Usaha tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah negara berakibat tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

- b. Tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan berakibat tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

- c. Tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik berakibat tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Kewajiban-kewajiban bagi pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas hapusnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah:

- a. Kewajiban bekas pemegang Hak Guna Usaha

Apabila Hak Guna Usaha hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang Hak Guna Usaha wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha tersebut kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Apabila bangunan, tanaman, dan benda-benda di atas tanah bekas Hak Guna Usaha masih diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan pengusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang Hak Guna Usaha diberikan ganti kerugian yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Pasal 18 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996)

Pembongkaran bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha (Pasal 18 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Jika bekas pemegang Hak Guna Usaha lalai dalam memenuhi kewajiban untuk membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha (Pasal 18 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

b. Kewajiban bekas pemegang Hak Guna Bangunan

Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan (Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Dalam hal bangunan, tanaman, dan benda-benda di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan atas tanah negara masih diperlukan, maka kepada bekas pemegang Hak Guna Bangunan diberikan ganti kerugian yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Pembongkaran bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan atas tanah negara dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan (Pasal 37 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Jika bekas pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah negara lalai dalam memenuhi kewajiban untuk membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Bangunan atas

tanah negara itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Guna Bangunan (Pasal 37 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas Hak Milik (Pasal 38 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Kewajiban bekas pemegang Hak Pakai Apabila Hak Pakai atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai (Pasal 57 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Dalam hal bangunan, tanaman, dan benda-benda di atas tanah bekas Hak Pakai atas tanah negara masih diperlukan, maka kepada bekas pemegang Hak Pakai diberikan ganti kerugian (Pasal 57 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Pembongkaran bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Pakai atas tanah negara dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Pakai (Pasal 57 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Jika bekas pemegang Hak Pakai atas tanah negara lalai dalam memenuhi kewajiban untuk membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Pakai, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah

bekas Hak Pakai atas tanah negara itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Pakai (Pasal 57 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

Apabila Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas Hak Milik (Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996).

3. Penitipan Ganti Kerugian Uang Dalam Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tahapan sebagai prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 2 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, yaitu:

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

Tahapan sebagai prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

1. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Ketentuan-ketentuan dalam perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

- a) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan;

- b) Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah (RT,RW) dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Instansi yang bersangkutan.

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah oleh instansi yang memerlukan tanah. Dokumen perencanaan pengadaan tanah ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah. Dokumen perencanaan pengadaan tanah diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Pemerintah Provinsi.

Ketentuan dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu :

- a) Dasar perencanaan
Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah. Rencana pengadaan tanah dapat disusun bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah bersama dengan instansi teknis terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah.
 - b) Dokumen perencanaan pengadaan tanah
Rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah.
2. Persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 26 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Dalam tahapan persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibentuk Tim Persiapan oleh Gubernur, yang bertugas memberitahukan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan dan melaksanakan konsultasi publik kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan.

Dalam tahapan persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibentuk Tim Keberatan oleh Gubernur, yang bertugas menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, dan membuat rekomendasi kepada Gubernur diterima atau ditolaknya keberatan.

Ketentuan mengenai persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Instansi yang memerlukan tanah bersama dengan Pemerintah Provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan :
 1. Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.
 2. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.
 3. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi publik rencana pembangunan dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak.

Kesepakatan lokasi rencana pembangunan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan lokasi rencana pembangunan, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan kepada gubernur.

Apabila konsultasi publik masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan yang dimaksud kepada gubernur. Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan atas keberatan rencana lokasi pembangunan.

Gubernur berdasarkan rekomendasi Tim Kajian Keberatan mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Gubernur menetapkan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memutus diterima atau ditolaknya gugatan pihak yang keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi yang diajukan oleh pihak yang keberatan. Putusan pengadilan yang

mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum
Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 47 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) yang diketuai oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Dalam pelaksanaannya, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia. sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).

Pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menetapkan Penilai Pertanahan, yang bertugas melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah.

Ketentuan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia).

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

- b) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah meliputi kegiatan :
1. Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang;
 2. Pengumpulan data fisik pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kecamatan, kecamatan, dan tempat pengadaan tanah dilakukan.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan hasil perbaikan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

- c) Penilaian ganti kerugian

Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai Pertanahan yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah.

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai Pertanahan 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.

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai Pertanahan merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan penilaian Penilai Pertanahan disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai ganti kerugian berdasarkan penilaian Penilai Pertanahan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

d) Musyawarah penetapan ganti kerugian

Lembaga Pertanahan bermusyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Kalau dalam musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian mencapai kesepakatan, maka dilakukan pelepasan hak oleh pihak yang berhak dan secara bersamaan diserahkan ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

Dalam hal musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak tidak mencapai kesepakatan, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik

Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi tersebut. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

e) Pemberian ganti kerugian

Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada yang berhak. Pemberian ganti kerugian pada dasarnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung.

Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib :

1. Melakukan pelepasan hak; dan
2. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, 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.

Bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.

f) Pelepasan tanah instansi

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki oleh Pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.

Pelepasan objek pengadaan tanah ini dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk ini.

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki oleh Pemerintah, atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah tidak diberikan ganti kerugian, kecuali :

1. Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
2. Objek pengadaan tanah yang dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
3. Objek pengadaan tanah kas desa.

Ganti kerugian objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan dan objek pengadaan tanah kas desa diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

Pasal 49 sampai dengan Pasal 111 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 menjabarkan ketentuan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

4. Penyerahan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Penyerahan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 50 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Ketentuan mengenai penyerahan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah:
 1. pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilepaskan;
 2. pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri.
- b) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah.
- c) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit, pembangunan untuk kepentingan umum dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah diterbitkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

- d) Instansi yang memerlukan tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*), meliputi :

- a) Aspek kewenangan

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*), dan waktu (*temporis*).

- b) Aspek prosedur

Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat (*inspraak*), asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi.

- c) Aspek substansi

Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang-wenang/legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar Undang-Undang/legalitas intern).³³¹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai tindak pemerintahan harus memenuhi keabsahan berupa

³³¹Philipus M Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Orasi Ilmiah Pidato Guru Besar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 7.

- a) Kewenangan
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh pejabat yang mempunyai kewenangan untuk melakukan kegiatan penyediaan tanah untuk kepentingan umum.
- b) Prosedur
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.
- c) Substansi
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan sesuai dengan substansi yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.

Pasal 52 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menetapkan syarat sahnya keputusan, yaitu :

- (1) Syarat sahnya keputusan meliputi :
 - a. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - b. Dibuat sesuai prosedur; dan
 - c. Substansi yang sesuai dengan objek keputusan.
- (2) Sahnya keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Menurut Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, yang dimaksud dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 menetapkan macam asas-asas Umum pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu :

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai keputusan harus memenuhi syarat sahnya, yaitu :

- a) Kewenangan
Keputusan tentang perolehan tanah untuk kepentingan umum dilakukan pejabat yang berwenang yaitu Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).
- b) Prosedur
Keputusan tentang perolehan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan prosedur (tahapan) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.
- c) Substansi
Keputusan tentang perolehan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan substansi yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun, dan peraturan perubahannya.

Keputusan untuk memperoleh tanah guna kepentingan umum harus sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sebagaimana ditetapkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014.

Dari 4 (empat) tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum masuk dalam tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan setelah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak tidak mencapai kesepakatan atau pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT). Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dapat dilakukan setelah ada putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kalau penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan pada tahapan perencanaan atau tahapan persiapan, maka penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri tidak sah disebabkan tidak sesuai dengan prosedur atau tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah yang keempat oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 148 Tahun

2015. Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri yang tidak sesuai dengan prosedur atau tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan tindakan pemerintahan yang tidak sah. Hal ini berakibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak sah sehingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus diulang sesuai prosedur atau tahapan yang telah ditetapkan.

