



Volume 32 No. 3, September 2017

DOI: 10.20473/ydk.v32i3.4783

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan

Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252

Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id

Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)

by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative

Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0

International License.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

Article history: Submitted 11 June 2017; Accepted 9 August 2017; Available online 31 August 2017

## PENERAPAN ASAS KESEPAKATAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

**Djoni Sumardi Gozali**

djoni.sh.mh@gmail.com

Universitas Lambung Mangkurat

### **Abstract**

*The legal issues of this research consist of the application of the consensualism principle in land procurement for development for the sake of public interest. The method of this research is normative legal research by applying statute approach, conceptual approach. The results of this research there is deviation in the enforcement of the consensualism principle in Article 66 paragraph 4 of Act Number 2 of 2012 which determines that deliberation towards consensus isn't only in a form of compensation, is contrary to Article 37 paragraph 1 and 2 of Act Number 2 of 2012 which stipulates that deliberation is conducted in determining the form and/or the amount of compensation. The provision of Article 42 of Law Number 2 Year 2012 which determines the reason for consignment or care for compensation in a State court shall be done if the entitled to be denied the form and/or amount of compensation, replace with the principle of agreement because it is done without based on the agreement of the parties, With the essence of deliberation that requires an agreement.*

**Keywords:** *Consensualism Principle; Land Acquisition; Public Interest.*

### **Abstrak**

Isu hukum dalam penelitian ini adalah penerapan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil dari penelitian ini adalah walaupun UU No. 2/2012 menganut asas kesepakatan dan musyawarah, namun dalam penerapannya terdapat penyimpangan terhadap asas kesepakatan itu sendiri. Ketentuan Pasal 66 ayat 4 Perpres No. 71/2012 yang menentukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan hanya untuk bentuk ganti kerugian, bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 ayat 1 dan 2 UU No. 2/2012 yang menentukan musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Ketentuan Pasal 42 UU No. 2/2012 yang menentukan alasan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri dilakukan jika yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, bertentangan dengan asas kesepakatan karena dilakukan tanpa mendasarkan adanya kesepakatan dari para pihak, dan bertentangan dengan esensi musyawarah yang menghendaki adanya kesepakatan.

**Kata Kunci:** Asas Kesepakatan; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum.

### **Pendahuluan**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2/2012) menyebutkan salah satu asas yang melandasi pengadaan tanah bagi pembangunan

untuk kepentingan umum adalah Asas Kesepakatan. Menurut ketentuan undang-undang ini yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. UU No. 2/2012 ini tidak memberikan pengertian musyawarah. Pengertian musyawarah terdapat pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 36/2005), yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 65/2006), yang pada Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan pihak yang memerlukan tanah. Bila diperhatikan pengertian asas kesepakatan dan pengertian musyawarah sebagaimana telah disebutkan di atas, maka terdapat unsur yang merupakan inti dari pengertian itu yaitu pertama, bahwa untuk mendapatkan kesepakatan bersama tidak boleh ada unsur paksaan, dan kedua, atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara para pihak.

Pada praktik sering terjadi ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti kerugian. Beberapa kasus berikut ini menunjukkan hal tersebut. Pada kasus pengadaan tanah untuk Banjir Kanal Timur di Jakarta, terjadi ketidakadilan dalam nilai ganti rugi. Kasus ini Panitia Pengadaan Tanah menafikan musyawarah tentang ganti rugi, dengan hanya melakukan sosialisasi pembebasan lahan dan satu kali penawaran ganti rugi. Tidak terjadi musyawarah dengan dialog yang setara, juga tidak terjadi kesepakatan mengenai nilai ganti rugi.<sup>1</sup> Kasus lain yang juga menunjukkan hal

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum* (Pustaka Margaretha 2011).[210-212].

yang sama adalah kasus pengadaan tanah untuk jalan tol Jombang, Jawa Timur. Pada kasus ini terjadi penentuan harga secara sepihak dan pemberlakuan secara tidak fair, mulai pemaksaan harga, memecah konsentrasi warga pemilik tanah, mengadu domba, intimidasi dan teror. Tidak ada kejelasan tentang detail objek ganti rugi, klasifikasi serta harga satuannya. Demikian pula dalam tahapan pengadaan tanah, banyak mekanisme yang tidak dilaksanakan, termasuk musyawarah untuk kesepakatan penentuan harga.<sup>2</sup> Kasus pengadaan tanah untuk perluasan Bandar Udara Syamsudin Noor di Banjarbaru, juga tidak terjadi kesepakatan besaran harga ganti kerugian. Pada kasus pengadaan tanah untuk pelebaran jalan di jalan Veteran Banjarmasin, juga terjadi ketidaksepakatan tentang besarnya ganti kerugian. Kasus ini proses musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Selain itu, UU No. 2/2012 ini menggunakan lembaga penitipan ganti rugi melalui pengadilan bilamana kesepakatan melalui musyawarah tidak berhasil dan mekanisme melalui pengadilan telah ditempuh. Berikut ini dikemukakan beberapa contoh kasus pengadaan tanah yang berakhir dengan penitipan ganti rugi melalui Pengadilan, yaitu kasus proyek jalan tol Semarang-Solo, di Kabupaten Semarang;<sup>3</sup> konsinyasi di Pengadilan Negeri Jombang pada kasus pengadaan tanah untuk Jalan Tol Jombang;<sup>4</sup> konsinyasi di Pengadilan Negeri Medan pada kasus tanah Surip di Jalan Karya Jasa, Medan;<sup>5</sup> konsinyasi di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam pada kasus proyek Bandara Kuala Namu;<sup>6</sup> konsinyasi di Pengadilan Negeri Tanjung Balai pada kasus perluasan kantor Walikota Tanjung Balai.<sup>7</sup> Tulisan ini menitikberatkan pada penerapan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk

---

<sup>2</sup> *ibid.*[222-223].

<sup>3</sup> Sonny Djoko Marlijanto, 'Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang-Solo Di Kabupaten Semarang)' (2014) <www.undip.ac.id> accessed 27 June 2014.

<sup>4</sup> Bernhard Limbong. *Op.Cit.*[224].

<sup>5</sup> Lieke Liana Tuggali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Kertas putih Communication 2010).[331].

<sup>6</sup> Marni Emmy Mustafa, 'Penawaran Pembayaran Tunai Dan Konsignasi Di Pengadilan Untuk Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum' (2015) <www.ptbanding.go.id> accessed 25 December 2016.

<sup>7</sup> *ibid.*

kepentingan umum melalui pembahasan kriteria asas kesepakatan dalam setiap tahapan pengadaan tanah dan besaran ganti rugi.

### **Asas Kesepakatan sebagai Dasar Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Pada Pasal 1 angka 2 UU No. 2/2012 disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 2/2012, yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU No. 2/2012. Pasal 2 UU No. 2/2012 ini menetapkan salah satu asas yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kesepakatan” adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Dasar kesepakatan para pihak ini terdapat baik dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah. Pada tahap persiapan kesepakatan dilakukan dalam kegiatan konsultasi publik. Pasal 1 angka 8 UU No. 2/2012 menyebutkan yang dimaksud dengan konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Pengertian asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 UU No. 2/2012, dan penggunaan istilah kesepakatan yang diikuti dengan istilah musyawarah menjadi penting untuk diperhatikan dan untuk itu diperlukan pemahaman mengenai musyawarah untuk memahami makna kesepakatan itu