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Jarot Widya Muliawan mengemukakan konsep *3 in 1 in the land acquisition* merupakan kegiatan perolehan tanah dari awal sampai akhir atau dari hulu ke hilir yang bermuara pada titik, yaitu titik *start* yaitu aspek perizinan (penetapan lokasi), titik *decision* yaitu aspek penguasaan tanah (pelepasan hak), dan titik *product* yaitu aspek sertifikasi tanah.³³²

Lebih lanjut Jarot Widya Muliawan menjabarkan konsep *3 in 1 in the land acquisition*, yaitu :

1. Titik *start*

Titik *start* merupakan tahap perizinan tanah sebagai *starting point* kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah harus melakukan apa yang disebut dengan penetapan lokasi. Penetapan lokasi memiliki 3 (tiga) fungsi, meliputi (1) izin pengadaan tanah yang batas waktu kegiatannya 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun (lihat Pasal 24 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012), (2) izin perubahan penggunaan tanah, dan (3) izin pemindahan hak atas tanah. Penetapan lokasi dilakukan oleh Gubernur

³³²Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Litera, Yogyakarta, 2016, h. 115.

dalam bentuk keputusan dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (6) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Gubernur dalam hal ini dibantu oleh Tim Persiapan Pengadaan Tanah, yang diketuai oleh Sekretaris Daerah.

2. Titik *decision*

Titik *decision* merupakan tahap penguasaan tanah, menurut Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, tahap penguasaan tanah melalui kegiatan pengadaan tanah harus melewati 4 (empat) tahapan yaitu : (1) Tahap Perencanaan, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mempersiapkan Dokumen Perencanaan, (2) Tahap Persiapan, ada 2 (dua) kegiatan penting yang harus dilakukan yaitu kegiatan konsultasi publik dan kegiatan penetapan lokasi. (3) Tahap Pelaksanaan, ada 2 (dua) kegiatan penting yang harus dilakukan yaitu kegiatan penilaian tanah dan kegiatan pelepasan hak. (4) Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah. Penyerahan tersebut berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah. Setelah dilakukan penyerahan hasil, instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan.

3. Titik *product*

Titik *product* merupakan tahap pencatatan atau pendaftaran hak atas tanah. Pada titik yang terakhir dari konsep *3 in 1 in the land acquisition* ini, instansi yang memerlukan tanah dapat menghasilkan *product* dari proses perolahan tanah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berupa sertifikat Hak Pakai atas tanah. Pasal 50 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 telah menegaskan bahwa instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan

tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan Hak Pakai kepada pejabat yang berwenang (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota).³³³

3 dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* adalah 3 (tiga) tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan 1 dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* adalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa *3 in 1 in the land acquisition* adalah 3 (tiga) tahapan dalam 1, yaitu pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012, ada 4 (empat) tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara berurutan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil, sedangkan dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* ada 3 (tiga) tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara berurutan yaitu titik *start*, titik *decision*, dan titik *product*. Tahapan dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* tidak sesuai dengan tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tahapan pertama dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* adalah titik *start*, yaitu tahap perizinan tanah sebagai *starting point* kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah harus melakukan apa yang disebut dengan penetapan lokasi. Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

³³³*Ibid.*, h. 115 - 116.

No. 71 Tahun 2012, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Gubernur atas permohonan instansi yang memerlukan tanah merupakan tahapan persiapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tahapan persiapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bukanlah merupakan tahapan awal (start) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melainkan tahapan kedua dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* adalah titik *decision*, yaitu merupakan tahap penguasaan tanah. Tahap penguasaan tanah melalui kegiatan pengadaan tanah harus melewati 4 (empat) tahapan yaitu : (1) Tahap Perencanaan, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mempersiapkan Dokumen Perencanaan, (2) Tahap Persiapan, ada 2 (dua) kegiatan penting yang harus dilakukan yaitu kegiatan konsultasi publik dan kegiatan penetapan lokasi. (3) Tahap Pelaksanaan, ada 2 (dua) kegiatan penting yang harus dilakukan yaitu kegiatan penilaian tanah dan kegiatan pelepasan hak. (4) Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah. Tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition*, antara lain adalah tahap perencanaan. Tahap perencanaan merupakan tahapan awal atau *input* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu perencanaan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan merupakan proses perolehan tanah oleh instansi yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Titik *decision* sebagai tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* tidak jelas apa isi *decision*, siapa yang menetapkan *decision*, dan bagaimana cara

menetapkan *decisionnya*. Titik *decision* sebagai tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* berisi kegiatan dalam 4 (empat) tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu pada tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition*, yang meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

Pada tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition*, antara lain adalah tahap pelaksanaan, ada 2 (dua) kegiatan penting yang harus dilakukan yaitu kegiatan penilaian tanah dan kegiatan pelepasan hak. Dalam tahap pelaksanaan ini tidak diuraikan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan penetapan ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).

Pada tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition*, antara lain adalah tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah. Tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah berupa penyerahan bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah. Setelah dilakukan penyerahan hasil, instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan. Tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah merupakan *output* pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Pada tahapan kedua dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition*, yang meliputi tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil pengadaan tanah belum ada penguasaan atas tanah secara yuridis oleh instansi yang memerlukan tanah. Pada tahap penyerahan hasil pengadaan tanah, setelah pihak yang berhak melepaskan hak dan menerima ganti kerugian atas objek pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan

pembangunan. Pada tahap ini, instansi yang memerlukan tanah sudah menguasai tanah secara fisik, akan tetapi belum menguasai tanah secara yuridis disebabkan tanah yang dilepaskan tersebut belum menjadi atas nama instansi yang memerlukan tanah atau belum terdaftar atas nama instansi yang memerlukan tanah.

Tahap ketiga dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* adalah titik *product*. Titik *product* merupakan tahap pencatatan atau pendaftaran hak atas tanah. Pada titik yang terakhir dari konsep *3 in 1 in the land acquisition* ini, instansi yang memerlukan tanah dapat menghasilkan *product* dari proses perolahan tanah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berupa sertifikat Hak Pakai atas tanah. Titik *product* dalam konsep *3 in 1 in the land acquisition* merupakan *output* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu hasil akhir pengadaan tanah untuk kepentingan umum berupa kewajiban bagi instansi yang memerlukan tanah untuk mendaftarkan tanah yang diperolehnya dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Unsur-unsur dalam tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu :

a. Perencanaan

- 1) Instansi yang memerlukan tanah;
- 2) Dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah;
- 3) Dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum disampaikan kepada Pemerintah Provinsi.

b. Persiapan

- 1) Konsultasi publik rencana pembangunan oleh Tim Persiapan yang dibentuk oleh Gubernur;
- 2) Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Gubernur;
- 3) Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Gubernur;
- 4) Gubernur membentuk Tim Keberatan yang diketuai Sekretaris Daerah Provinsi.

c. Pelaksanaan

- 1) Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Lembaga Pertanahan);
- 2) Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) yang diketuai oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi;
- 3) Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT);
- 4) Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menetapkan Penilai Pertanahan;
- 5) Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) mengadakan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;

- 6) Pelepasan hak objek pengadaan tanah oleh pihak yang berhak diikuti dengan pemberian ganti kerugian secara langsung kepada pihak yang berhak.
- d. Penyerahan hasil
- 1) Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) menyerahkan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum kepada instansi yang memerlukan tanah;
 - 2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan;
 - 3) Instansi yang memerlukan tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. Karakteristik dan Mekanisme Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kebijakan Pemerintah yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi instansi yang memerlukan tanah merupakan solusi percepatan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, namun bagi pihak yang berhak atas ganti kerugian belum tentu mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang berkaitan dengan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

a. Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

b. Pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
- (2) Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
- (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- (5) Putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi

dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

c. Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

(1) Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

(2) Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap :

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian :
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. Masih disengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. Menjadi jaminan di bank.

d. Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

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 41 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.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012. Ketentuan dalam Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 yang mengatur penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah Pasal 86, yaitu :

- (1) Dalam hal terdapat penitipan ganti kerugian, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (2) Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (3) Penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam :
 - a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
 - b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
 - d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian :
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. Masih disengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. Menjadi jaminan di bank.
- (4) Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa uang dalam mata uang rupiah.
- (5) Pelaksanaan penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012 yang mengatur penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu :

- a. Pasal 37 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012
 - (1) Penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 sampai dengan Pasal 95 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilakukan pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - (2) Penitipan ganti kerugian sesuai ketentuan pada Pasal 86 ayat (3) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilakukan dalam hal :
 - a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
 - b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;

- d. Dalam hal pihak yang berhak diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; atau
 - e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian :
 - 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) Masih disengketakan kepemilikannya;
 - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4) Menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.
- (3) Dalam hal adanya penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat Berita Acara Lampiran XXVIII A sampai dengan Lampiran XXVIII H.
- b. Pasal 38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012
 - (1) Penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan surat permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri.
 - (2) Surat permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan melampirkan :
 - a. surat keterangan dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah mengenai alasan penitipan ganti kerugian;
 - b. nama pihak yang berhak atas ganti kerugian yang dititipkan;

- c. undangan pemberian ganti kerugian;
- d. surat-surat :
 - 1) Berita Acara Kesepakatan Musyawarah;
 - 2) Berita acara pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
 - 3) Berita acara pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 4) Berita acara pihak yang berhak yang tidak diketahui keberadaannya;
 - 5) Berita acara pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa;
 - 6) Berita acara objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 7) Berita acara objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
 - 8) Berita acara objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian ditetapkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - 9) Berita acara objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.