sendiri. UU No. 2/2012 tidak memberikan pengertian kesepakatan dan juga tidak memberikan pengertian tentang musyawarah. Pengertian musyawarah terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Keppres No. 55/1993) dan Perpres No. 36/2005 yang sekarang tidak berlaku lagi. Pasal 1 angka 5 Keppres No. 55/1993 disebutkan yang dimaksud musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pengertian yang sama tapi dengan sedikit berbeda terdapat Pasal 1 angka 10 Perpres No. 36/2005 yang merumuskan pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Beranjak dari pengertian asas kesepakatan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 2 UU No. 2/2012 dan pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres No. 36/2005, maka pada dasarnya pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak atau instansi yang memerlukan tanah. Dari pengertian musyawarah dapat ditarik unsur-unsurnya yaitu: pertama, adanya unsur kesetaraan atau sederajat; kedua, unsur kesukarelaan; ketiga, unsur sikap saling mendengar, memberi, dan menerima pendapat; keempat, unsur keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam rangka untuk memahami hakikat musyawarah untuk mencapai kesepakatan, maka perlu dikemukakan ajaran musyawarah yang disampaikan oleh Mohammad Koesnoe. Menurut Mohammad

Koesnoe,<sup>8</sup> terdapat tiga asas kerja hukum adat, yaitu: 1. asas rukun; 2. asas patut dan 3. asas laras.

Asas yang pertama rukun atau kerukunan adalah “asas yang isinya berhubungan erat sekali dengan pandangan dan sikap orang dalam menghadapi hidup bersama di dalam suatu lingkungan dengan sesamanya untuk mencapai suatu suasana hidup bersama seperti yang oleh adat diterima sebagai yang ideal yaitu masyarakat yang aman, tenteram dan sejahtera”. Suasana kehidupan bersama ini, kepentingan orang perorangan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Selanjutnya Koesnoe mengatakan dalam kehidupan bersama antara sesama seperti itu, banyak hal yang perlu diperhatikan dan dilaksanakan, seperti antara lain: sikap dan langkah-langkah kearah saling mengerti dan menerima; memaafkan kesalahan dan kekurangan orang lain; menjauhkan diri dari percekocokan dan perselisihan dengan jalan mengikuti sikap saling memberi dan menerima. Singkatnya, melaksanakan kehidupan bersama di sini berarti menjunjung tinggi hubungan damai dengan sesamanya sebagai manusia.<sup>9</sup> Jika melihat dalam kehidupan sehari-hari asas rukun ini dituangkan menjadi “ajaran berkehendak bersama” atau “ajaran menyusun keputusan bersama” dan “ajaran berkarya bersama” atau “ajaran bertindak di dalam hidup bersama”. Pada “ajaran berkehendak bersama” atau “ajaran menyusun keputusan bersama” terdapat “ajaran musyawarah” dan “ajaran mufakat”, sedangkan dalam “ajaran berkarya bersama” atau “ajaran bertindak di dalam hidup bersama” terdapat “ajaran gotong royong” dan “ajaran tolong menolong”. Selain itu dalam lingkungan persoalan penggarapan perkara, asas rukun menimbulkan pula “ajaran penyelesaian” dan “ajaran keputusan”.<sup>10</sup>

Asas yang kedua, adalah asas patut, yang menunjuk pada alam kesusilaan dan seketika pula pada pikiran sehat yang ditujukan kepada penilaian atas suatu kejadian, baik dalam bentuknya sebagai perbuatan maupun sebagai keadaan. Ukuran patut bersumber dari alam susila (baik-buruk) dan juga akal sehat. Inti dari

---

<sup>8</sup> Moh Koesnoe, *Tentang Tiga Asas-Asas Kerja Untuk Menghadapi Perkara-Perkara Hukum Adat Indonesia: Dalam Lima Puluh Tahun Pendidikan Hukum Di Indonesia* (Fakultas Hukum Universitas Indonesia 1974).[237].

<sup>9</sup> *ibid.*[238].

<sup>10</sup> *ibid.*

ajaran patut atau kepatutan adalah menghindarkan orang untuk jatuh ke dalam rasa malu. Sedangkan asas yang ketiga, adalah asas laras, yang terutama dipergunakan dalam hubungannya dengan pemberian jawaban atas suatu persoalan konkret, yang dilakukan secara bijaksana sehingga para pihak yang bersangkutan dan masyarakat menerimanya dengan lega serta memuaskan kebutuhan, perasaan hukum, dan susila mereka, sehingga kehidupan masyarakat dapat berjalan wajar kembali.<sup>11</sup>

Tentang ajaran musyawarah, Koesnoe menjelaskan, istilah musyawarah berasal dari bahasa Arab. Dalam masyarakat adat musyawarah mengandung suatu pengertian sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas sesuatu permasalahan yang dihadapi oleh seluruh masyarakatnya.<sup>12</sup> Selanjutnya Koesnoe menyebutkan bahwa: “sebagai suatu ajaran musyawarah menegaskan bahwa 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”.<sup>13</sup> Menurut Koesnoe, “dalam ajaran musyawarah, kebulatan kehendak merupakan suatu pengertian yang penting, yang di dalamnya terkandung suatu pendirian bahwa semua kehendak para warga mempunyai tempatnya masing-masing di dalamnya. Kehendak setiap warga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhannya, karena hidup masyarakatnya adalah pancaran kehidupan dari kemauan keseluruhan”.<sup>14</sup>

### **Tahapan dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditentukan dalam UU No. 2/2012 *jo* Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 71/2012) *jo* Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden

---

<sup>11</sup> *ibid.*

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> *ibid.*

<sup>14</sup> *ibid.*

71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 40/2014) *jo* Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 99/2014) *jo* Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 30/2015) *jo* Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 148/2015), dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (selanjutnya disebut Perkab No. 5/2012).

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui empat tahapan yaitu; perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.<sup>15</sup> Pada tahap perencanaan, proses pengadaan tanah dimulai dengan rencana instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah yang didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan, berdasarkan Pasal 14 UU No. 2/2012.<sup>16</sup> Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut disampaikan kepada pemerintah provinsi dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat tentang maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah, letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah,

---

<sup>15</sup> Pasal 13 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 2 Perpres No. 71/2012.

<sup>16</sup> Rencana Tata Ruang Wilayah didasarkan atas: a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan/atau c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (Pasal 4 Perpres No. 71/2012).



perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, perkiraan nilai tanah dan rencana penganggaran, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 2/2012.

Tahapan persiapan, atas dasar dokumen perencanaan yang telah dibuat, instansi yang memerlukan tanah tersebut bersama pemerintah provinsi melaksanakan kegiatan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan baik langsung maupun tidak langsung. Pemberitahuan secara langsung antara lain melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Sedangkan pemberitahuan secara tidak langsung antara lain melalui media cetak atau media elektronik, berdasarkan penjelasan Pasal 17 UU No. 2/2012.

Pemberitahuan rencana pembangunan yang berisi informasi mengenai maksud dan tujuan rencana pembangunan, letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; tahapan rencana pengadaan tanah; perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, dan informasi lainnya yang dianggap perlu, dilaksanakan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dibentuknya Tim Persiapan, diatur dalam Pasal 11 dan 14 Perpres No. 71/2012 *jo* Perpres No. 148/2015.<sup>17</sup>

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh Tim Persiapan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan, diatur dalam Pasal 27 Perpres No. 71/2012. Tim Persiapan dapat melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan

---

<sup>17</sup> Tim Persiapan beranggotakan bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah dan instansi yang terkait lainnya, dengan tugas: a. melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan; b. melakukan pendataan awal lokasi pembangunan; c. melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan; d. menyiapkan penetapan lokasi pembangunan; e. mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum; dan f. melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur. (Pasal 8 ayat 2 dan Pasal 10 Perpres No. 71/2012 *jo* Perpres No. 148/2015).

bersama pejabat kelurahan/desa atau nama lain dan hasilnya dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan. Daftar sementara inilah yang digunakan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan, diatur dalam Pasal 18 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 28 Perpres No. 71/2012.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Menurut Pasal 1 angka 8 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 1 angka 8 Perpres No. 71/2012 yang dimaksud Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Tim Persiapan melaksanakan Konsultasi Publik dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kantor kecamatan di tempat rencana lokasi pembangunan, atau tempat yang disepakati oleh Tim Persiapan dengan pihak yang berhak.