- (3) Dalam hal ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri, pelaksanaan penitipan dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.
- (4) Berita acara penitipan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuat sesuai dengan Lampiran XXIX.

Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012, dasar dan alasan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah :

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- e. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih disengketakan kepemilikannya;
- f. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- g. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Mekanisme pengambilan ganti kerugian uang yang dititipkan di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan alasan penitipan ganti kerugian dapat dijelaskan, yaitu:

- a. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri, ganti kerugian dapat diambil dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 87 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);
- b. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ganti kerugian dapat diambil setiap saat pihak yang berhak menghendakinya dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 87 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);
- c. Dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa atau nama lainnya. Dalam hal pihak yang berhak telah diketahui keberadaannya, pihak yang berhak mengajukan permohonan kepada pengadilan tempat penitipan ganti kerugian dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 89 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);
- d. Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*) (Pasal 90 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);

- e. Dalam hal objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, pengambilan ganti kerugian dilakukan setelah adanya berita acara perdamaian (*dading*) (Pasal 91 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);
- f. Dalam hal objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, ganti kerugian dapat diambil oleh pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita (Pasal 92 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012);
- g. Dalam hal objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, ganti kerugian dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan persetujuan dari pihak bank (Pasal 93 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012).

Pasal 93 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan bahwa pengambilan ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri, pihak yang berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 94 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan bahwa dalam hal uang ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan pihak yang berhak masih menguasai objek pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengosongan tanah tersebut kepada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah.

Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak selalu disebabkan oleh tidak tercapainya kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak atas ganti kerugian, akan tetapi dapat disebabkan oleh pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan,

objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank.

Penetapan ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah ada yang didasarkan oleh kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak. Penetapan ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah ada yang didahului oleh musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak, namun tidak ada kesepakatan kedua belah pihak dan pihak yang berhak tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah, maka ganti kerugian ditetapkan melalui penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Ganti kerugian ditetapkan melalui penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ada penetapan ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melalui penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri yang tidak didasarkan oleh kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak, yaitu dalam hal pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank.

Ada permasalahan yang muncul berkaitan dengan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam

pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tidak didasarkan oleh kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak, yaitu :

- a. Dalam hal pihak yang berhak yang semula tidak diketahui keberadaannya, kemudian diketahui keberadaannya tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- b. Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*) tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- c. Dalam hal objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, setelah adanya berita acara perdamaian (*dading*), pihak yang berhak tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- d. Dalam hal objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- e. Dalam hal objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, pihak yang berhak (bank) tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Melalui penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pihak yang berhak dipaksa menerima ganti kerugian uang

yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal pihak yang berhak yang semula tidak diketahui keberadaannya, kemudian diketahui keberadaannya harus menerima ganti kerugian uang yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*) harus menerima ganti kerugian uang yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, setelah adanya berita acara perdamaian (*dading*), pihak yang berhak harus menerima ganti kerugian uang yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, pihak yang berhak setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita harus menerima ganti kerugian uang yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, pihak yang berhak (bank) harus menerima ganti kerugian uang yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Karakteristik penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu :

- a. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri hanya untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Pihak yang dapat menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri adalah instansi yang memerlukan tanah;
- c. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri adalah uang dalam mata uang rupiah;

- d. Dasar penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri adalah penetapan ganti kerugian yang diterbitkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- e. Alasan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri adalah pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya, objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank;
- f. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri terjadi, tidak selalu berdasarkan tidak tercapainya kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak;
- g. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tidak mengatur mekanisme penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Mekanisme penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012.

Mekanisme penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Persyaratan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 24 Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2016, yaitu

- a. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri;
- b. Alasan dilakukannya penitipan ganti kerugian, adalah :
 - 1) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri;
 - 2) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 3) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
 - 4) Objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 5) Objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya;
 - 6) Objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - 7) Objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank.
- c. Bentuk ganti kerugian yang dapat dititipkan di Pengadilan Negeri berupa uang dalam mata uang rupiah.

Prosedur penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri, yang ditetapkan dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2016, yaitu :

1. Permohonan penitipan ganti kerugian diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh instansi yang memerlukan tanah, paling sedikit memuat :
 - a. Identitas Pemohon :
 - 1) Dalam hal Pemohon adalah instansi Pemerintah, meliputi nama instansi Pemerintah, tempat kedudukan, pimpinan instansi yang bertindak untuk dan atas nama instansi Pemerintah tersebut dan identitas kuasanya, apabila diwakili kuasa;
 - 2) Dalam hal Pemohon adalah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara/Daerah/Badan Hukum perdata lainnya, meliputi nama badan hukum, tempat kedudukan, identitas orang yang berwenang untuk mewakili badan hukum tersebut di Pengadilan, dan identitas kuasanya, apabila diwakili kuasa;
 - b. Identitas Termohon
 - 1) Dalam hal Termohon adalah orang perorangan, meliputi nama, tempat tinggal, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - 2) Dalam hal Termohon adalah badan hukum perdata, meliputi nama badan hukum perdata, tempat kedudukan, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;

- 3) Dalam hal Termohon adalah instansi Pemerintah, meliputi nama instansi Pemerintah, tempat kedudukan, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - 4) Dalam hal Termohon adalah masyarakat hukum adat, meliputi nama masyarakat hukum adat, alamat masyarakat hukum adat, fungsionaris masyarakat hukum adat, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak.
- c. Uraian yang menjadi dasar permohonan penitipan ganti kerugian sekurang-kurangnya, meliputi :
- 1) Hubungan hukum Pemohon dengan objek pengadaan tanah;
 - 2) Hubungan hukum Termohon dengan objek pengadaan tanah;
 - 3) Penyebutan secara lengkap dan jelas surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan;
 - 4) Penyebutan besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan penilaian penilai atau penilai publik;
 - 5) Penyebutan waktu dan tempat pelaksanaan serta berita acara hasil musyawarah penetapan ganti kerugian;
 - 6) Penyebutan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal terdapat putusan tersebut;

- 7) Penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah penetapan ganti kerugian atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 8) Besaran nilai ganti kerugian yang akan dibayarkan oleh Pemohon kepada Termohon secara jelas, lengkap, dan rinci; dan
 - 9) Waktu, tempat, dan cara pembayaran ganti kerugian.
- d. Hal yang dimohonkan untuk ditetapkan :
- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon;
 - 2) Menyatakan sah dan berharga penitipan ganti kerugian dengan menyebutkan jumlah besarnya ganti kerugian, data fisik dan data yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima; dan
 - 3) Pembebanan biaya perkara.
2. Permohonan penitipan ganti kerugian ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya dengan dilampiri dokumen pendukung berupa :
- a) Bukti yang berkaitan dengan identitas Pemohon;
 - b) Fotokopi surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan yang menunjukkan Pemohon sebagai instansi yang memerlukan tanah;
 - c) Fotokopi untuk membuktikan Termohon sebagai pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah;
 - d) Fotokopi surat dari penilai atau penilai publik perihal nilai ganti kerugian;

- e) Fotokopi berita acara hasil musyawarah penetapan ganti kerugian;
 - f) Fotokopi salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal sudah terdapat putusan;
 - g) Fotokopi surat penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah penetapan ganti kerugian atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jika telah ada;
 - h) Fotokopi dokumen surat gugatan atau keterangan dari panitera pengadilan yang bersangkutan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan atau masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - i) Fotokopi surat keputusan peletakan sita atau surat keterangan pejabat yang meletakkan sita dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - j) Fotokopi surat keterangan bank dan Sertifikat Hak Tanggungan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.
3. Dalam hal berkas permohonan penitipan ganti kerugian dinilai lengkap, Panitera memberi tanda terima berkas setelah Pemohon membayar panjar biaya melalui bank.