Pada tahapan pelaksanaan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan (Pasal 27 UU No. 2/2012). Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri<sup>18</sup> berdasarkan Perpres No. 148/2015, dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN<sup>19</sup> selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:<sup>20</sup> inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian,

---

<sup>18</sup> Menurut ketentuan Pasal 1 angka 16 dan angka 17 Perpres No. 148/2015 yang dimaksud menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang agraria/pertanahan, sedangkan Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

<sup>19</sup> Menurut ketentuan Pasal 1 angka 18 dan angka 19 Perpres No. 148/2015 yang dimaksud Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di Provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri, sedangkan Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.

<sup>20</sup> Pasal 27 ayat 2 UU No. 2/2012.

pelepasan tanah instansi. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, meliputi kegiatan: pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah serta pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa Penilai atau Penilai Publik yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam bekerja penilai pertanahan menggunakan Standar Penilaian Indonesia 306 (SPI 306) tahun 2013 sebagai acuan. Standar ini diterapkan untuk kegiatan penilaian ganti kerugian atau kompensasi dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembelian langsung maupun melalui tukar menukar.<sup>21</sup> Standar Penilaian Indonesia disusun oleh Komite Penyusun Standar Penilaian Indonesia (KPSPI) yang adalah salah satu kompertemen dalam Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) yang merupakan satu-satunya asosiasi Penilai yang diakui di Indonesia.<sup>22</sup>

Pada musyawarah penetapan ganti kerugian, pelaksana pengadaan tanah melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana pengadaan tanah dan undangan disampaikan paling lambat 2 (dua) hari kerja sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah penetapan ganti kerugian. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai 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 ditandatangani berita acara hasil musyawarah, dan pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila masih ada pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, maka dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada

---

<sup>21</sup> Sudjarwo Marsoem, [et., al.], *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah* (Rene Book 2015), [188].

<sup>22</sup> *ibid.* [80-81].

Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan (Pasal 38 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 73 Perpres No. 71/2012).

Pemberian ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung dan pada prinsipnya diserahkan langsung kepada pihak yang berhak, dalam bentuk uang,<sup>23</sup> tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung, maka ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Demikian pula pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Selain itu, penitipan ganti kerugian di pengadilan juga dilakukan terhadap:<sup>24</sup> pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian, sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank. Sri Hajati lebih lanjut menegaskan bahwa konsinyasi dalam pengadaan tanah seharusnya hanya dapat dilaksanakan jika sebelumnya telah terjadi kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi. Apabila konsinyasi tersebut tetap dilakukan maka hal tersebut dikualifikasikan sebagai salah satu bentuk

---

<sup>23</sup> Menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 1 angka 3 Perpres No. 71/2012, yang dimaksud pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 40 UU No. 2/2012 dijelaskan pihak yang berhak antara lain: 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. 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.

<sup>24</sup> Pasal 42 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 86 Perpres No. 71/2012.

perbuatan melanggar hukum serta tidak mengindahkan penghormatan terhadap hak atas tanah.<sup>25</sup>

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, demikian dinyatakan dalam Pasal 43 UU No. 2/2012. Tahapan pelepasan tanah instansi mengarah pada objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara atau daerah, sedangkan pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai atau dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan undang-undang ini (Pasal 45 Perpres No. 71/2012). Tahapan yang terakhir yaitu penyerahan pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah dilakukan setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan, dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

### **Asas Kesepakatan pada Tahap Persiapan dan Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Dari tahapan pengadaan tanah sebagaimana disebutkan di atas, yang terkait dengan asas kesepakatan adalah pada tahap persiapan pengadaan tanah dan pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah. Pada tahap persiapan, kesepakatan disyaratkan pada saat dilaksanakannya konsultasi publik. Menurut Pasal 19 UU No. 2/2012 Konsultasi Publik dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Kesepakatan yang diperoleh dari Konsultasi Publik tersebut dituangkan dalam bentuk Berita Acara Kesepakatan (Pasal 19 ayat 4 UU No. 2/2012). Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, kesepakatan

---

<sup>25</sup> Sri Hajati, 'Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005' (2005) 20 Yuridika.[335].

disyaratkan pada tahap musyawarah penetapan ganti kerugian. Badan Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian yang dilakukan oleh Penilai Pertanahan. Hasil kesepakatan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian ini dimuat dalam Berita Acara Kesepakatan (Pasal 27 ayat 2 *jo* Pasal 37 UU No. 2/2012).