4. Registrasi permohonan :
 - a) Permohonan penitipan ganti kerugian yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan dicatat dalam Buku Register Konsinyasi dan diberi nomor;
 - b) Dalam hal Pemohon mencabut permohonan yang telah dicatat dalam Buku Register Konsinyasi, tetapi berkas permohonan belum disampaikan kepada Ketua Pengadilan, Panitera menerbitkan akta pencabutan permohonan dan diberitahukan kepada Pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan.
5. Penawaran pembayaran :
 - a) Panitera menyampaikan berkas permohonan yang sudah diregistrasi kepada Ketua Pengadilan;
 - b) Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan yang memerintahkan Juru Sita Pengadilan dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi untuk melakukan penawaran pembayaran kepada Termohon di tempat tinggal Termohon;
 - c) Juru Sita dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan tersebut dengan mendatangi Termohon di tempat tinggal Termohon;
 - d) Juru Sita menyampaikan langsung kepada Termohon atau kuasanya kehendak untuk menawarkan pembayaran sejumlah uang nilai ganti kerugian yang diajukan Pemohon kepada Termohon berikut segala akibat dari penolakan penawaran pembayaran tersebut;
 - e) Juru Sita membuat berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk menerima atau

menolak uang ganti kerugian yang ditawarkan tersebut dengan ditandatangani oleh Juru Sita, saksi-saksi, dan Termohon;

- f) Tidak ditandatanganinya berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang ganti kerugian yang ditawarkan tersebut tidak mempengaruhi keabsahan berita acara;
 - g) Salinan berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang ganti kerugian yang ditawarkan tersebut disampaikan pula kepada Termohon.
 - h) Juru Sita melaporkan pelaksanaan penawaran pembayaran ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan melalui Panitera dengan melampirkan berita acara pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang ganti kerugian.
6. Penetapan dan penyimpanan uang ganti kerugian
- a) Dalam hal Termohon menolak untuk menolak sejumlah uang nilai ganti kerugian yang ditawarkan untuk dibayar, Ketua Pengadilan menetapkan hari sidang untuk memeriksa permohonan penitipan ganti kerugian dan memerintahkan Juru Sita untuk memanggil Pemohon dan Termohon yang akan dilaksanakan pada hari, tanggal, dan jam dengan berita acara tentang pemberitahuan akan dilakukan penyimpanan terhadap uang ganti kerugian di kas Kepaniteraan Pengadilan.
 - b) Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan dengan amar :

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
 2. Menyatakan sah dan menerima penitipan ganti kerugian dengan menyebutkan jumlah besaran ganti kerugian, data fisik dan data yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima;
 3. Memerintahkan Panitera untuk melakukan penyimpanan uang ganti kerugian dan memberitahukannya kepada Termohon;
 4. Membebankan biaya perkara kepada Pemohon.
- c) Panitera membuat berita acara penyimpanan penitipan uang ganti kerugian yang ditandatangani oleh Panitera, Pemohon, dan 2 (dua) orang saksi dengan menyebutkan jumlah dan rinciannya untuk disimpan dalam kas Kepaniteraan Pengadilan sebagai uang penitipan ganti kerugian;
- d) Salinan berita acara penyimpanan penitipan uang ganti kerugian disampaikan pula kepada Pemohon dan Termohon;
- e) Ketidakhadiran Termohon dalam penyerahan uang ganti kerugian tidak menghalangi dilakukannya penyimpanan uang ganti kerugian.
7. Pengambilan uang penitipan ganti kerugian
- a) Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah penetapan ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri, atau menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap,

ganti kerugian dapat diambil di Kepaniteraan dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;

- b) Dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa atau nama lainnya. Dalam hal pihak yang berhak telah diketahui keberadaannya, pihak yang berhak mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk mengambil ganti kerugian disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- c) Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan atau masih dipersengketakan, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak di Kepaniteraan Pengadilan setelah terdapat putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap atau akta perdamaian, disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- d) Dalam hal objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak di Kepaniteraan Pengadilan setelah adanya putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap atau sita telah diangkat, disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan;

- e) Dalam hal objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, ganti kerugian dapat diambil di Kepaniteraan Pengadilan setelah adanya persetujuan dari pihak bank, disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- f) Dalam setiap pengambilan ganti kerugian ke Kepaniteraan Pengadilan, Panitera membuat berita acara pengambilan uang penitipan ganti kerugian yang ditandatangani oleh pihak yang berhak dan 2 (dua) orang saksi.

Dengan diambilnya ganti kerugian di Pengadilan Negeri oleh pihak yang berhak, maka pihak yang berhak telah menerima ganti kerugian yang besarnya ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian. Dengan telah diterimanya ganti kerugian oleh pihak yang berhak, maka pihak yang berhak wajib melepaskan hak atas tanahnya yang menjadi objek pengadaan tanah.

1. Ketidakberlakuan Alat Bukti Hak Atas Tanah dan Hapusnya Hak Atas Tanah karena Penitipan Ganti Kerugian

Akibat hukum penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu :

- a) Kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus;
- b) Alat bukti hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku; dan

- c) Tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, dengan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berakibat alat bukti hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku dan kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus sehingga hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Alat bukti hak atas tanah berupa sertifikat merupakan salah satu kegiatan dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pengertian sertifikat dinyatakan dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Sertifikat merupakan salinan dari Buku Tanah, yang berisi data fisik dan data yuridis. Pengertian Buku Tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat daftar yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Pengertian data fisik dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Pengertian data yuridis dinyatakan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah

keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya”.

Dengan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, maka terwujud perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat, yaitu pemilik sertifikat mendapatkan rasa aman, rasa nyaman, dan tidak mendapatkan gangguan atau gugatan dari pihak lain. Perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat dapat terwujud apabila dalam penerbitan sertifikat tidak ada cacat yuridis, yaitu cacat prosedur, cacat substansi, atau cacat kewenangan.

Dengan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, maka terwujud jaminan kepastian hukum, meliputi kepastian status hak atas tanah, kepastian subjek hak atas tanah, dan kepastian objek hak atas tanah. Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, atau pejabat lain yang diberikan pelimpahan kewenangan.

Bukti kepemilikan hak-hak lama untuk bekas tanah milik adat (tanah yasan) sebelum diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) disebutkan dalam Penjelasan Pasal 24 ayat (1) huruf k Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, Girik, Pipil, Kekitir, dan *Verponding* Indonesia. Pada saat ini, Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, Girik, Pipil, Kekitir, dan *Verponding* Indonesia diganti dengan Kutipan Register Leter C yang diterbitkan oleh Kepala Desa/Kelurahan. Kutipan Register Leter C merupakan bukti awal dalam kepemilikan atas tanah.³³⁴

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian

³³⁴Urip Santoso - XI, *Op.cit.*, h. 175.

yang kuat. Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dijabarkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu:

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”.

Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang bersifat kuat, dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Berdasarkan sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat dinyatakan tidak sah oleh pengadilan apabila dapat dibuktikan bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat tidak benar. Data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat dapat dinyatakan tidak benar dengan alat bukti lain, berupa petuk pajak bumi/*landrente*, girik, pipil, kekitir, *verponding* Indonesia, atau kutipan register leter c oleh Pengadilan yang akan memutuskan alat bukti mana yang benar, yaitu sertifikat ataukah selain sertifikat.

Secara tersirat, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak bersifat mutlak ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu: “Dalam hal atas suatu

bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat”.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 apabila dipenuhi syarat-syarat, yaitu:

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Secara nyata menguasainya; dan
- d. Sertifikat sudah diterbitkan lebih dari waktu 5 (lima) tahun tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Dengan dipenuhinya 4 (empat) unsur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara kumulatif, maka sertifikat mempunyai sifat pembuktian yang mutlak sehingga sertifikat tidak dapat diganggu gugat atau dibatalkan. Pihak yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat mendapatkan ganti kerugian atau kompensasi yang bentuknya disepakati oleh pemilik sertifikat dan pihak yang dirugikan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berakibat alat bukti hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku. Dengan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku. Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dapat disebabkan oleh tidak tercapainya kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) dan pihak yang berhak, yang berakibat sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku. Dengan tidak berlakunya sertifikat hak atas tanah, maka sertifikat hak atas tanah menjadi batal atau tidak sah.