Memperhatikan pengertian asas kesepakatan sebagaimana tersebut dalam penjelasan UU No. 2/2012, pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak atau instansi yang memerlukan tanah. Jika dilihat dari pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres No. 36/2005, maka terdapat unsur-unsur, pertama, adanya unsur kesetaraan atau sederajat; kedua, unsur kesukarelaan; ketiga, unsur sikap saling mendengar dan menerima pendapat; keempat, unsur keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam hubungan dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan ini Gunanegara mengemukakan bahwa “secara normatif pola penetapan ganti rugi ditetapkan berdasarkan musyawarah yang merupakan institusionalisasi lembaga asli yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia”. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa “esensi musyawarah adalah kesepakatan secara bulat antara pemilik tanah dengan negara mengenai nilai ganti rugi”.<sup>26</sup>

Pendapat serupa dikemukakan oleh Mohammad Koesnoe, bahwa musyawarah adalah “suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas sesuatu permasalahan yang dihadapi oleh seluruh masyarakatnya. Oleh itu musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan”.<sup>27</sup> Koentjoro Poerbopropranoto mengemukakan, musyawarah adalah “suatu sistem tertentu melalui berunding dan berunding hingga memperoleh kata sepakat”.<sup>28</sup> Sedangkan Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 2263.K/

---

<sup>26</sup> Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Tatanusa 2008).[226].

<sup>27</sup> Moh Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Airlangga University Press).[45].

<sup>28</sup> Koentjoro Poerbopropranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Eresco 1975).[100].

PDT/1991 tanggal 28 Juli 1993 yang mengadili kasus pembebasan tanah Waduk Kedung Ombo dalam tingkat kasasi merumuskan pengertian musyawarah sebagai perjumpaan kehendak antara pihak-pihak yang tersangkut tanpa rasa takut, penekanan dan paksaan. Lebih lanjut majelis hakim berpendapat bahwa panitia pembebasan tanah dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan asas musyawarah dan mufakat, dan tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pada pihak pemilik tanah. Menurut majelis hakim “kata sepakat dan musyawarah” harus benar-benar bersifat dan mencerminkan keadilan dan kebenaran materil. Penulis mempunyai pendapat yang sejalan dengan Eman bahwa musyawarah merupakan serangkaian kegiatan yang mengandung proses saling dengar-mendengar, saling memberi (*take and give*), dan saling menerima pendapat (*amicable solution*), serta komitmen untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan, kesetaraan, kesederajatan antara pihak-pihak yakni pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.<sup>29</sup>

UU No. 2/2012 sama sekali tidak menyebutkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada Diatasnya (selanjutnya disebut UU No. 20/1961) dalam konsideran mengingatnya, dan dalam pasal-pasalnyanya juga tidak menyebutkan pencabutan hak sebagai cara pengadaan tanah. Oleh karena itu menurut Eman Ramelan: “UU No. 2/2012 tidak menentukan bahwa pencabutan hak atas tanah sebagai jalan keluar manakala pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan karena gagalnya musyawarah penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian”.<sup>30</sup> Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa: “dengan perkataan lain, menurut UU No. 2/2012, pencabutan hak atas tanah bukan jalan yang linier dari pengadaan tanah, sedangkan menurut Perpres No. 65/2006, pencabutan hak atas tanah merupakan jalan linier, ketika pengadaan tanah untuk

---

<sup>29</sup> Eman, ‘Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum’, (2008), 3, Yuridika. [15].

<sup>30</sup> Eman Ramelan, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia* (Airlangga University Press 2014). [124].

kepentingan umum gagal dilaksanakan”.<sup>31</sup>

Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Penilaian ganti kerugian ini menurut ketentuan Pasal 37 UU No. 2/2012 dilakukan oleh Penilai Pertanahan, yang menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 1 angka 11 Perpres No. 71/2012 *jo* Perpres No. 148/2015 adalah perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementrian untuk menghitung nilai atau harga objek pengadaan tanah.<sup>32</sup> UU No. 2/2012 maupun peraturan pelaksanaannya, yaitu Perpres No. 71/2012 dan Perkaban No. 5/2012 tidak menentukan standar penilaian dalam peraturan hukum yang digunakan oleh Penilai Pertanahan. Pada UU No. 2/2012 maupun peraturan pelaksanaannya tidak dijelaskan kedudukan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan ini, apakah merupakan hasil yang sudah tetap tidak bisa berubah atau masih bisa berubah ketika dilakukan musyawarah dengan pihak yang berhak.

Ternyata terdapat perbedaan antara Pasal 34 ayat 3 UU No. 2/2012 *jo* Pasal 37 dengan Pasal 66 ayat 4 Perpres No. 71/2012. Ketentuan dalam Pasal 34 ayat 3 No. UU 2/2012 menentukan nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai tersebut menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Namun dalam Pasal 66 ayat 4 Perpres No. 71/2012 ditentukan bahwa besarnya nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian. Dari ketentuan Pasal 66 ayat 4 ini, musyawarah hanya dilakukan untuk menentukan bentuk ganti kerugian, dan bukan untuk menentukan besarnya ganti kerugian, padahal Pasal 37 ayat 1 dan ayat 2 UU No. 2/2012 menentukan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian yang dituangkan dalam berita

---

<sup>31</sup> *ibid.*

<sup>32</sup> Menurut Perpres No. 148/2015, yang dimaksud kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.



acara kesepakatan. Perpres No. 71/2012 merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 2/2012, sehingga tidak boleh bertentangan dengan UU No. 2/2012.

Memang dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah yang dibuat tahun 2010 disebutkan bahwa penggunaan lembaga musyawarah dalam penentuan besaran ganti kerugian menjadi kendala. Diakui secara konseptual, lembaga musyawarah adalah tepat dan baik, namun dalam praktiknya kata sepakat memakan waktu lama ketika menggunakan mekanisme musyawarah.<sup>33</sup> Oleh karena itu disarankan untuk meniadakan musyawarah dalam penentuan bentuk dan besaran ganti kerugian karena musyawarah itu sudah tidak relevan lagi mengingat penentuan besaran ganti kerugian ditetapkan oleh penilai yang profesional dan independen.<sup>34</sup>

Praktik pengadaan tanah jalan tol Palembang-Indralaya, ketentuan Pasal 66 ayat 4 Perpres No. 71/2012 ini yang digunakan sebagai dasar oleh panitia pengadaan tanah untuk tidak melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak tentang besarnya nilai ganti kerugian. Hal ini terungkap dalam Penetapan Pengadilan Negeri Kayuagung Nomor: 84/PDT.P/2013/PN.KAG dan Penetapan Pengadilan Negeri Kayuagung Nomor: 3/Pdt.P/2015/PN.KAG. Kedua kasus ini serupa, yang pada intinya pihak yang berhak (pemohon) merasa tidak pernah ada musyawarah tentang besarnya nilai ganti kerugian.

Terhadap perlu tidaknya musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian ini majelis hakim Pengadilan Negeri Kayuagung menetapkan bahwa sesuai asas hierarki perundang-undangan yang menentukan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan perundang-undangan yang lebih rendah, maka musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat 3 UU No. 2/2012 meliputi musyawarah untuk mencapai kesepakatan bentuk ganti kerugian dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan besarnya ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat 1 dan ayat 2 UU No. 2/2012 yang menentukan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau

---

<sup>33</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Tahun 2010, Bab II: Pengadaan Tanah: Telaah Teoritis-Akademis.[30].