Secara teoritik, pembatalan sertifikat hak atas tanah sehingga sertifikat tidak berlaku disebabkan oleh :

a. Cacat Hukum Administratif

Cacat hukum administratif sebagai batalnya sertifikat hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Pengertian pembatalan hak atas tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administratif dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 104 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menetapkan

bahwa ruang lingkup pembatalan hak atas tanah, meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah, dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Pembatalan hak atas tanah diterbitkan karena terdapat cacat hukum administratif dalam rangka penerbitan keputusan pemberian hak dan sertifikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Macam cacat hukum administratif ditetapkan dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu :

- a) Kesalahan prosedur;
- b) Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c) Kesalahan subjek hak;
- d) Kesalahan objek hak;
- e) Kesalahan jenis hak;
- f) Kesalahan perhitungan luas;
- g) Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h) Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i) Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Pihak yang mengajukan pembatalan hak atas tanah ditetapkan dalam Pasal 106 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Permohonan pembatalan hak atas tanah dapat diajukan langsung kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu :

- a) Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena permohonan pihak yang berkepentingan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
- b) Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah tanpa permohonan, apabila Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengetahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah;
- c) Pembatalan karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.³³⁵

Pasal 105 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menetapkan pejabat yang berwenang membatalkan hak atas tanah, yaitu pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan yang diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kewenangan untuk membatalkan hak atas tanah dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- b. Melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

³³⁵Eddy Pranjoto W, *Sengketa Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Antinomi Norma Hukum*, Universitas Wisnuwardhana, Malang, 2017, h. 118.

Sertifikat hak atas tanah dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara disebabkan sertifikat hak atas tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pengertian sengketa tata usaha negara dinyatakan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dinyatakan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Sertifikat hak atas tanah memenuhi kriteria dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yaitu :

- a) Penetapan tertulis
Sertifikat hak atas tanah dalam bentuk tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis.
- b) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Sertifikat hak atas tanah diterbitkan atas dasar Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- c) Bersifat konkret, individual, dan final
Sertifikat hak atas tanah bersifat konkret, yaitu objek dalam sertifikat hak atas tanah tidak abstrak, tetapi berwujud.

Sertifikat hak atas tanah bersifat individual, yaitu sertifikat hak atas tanah bersifat tidak ditujukan untuk umum, tetapi ditujukan untuk orang tertentu sebagai pemegang haknya.

Sertifikat hak atas tanah bersifat final, yaitu sertifikat hak atas tanah sudah definitif dan tidak ada perbuatan hukum lagi untuk lahirnya hubungan hukum.

- d) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata
Dengan diterbitkan sertifikat hak atas tanah timbul akibat hukum berupa hubungan hukum antara orang sebagai pemegang hak atas tanah dan hak atas tanah sebagai objeknya.

Sertifikat hak atas tanah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh Philipus M Hadjon dibagi 2 (dua), yaitu :

- a) Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) konstitutif
Sertifikat hak atas tanah, yang tanahnya berasal dari tanah negara, yang diterbitkan atas dasar keputusan pemberian hak.
- b) Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) deklaratif
Sertifikat hak atas tanah, yang tanahnya berasal dari tanah adat.³³⁶

³³⁶Philipus M Hadjon, "Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Majalah YURIDIKA*, Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, h. 3.

Sertifikat hak atas tanah, yang tanahnya berasal dari tanah negara, yaitu Hak Milik atas tanah negara, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pengelolaan adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) konstitutif, sedangkan Sertifikat hak atas tanah, yang tanahnya berasal dari tanah adat, yaitu Hak Milik yang berasal dari penegasan konversi atas bekas tanah milik adat (tanah yasan) adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) deklaratif.

Pihak yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat. Pihak penggugatnya adalah orang atau badan hukum perdata yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, sedangkan tergugatnya adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yaitu pejabat yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah.

Dasar pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yaitu :

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”

Apabila gugatan sengketa penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai sengketa tata usaha negara dikabulkan, maka Pengadilan Tata Usaha Negara menerbitkan putusan bahwa sertifikat hak atas tanah sebagai Keputusan Tata

Usaha Negara dinyatakan tidak sah. Apabila putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dalam rangka melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan tentang pembatalan sertifikat hak atas tanah.

Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita menyatakan bahwa ada 2 (dua) macam kebatalan, yaitu :

a. Kebatalan mutlak (*absolute nietigheid*)

Dalam lapangan Hukum Administrasi, suatu keputusan yang tidak memenuhi syarat sah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), maka keputusan demikian berakibat batal dan dianggap keputusan tersebut tidak pernah ada.

b. Kebatalan nisbi (*relatief nietigheid*)

Kebatalan suatu perbuatan yang terjadi setelah dimintakan pembatalan oleh pihak yang berkepentingan. Kebatalan nisbi mensyaratkan adanya tindakan aktif pihak yang berkepentingan untuk memohon pembatalan suatu hubungan hukum tertentu.³³⁷

Dengan penitipan ganti kerugian uang oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berakibat sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku. Dengan tidak berlakunya sertifikat hak atas tanah tersebut membuat sertifikat menjadi tidak sah, batal, atau sertifikat hak atas tanah tidak lagi menjadi surat tanda bukti hak.

³³⁷Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, h. 58 – 59.

Tidak sah atau batalnya sertifikat hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memenuhi syarat sahnya keputusan, yaitu ditetapkan oleh bukan pejabat yang berwenang, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 52 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Instansi yang memerlukan tanah tidak mempunyai kewenangan untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah. Penitipan ganti kerugian uang oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berakibat sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku bertentangan dengan asas *contrarius actus*, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.³³⁸ Berdasarkan asas *contrarius actus*, sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, maka pejabat yang berwenang membatalkan sertifikat hak atas tanah adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan. Kalau sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku (batal) yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka batalnya sertifikat hak atas tanah tersebut tidak sah disebabkan dibatalkan oleh bukan pejabat yang berwenang.

³³⁸Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2016, h. 83.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*), meliputi :

- a. Aspek kewenangan
Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*), dan waktu (*temporis*).
- b. Aspek prosedur
Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat (*inspraak*), asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi.
- c. Aspek substansi
Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang-wenang/legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar Undang-Undang/legalitas intern).³³⁹

Tidak berlakunya alat bukti hak atas tanah atau sertifikat sebagai akibat penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertentangan dengan aspek kewenangan dalam pembatalan alat bukti hak atas tanah atau sertifikat sebagai salah satu unsur keabsahan tindak pemerintahan. Pengadilan tidak mempunyai kewenangan membatalkan sertifikat. Pejabat yang berwenang membatalkan sertifikat adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

³³⁹Philipus M Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Orasi Ilmiah Pidato Guru Besar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 7.

Hak atas tanah dapat hapus disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Faktor penyebab penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah dalam hal pihak yang berhak atas ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dengan Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT), putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih dipersengketakan kepemilikannya, objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank.

Dengan hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum membuat pemegang hak atas tanah tidak lagi memiliki atau menguasai hak atas tanahnya meskipun pemegang hak atas tanah belum mendapatkan ganti kerugian dari instansi yang memerlukan tanah.

Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan hapusnya Hak Milik karena pencabutan hak atas tanah, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, diterlantarkan, pemiliknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik, dan tanahnya musnah.

Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan hapusnya Hak Guna Usaha karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah, atau pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha.

Pasal 40 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menetapkan hapusnya Hak Guna Bangunan karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah, atau pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Bangunan.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus karena tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban oleh pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Secara umum, hapusnya hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 disebabkan oleh :

- a. Pencabutan hak atas tanah;
- b. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah;
- c. Penelantaran tanah;
- d. Hak atas tanah tidak diperpanjang jangka waktunya;
- e. Hak atas tanah tidak diperbaharui haknya;
- f. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang disebabkan tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan;
- g. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. Pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah;
- i. Tanahnya musnah.

Hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai disebabkan oleh :

- a. Perbuatan hukum

Perbuatan hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah :

 - a) Pelepasan hak atau penyerahan hak;
 - b) Penelantaran tanah;
 - c) Pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak memperpanjang jangka waktu atau memperbaharui hak atas tanahnya;
 - d) Perubahan kewarganegaraan pemegang hak atau perubahan badan hukum.
- a. Peristiwa hukum

Peristiwa hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah tanahnya musnah.

b. Penetapan Pemerintah

Penetapan Pemerintah yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah :

- a) Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- b) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang pembatalan hak atas tanah disebabkan oleh tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban oleh pemegang hak atas tanah atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Akibat hukum hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak selalu tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara, bergantung pada asal hak atas tanahnya, yaitu asal tanahnya adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, ataukah Hak Milik. Kalau hak atas tanah berasal dari tanah negara, maka hapusnya hak atas tanah berakibat tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kalau hak atas tanah berasal dari tanah Hak Pengelolaan, maka hapusnya hak atas tanah berakibat tanah kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Kalau hak atas tanah berasal dari tanah Hak Milik, maka hapusnya hak atas tanah berakibat tanah kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Hak atas tanah dapat hapus disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun

2012 menciptakan hapusnya hak atas tanah yang baru di luar yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA).

Secara teoritik, hapusnya hak atas tanah dapat terjadi karena **pertama**, perbuatan hukum, yaitu pemegang hak melakukan pelepasan hak atau penyerahan hak; penelantaran tanah; pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak memperpanjang jangka waktu atau memperbaharui hak atas tanahnya; perubahan kewarganegaraan pemegang hak atau perubahan badan hukum. **Kedua**, peristiwa hukum, yaitu tanahnya musnah. **Ketiga**, penetapan Pemerintah, yaitu Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang pembatalan hak atas tanah disebabkan oleh cacat hukum administrasi atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak ada perbuatan hukum yang berupa pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya kewajiban hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, yang dapat berakibat hak atas tanah menjadi hapus.

Bentuk hapusnya hak atas tanah yang disebabkan tidak adanya pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya kewajiban hukum oleh pemegang hak atas tanah, untuk kepentingan umum, dan ada pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah adalah pencabutan hak atas tanah oleh Presiden.

Hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

tidak ada pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya kewajiban hukum oleh pemegang hak atas tanah, untuk kepentingan umum, dan ada pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah.

Ada kesamaan antara hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh pencabutan hak atas tanah oleh Presiden dan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu tidak ada pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya kewajiban hukum oleh pemegang hak atas tanah, untuk kepentingan umum, dan ada pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah. Dengan demikian, penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan pencabutan hak atas tanah secara terselubung oleh instansi yang memerlukan tanah.

2. Analisis Teori Kewenangan Atas Akibat Hukum Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam :

- a. Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012;
- b. Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012
- c. Pasal 86 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012;
- d. Pasal 37 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012;
- e. Pasal 38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012

Akibat hukum penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu :

- a. Alat bukti hak atas tanah (sertifikat hak) dinyatakan tidak berlaku;
- b. Hak atas tanah menjadi hapus; dan
- c. Tanahnya kembali menjadi tanah negara.

Kalau alat bukti hak atas tanah (sertifikat hak) dinyatakan tidak berlaku, maka dengan sendirinya hak atas tanah yang telah diterbitkan sertifikat hak menjadi hapus dan berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Dengan tidak berlakunya alat bukti hak atas tanah (sertifikat hak) dan hapusnya hak atas tanah, maka terputus hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasainya. Pemegang hak atas tanah tidak lagi memiliki atau menguasai hak atas tanah disebabkan alat bukti hak atas tanah (sertifikat hak) dinyatakan tidak berlaku dan hak atas tanahnya hapus.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah mengatur hapusnya Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tidak mengatur tidak berlakunya sertifikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Kalau Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai hapus, maka dengan sendirinya alat bukti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, yang berupa sertifikat menjadi tidak berlaku.

Sertifikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sertifikat hak ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, atau pejabat lain

pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk menandatangani sertifikat hak.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak bersifat mutlak atau tidak dapat diganggu gugat (dibatalkan), melainkan bersifat kuat, artinya data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dinyatakan benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain. Sertifikat hak masih dapat dibatalkan atas dasar keberatan atau gugatan oleh pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak.

Dengan dibatalkan sertifikat hak, maka sertifikat hak menjadi tidak berlaku, pemilik sertifikat hak tidak lagi memiliki sertifikat hak tersebut, dan terputus hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai.

Secara teoritik, pembatalan sertifikat hak sehingga sertifikat tidak berlaku ada 2 (dua) cara, yang disebabkan oleh

a. Cacat hukum administratif

Cacat hukum administratif sebagai batalnya sertifikat hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Pengertian pembatalan hak atas tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administratif dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 104 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menetapkan bahwa ruang lingkup pembatalan hak atas tanah, meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah, dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah.

Macam cacat hukum administratif ditetapkan dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subjek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis atau data fisik tidak benar, atau kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Pihak yang mengajukan pembatalan hak atas tanah ditetapkan dalam Pasal 106 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Permohonan pembatalan hak atas tanah dapat diajukan langsung kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu :

- a) Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena permohonan pihak yang berkepentingan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;

- b) Pembatalan hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah tanpa permohonan, apabila Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengetahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah;
- c) Pembatalan karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.³⁴⁰

Pasal 105 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menetapkan pejabat yang berwenang membatalkan hak atas tanah, yaitu pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan yang diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kewenangan untuk membatalkan hak atas tanah dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- b. Melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

Pengadilan menerbitkan putusan tentang tidak sahnya sertifikat hak disebabkan oleh adanya sengketa yang objeknya adalah sertifikat hak.

Yang dimaksud dengan sengketa adalah "pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang menimbulkan akibat hukum bagi keduanya".³⁴¹

³⁴⁰Eddy Pranjoto W, *Loc.cit.*

³⁴¹Ali Achmad Chomzah, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, h. 14

Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah “perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan atau penguasaan hak atas tanahnya yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan”.³⁴²

Pengertian sengketa tanah dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, adalah perselisihan pertanahan antara perseorangan, badan hukum, atau Lembaga yang tidak berdampak luas.

Berdasarkan sifat sengketa, sengketa dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu :

a. Sengketa tata usaha negara

Sengketa timbul disebabkan oleh diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara.

Sengketa tata usaha negara diselesaikan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

b. Sengketa perdata

Sengketa timbul disebabkan oleh wanprestasi (ingkar janji) atau perbuatan melanggar hukum.

Sengketa perdata diselesaikan melalu gugatan ke Pengadilan Negeri atau diselesaikan di luar pengadilan.

Sertifikat hak dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara disebabkan sertifikat hak atas tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pihak

³⁴²Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, h. 8.

yang dirugikan atas dapat diterbitkannya sertifikat hak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat dengan tergugatunya adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yaitu pejabat yang menerbitkan sertifikat hak. Apabila gugatan tersebut dikabulkan, maka Pengadilan Tata Usaha Negara menerbitkan putusan bahwa sertifikat hak dinyatakan tidak sah. Apabila putusan Pengadilan Tata Usaha Negara telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dalam rangka melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan tentang pembatalan sertifikat hak.

Tidak berlakunya sertifikat hak berkaitan dengan kewenangan untuk membatalkan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak oleh badan atau pejabat tertentu. Sertifikat hak dapat dibatalkan disebabkan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat kuat.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa:

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum public.³⁴³

³⁴³Philipus M Hadjon, "Tentang Wewenang", *Majalah YURIDIKA*, No. 5 dan 6 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September - Oktober 1997, h. 1.

Philipus M Hadjon menyatakan bahwa dasar hukum suatu wewenang dapat dijelaskan melalui teori perolehan kekuasaan. Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu :

a. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan.

Atribusi sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat suatu keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada Undang-Undang.

Atribusi juga merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya pada organ tertentu.

Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat "*besluit*" oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima pelimpahan wewenang disebut *delegatoris*.

c. Mandat

Mandat merupakan suatu pelimpahan kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha Negara

yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.³⁴⁴

Penitipan ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berakibat sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku bertentangan dengan asas *contrarius actus*, yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.³⁴⁵ Berdasarkan asas *contrarius actus*, sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, maka pejabat yang berwenang membatalkan sertifikat hak atas tanah adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau pejabat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan. Kalau sertifikat hak atas tanah dinyatakan tidak berlaku yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka batalnya sertifikat hak tersebut tidak sah disebabkan dibatalkan oleh bukan pejabat yang berwenang. Tidak berlakunya sertifikat hak sebagai akibat penitipan ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memenuhi keabsahan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*) dari aspek kewenangan. Keabsahan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*), meliputi aspek kewenangan, aspek prosedur, dan aspek substansi.

³⁴⁴Philipus M Hadjon, *Op.cit.*, h. 5 – 7.

³⁴⁵Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2016, h. 83.

Tidak berlakunya alat bukti hak atas tanah atau sertifikat sebagai akibat penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertentangan dengan aspek kewenangan dalam pembatalan alat bukti hak atas tanah atau sertifikat hak sebagai salah satu unsur keabsahan tindak pemerintahan. Pengadilan tidak mempunyai kewenangan membatalkan sertifikat. Kewenangan pengadilan hanya memutus bahwa sertifikat hak dinyatakan tidak sah. Pejabat yang berwenang membatalkan sertifikat hak adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan.

Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa dengan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan tanah kembali menjadi tanah negara. Dengan hapusnya hak atas tanah, maka terputus hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasainya. Pemegang hak atas tanah tidak lagi memiliki atau menguasai hak atas tanahnya meskipun pemegang hak atas tanah belum mendapatkan ganti kerugian dari instansi yang memerlukan tanah.

Secara umum, hapusnya hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 disebabkan oleh :

- a. Pencabutan hak atas tanah;
- b. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah;
- c. Penelantaran tanah;
- d. Hak atas tanah tidak diperpanjang jangka waktunya;
- e. Hak atas tanah tidak diperbaharui haknya;

- f. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang disebabkan tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan;
- g. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. Pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah;
- i. Tanahnya musnah.

Hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai disebabkan oleh :

- a. Perbuatan hukum
Perbuatan hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah :
 - a) Pelepasan hak atau penyerahan hak;
 - b) Penelantaran tanah;
 - c) Pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tidak memperpanjang jangka waktu atau memperbaharui hak atas tanahnya;
 - d) Perubahan kewarganegaraan pemegang hak atau perubahan badan hukum.
- b. Peristiwa hukum
Peristiwa hukum yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah tanahnya musnah.
- c. Penetapan Pemerintah
Penetapan Pemerintah yang berakibat hapusnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, adalah :
 - a) Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum;

- b) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang pembatalan hak atas tanah disebabkan oleh tidak dipenuhinya kewajiban -kewajiban oleh pemegang hak atas tanah atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Hak atas tanah dapat hapus disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menciptakan hapusnya hak atas tanah baru di luar yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA).

Dalam hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak ada perbuatan hukum, berupa pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya kewajiban hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, yang dapat berakibat hak atas tanah menjadi hapus.

Pengadilan tidak berwenang memutus hapusnya hak atas tanah. Pejabat yang berwenang menetapkan hapusnya hak atas tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan membuat catatan tentang hapusnya hak atas tanah dalam buku tanah. Pencatatan hapusnya hak atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota disebabkan oleh pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak oleh pihak yang berhak merupakan cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

BAB V

PENUTUP

Penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tidak memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah karena penitipan ganti rugi dilakukan dengan cara paksa yakni dengan atau tanpa adanya kesepakatan dan tidak memberikan ganti kerugian yang layak dan menjadikan kehidupan yang lebih baik sosial ekonominya dari kehidupan sebelumnya. Penitipan ganti kerugian merupakan bentuk pengambilalihan hak atas tanah secara paksa dan tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah dengan dalih untuk kepentingan umum dan dalih berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian merupakan bentuk pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dengan cara pemberian ganti kerugian uang melalui penitipan di Pengadilan Negeri, sebagai upaya keseimbangan antara pengadaan tanah dengan percepatan perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna percepatan pelaksanaan proyek pembangunan untuk kepentingan umum guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap harus menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak atas tanah.

Pelaksanaan penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum berakibat kepemilikan 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. Hapusnya hak atas tanah akibat penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri bukan karena adanya

pelanggaran atau kewajiban yang tidak dipenuhi oleh pemegang hak atas tanah, sehingga hapusnya hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disamakan dengan hapusnya hak atas tanah karena pencabutan hak atas tanah, sedangkan ketidakberlakuan alat bukti kepemilikan hak atas tanah akibat penitipan ganti kerugian adalah bertentangan dengan *asas contrarius actus*, yakni batalnya sebuah keputusan harus dilakukan oleh pejabat yang menerbitkan keputusan tersebut.

Saran.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Republik Indonesia harus merevisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu menambahkan sebab atau alasan dilakukannya penitipan ganti kerugian uang di Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum, yakni dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

Presiden harus merevisi Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang merevisi kewenangan Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkan Surat Keputusan pembatalan sertifikat hak sebagai tindak lanjut tidak berlakunya alat bukti hak atas tanah (sertifikat hak) dan hapusnya hak atas tanah yang disebabkan oleh penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Achmad, Mukti Fajar ND dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Hukum Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Apeldoorn, J.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Pradnja Paramita, Jakarta, 2005.
- Astomo, Putera, *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajawali Press, Depok, 2018.
- Attamimi, A. Hamid S, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Badruzaman, Mariam Darus, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1983.
- Kompilasi Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bakarbessy dan Ghansam Anand, Leonora, *Buku Ajar Hukum Perikatan*, Zifatama, Sidoarjo, 2018.
- Bakir, Herman, *Filsafat Hukum, Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Basri Nata Menggala dan Sarjita, Hasan, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.

- Bossu, Benny, *Perkembangan Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*, Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta, 1997.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982.
- Budiono, Herlien, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- Burg, Van Der, *Buku Tentang Teori Perikatan*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Chomsah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- , *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.
- Echol dan Hasan Shadily, John M, *Kamus English - Indonesia*, Gramedia Pustakan Utama, Jakarta, 2006.
- Darmodihardjo, Dardji, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.
- Darmodihardjo dan Shidarta, Dardji, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Djatmiati dkk, Tatiek Sri, *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Perizinan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012.
- Effendi, Lutfi, *Hukum Administrasi Negara*, Bayu Media, Malang, 2006.
- Eman, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2014.
- Erwiningsih, Winahyu, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Friederich, Carl Joacim, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004.
- Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1990.

- Gozali, Djoni Sumardi, *Hukum Pengadaan Tanah Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2018.
- Hadisoepipto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2011.
- Hajati dkk, Sri, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017.
- Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hadjon dkk, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, Philipus M, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2016.
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Harahap, M. Yahya, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986.
- Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUH Penyidikan dan Penuntutan, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Hartono, Sunarjati, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Hernoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian (Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial)*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Husein, Ali Sofwan, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.

- Hutagalung, Arie Sukanti, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- , *Tebaran Pemikiran Sseputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Permerdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Ibrahim, Johny, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Piublishing, Malang, 2005.
- Ibrahim, 1981, Koesnadi dan Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016.
- Indroharto, *UsahaMemahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993.
- Ismail, Nur Hasan, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*. Setara Press, Malang, 2018.
- Koesnoe, Moh., *"Tentang Tiga Asas-asas Kerja Untuk Menghadapi Perkara-perkara Hukum Adat Indonesia"*, Dalam *Limapuluh Tahun Pendidikan Hukum di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1974.
- Kurniawan dkk, Mahendra, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Limbong, Bernard, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2011.
- Lubis dan Abd. Rahim Lubis, Muhammad Yamin, *Hukum Pendaftaran Tanah*", Mandar Maju, Bandung, 2008.
- , *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, Maret 2011.
- Mamuji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.

- Marbun, S. F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008.
- , *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka dan Karunika, Jakarta, 1988.
- , *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010.
- Mertokusumo dan Salim HS, Sudikno, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.
- , *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- , *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Muliawan, Jarot Widya, *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014.
- , *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Litera, Yogyakarta, 2016.
- Murad, Rusmadi, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1997.
- Mustofa, Bachsan, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remadja Karja, Bandung, 1988.
- Negara, Guna, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tatanusa, Jakarta, 2008.
- , *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah Sejarah Pembentukan Hukum Pengadaan Tanah Indonesia*, Tata Nusa, Jakarta, 2016.

- Notohamidjojo, *Masalah Keadilan*, Tirta Amerta, Semarang, 1971.
- Nurbani, Salim H.S dan Erlies Septiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Persana, Jakarta, 2014.
- Parlindungan, A.P., *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- , *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- , *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- Pranjoto W, Eddy, *Sengketa Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Antinomi Norma Hukum*, Universitas Wisnuwardhana, Malang, 2017.
- Prasetyo, Teguh, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2014.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Bale, Bandung, 1979.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- , *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006.
- Ranggawijaya, Rajidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Redi, Ahmad, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Rubaie, Achmad, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media, Malang, 2007.
- Salle, Aminuddin, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

- Santoso, Urip, *Hukum Penataan Ruang*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012.
- , *Hukum Pengadaan Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2013.
- , *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014.
- , *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2015.
- , *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi Wewenang dan Sifat Akta*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016.
- , *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017.
- , *Buku Ajar Hukum Pengadaan Tanah dan Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2018.
- Saragih, Djasadin, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1985.
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005.
- Sembiring, Julius, *Pengertian, Pengatura, dan Permasalahan Tanah Negara*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2016.
- Setiawan, R., *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Putra A Bardin, Bandung, 1999.
- Shidarta, Arief, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Revika Aditama, Bandung, 2006.
- Sihombing, Irene Eka, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2017.

- Simanjuntak, P.N.H., *Pokok-pokok Hukum Perdata Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2009.
- Sitorus dan Dayat Limbong, Oloan, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Sitorus dan Nomadyawati, Oloan, *Hak Atas Tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum*, Dasamedia, Yogyakarta, 1994.
- Sjahdeni, Sutan Remy, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Slaat dkk, Herman, *Masalah Tanah di Indonesia dari Masa ke Masa*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.
- Soegiarto, I., "Bumi Bakti", *Majalah Badan Pertanahan Nasional*, No. 7 Tahun 1994, Jakarta, 1994.
- Soekanto, Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1980.
- Soekanto, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Soeprapto, R., *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002.
- , *Hukum Perjanjian dan Pertanahan Perjanjian Build Operate and Transfer Atas Tanah Pengaturan Karakteristik dan Praktik*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2016.
- Soeroso, R., *Perjanjian di Bawah Tangan: Petunjuk Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

- Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Usaha Nasional, Surabaya, 1984.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perseorangan*, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Subekti, R., *Aspek-aspek Hukum Perikatan Nasional*, Alumni, Bandung, 1983.
- , *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1985.
- , *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1995.
- , *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001.
- Subekti dan R. Tjitrosudibio, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta, 1985.
- Sugiharto dkk, Umar Said, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, 2016.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Pustaka Prestasi, Jakarta, Agustus 2009.
- Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Juni 2001.
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, Januari 2008.
- , *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Bagian Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universita Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010.
- , *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Agustus 2015.
- Sumaryono, E., *Etika Profesi Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- , *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.

- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Suryono, Leli Joko, *Pokok-pokok Perjanjian Indonesia*, LP3M, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2014.
- Sutedi, Adrian, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- , *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Syah, Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan Tanah dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015.
- Syahrani, Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Banti, Bandung, 1999.
- Tehupeiory, Aartje, *Makna Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Asih Asa Sukses, Jakarta, 2017.
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010.
- Utrecht dan Lukman Hakim, E., *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Zaman, Nurus, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016.

Jurnal/Majalah

- Eman, "Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993", *Majalah YURIDIKA*, No. 1 Tahun XI, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari – Februari 1996.
- , "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999",

Majalah Yuridika, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei - Juni 2000.

----, "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal YURIDIKA*, Volume 23 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari - April 2008.

adjon, Philipus M, "Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *Majalah YURIDIKA*, Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993.

-----, "Tentang Wewenang", *Majalah YURIDIKA*, No. 5 dan 6 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September - Oktober 1997.

arzuki, Peter Mahmud, "Penelitian Hukum", *Majalah YURIDIKA*, Volume No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Maret 2001.

Hapusnya Hal Atas Tanah

389

-----, "Batas-batas Kebebasan Berkontrak", *Majalah JURIDIKA*. Vol. 18 Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei 2003.

at Sudirman "Memahami Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

- , "Perolehan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Perusahaan Swasta", *Jurnal Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahiyangan, Bandung, Oktober 2010.
- , "Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Juni 2015.
- , "Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Dengan Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012", *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, Januari 2017.
- , "Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Media Hukum dan Peradilan*, Volume 3 Nomor 2, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Surabaya, Januari 2017.
- , "Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Dengan Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012", *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, Januari 2017.
- , "Perolehan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Media Hukum dan Peradilan*, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri, Surabaya, Juli 2017.
- Susanto, Anthon F, "Keraguan dan Keadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Denkonstruktif)", *Jurnal Keadilan Sosial*, Edisi 1 Tahun 2010.
- Yulis, Herma, "Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan", *Majalah Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000.

Disertasi

- Fitriyah, Farida, "Pengadaan Tanah dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi", *Disertasi*, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012.

Djoni Sumardi Gozali, "Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Disertasi*, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016.

Muwahid, "Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Badan Usaha Swasta", *Disertasi*, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015.

Negara, Guna, "Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006.

Noorhadi, Saifudin, *Disertasi*, Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Malang, 2005.

Santoso, Urip, "Hak Pengelolaan Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2011.

Pidato Pengukuhan

Hajati, Sri, "Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar*, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005.

Hadjon, Philipus M, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih", *Orasi Ilmiah Pidato Guru Besar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.

Makalah

Hadjon, Philipus M, "Tentang Wewenang", *Makalah*. Penataran Nasional Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Akirlangga, Surabaya, 9 – 14 Januari 1998.

Hajati, Sri, "Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005", *Makalah*, Diskusi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 30 Mei 2005.

- Isnaeni, M., "Hukum Perikatan Dalam Era Perdagangan Bebas", *Makalah*, Pelatihan Hukum Perikatan Bagi Dosen dan Praktisi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, S, 6 – 7 September 2006.
- Manan, Bagir, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah*, Pertemuan Ilmiah Tentang Kedudukan Biro-biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 19 – 20 Oktober 1994.
- Muwahid, "Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Makalah*, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018.
- Nasution, Lutfi Ibrahim, "Kebijakan Dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria", *Makalah*, Seminar Nasional Pertanahan, Yogyakarta, 2002.
- Nurlinda, Ida, "Penyelesaian Sengketa dan Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 27 September 2012.
- Sumardjono, Maria S.W., "Reformasi Hukum Pertanahan", *Makalah*, Seminar Sehari Memperingati Tri Dasawarsa UUPA, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 13 Oktober 1990.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang *Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada di Atas Tanah*.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang *Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.*

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan.*

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah.*

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.*

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tentang *Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,*

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012 tentang *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 148 Tahun 2015 tentang *Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang *Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.*

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993*

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang *Penyelesaian Kasus Pertanahan.*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Diubah Oleh Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 tentang *Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.*

BIODATA PENULIS



Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn.
Dilahirkan di Gresik, pada tanggal 17 Mei 1977, Sarjana Hukum Universitas Darul Ulum (2001), Lulus Magister Hukum Universitas Narotama (2008), Lulus Magister Kenotariatan Universitas Airlangga (2013), lulus Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya (2019), Penulis sampai sekarang sebagai Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Gresik, menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Gresik (2016 s/d sekarang), di samping sebagai Dosen penulis aktif memberikan kuliah, seminar dalam Organisasi Profesi Advokat (PKPA), Ikatan Notaris Indonesia (INI), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), penguji dalam Diklatsar CPNS Pemerintah Kabupaten Gresik.

Penulis aktif sebagai Praktisi Hukum sejak tahun 2002 hingga sekarang, aktif diberbagai Organisasi Profesi Hukum, aktif di berbagai LSM dibidang hukum, aktif sebagai Advokat PERADI sampai tahun 2015, aktif mendirikan LBH Permata Law, Konsultan Hukum dibeberapa Perusahaan Nasional, aktif sebagai Pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia Jawa Timur, dan pernah menjabat sebagai anggota Majelis Pengawas Daerah Notaris Kabupaten Gresik.

Penulis aktif menulis dalam Jurnal Ilmu Hukum Pro Hukum terakreditasi sinta Ristekdikti, Jurnal Internasional, Buku yang telah diterbitkan ber ISBN diantaranya Pengantar Hukum Pidana (Deepublish, Yogyakarta, Juli 2018), Hukum Acara Pidana (Zifatama, Sidoarjo, April 2018).