<sup>34</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Tahun 2010, Bab V: Paradigma Baru Pengadaan Tanah Yang Akan Datang.[46].

besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan, dan juga ketentuan dalam Pasal 38 ayat 1 UU No. 2/2012 yang menjadi dasar kewenangan pengadilan memutus perkara keberatan terhadap kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

Mengenai apakah telah dilaksanakan musyawarah atau tidak, majelis hakim berpendapat bahwa musyawarah untuk mencapai kesepakatan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah tidak diartikan sebagai proses tawar menawar antara pelaksana pengadaan tanah berhadapan satu persatu dengan pemegang hak melainkan harus diartikan tercapainya kesepakatan tersebut apabila disetujui oleh mayoritas pemegang hak, dan pemberian amplop tertutup yang diterima oleh para pemegang hak merupakan salah satu bentuk musyawarah untuk mencapai kesepakatan, yang terpenting apakah mayoritas para pemegang hak dapat menyetujui dan menerima penawaran tersebut sehingga tercapai kesepakatan besarnya ganti kerugian yang akan mereka terima masing-masing.

Jika diperhatikan pendapat majelis hakim Pengadilan Negeri Kayuagung ini dihubungkan dengan pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres No. 36/2005 yaitu kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Maka ternyata hasil penilaian Penilai yang menyangkut besarnya ganti kerugian bersifat final, hanya ada pilihan setuju atau tidak setuju, sehingga tidak ada proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan. Bahkan proses musyawarah direduksi menjadi proses setuju atau tidak setuju dan hasil kesepakatan ditentukan dengan menghitung jumlah terbanyak (mayoritas). Padahal musyawarah untuk mufakat adalah prinsip dasar yang membedakan demokrasi Pancasila dengan demokrasi liberal yang menganut prinsip voting (pemungutan suara) dan demokrasi

rakyat yang menganut prinsip pemusatan kekuasaan (otoritas).<sup>35</sup> Oleh karena itu dalam penerapannya UU No. 2/2012 telah melanggar prinsip “musyawarah mufakat” dalam mencapai kesepakatan.

Meskipun UU No. 2/2012 menganut asas kesepakatan dan musyawarah, tetapi menurut Eman Ramelan, masih dicantumkannya lembaga konsinyasi pada Pasal 42 UU No. 2/2012 yang menentukan alasan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dilakukan jika yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung menunjukkan bahwa pengaturan konsinyasi tersebut bertentangan dengan asas-asas yang dipergunakan dalam UU No. 2/2012 khususnya asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, keikutsertaan, dan kesejahteraan.<sup>36</sup> Penggunaan lembaga konsinyasi yang dikenal dalam Pasal 1404 BW juga dipandang tidak tepat karena konsinyasi yang dikenal dalam pasal ini harus diawali dengan adanya kesepakatan para pihak yang mendasari adanya hubungan keperdataan antara para pihak. Jika salah satu pihak tidak bersedia menerima pembayaran atau kewajiban yang disepakati, barulah dilakukan konsinyasi. Maka konsinyasi hanya dapat dilakukan jika sebelumnya diantara para pihak terjadi hubungan hukum yang bersifat keperdataan dan tanpa adanya hubungan hukum tersebut maka konsinyasi tidak dapat dilakukan.

Mahkamah Agung pernah mengeluarkan keputusan No. 2263.K/Pdt/1991 tanggal 28 Juli 1993 dalam kasus pembebasan tanah Waduk Kedung Ombo yang menyatakan bahwa proses beracara lembaga hukum konsinyasi bukan merupakan proses sepihak, melainkan gugat-jawab-jinawab kedua belah pihak yang bersengketa. Putusan hakim tentang konsinyasi tunduk pada upaya hukum banding dan kasasi. Menurut Maria Sumardjono pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah dan bukan hubungan keperdataan antara para pihak. Oleh karena itu menurutnya keliru menerapkan konsep penitipan ganti kerugian di pengadilan pada pengadaan tanah yang dianalogikan dengan konsep penitipan yang

---

<sup>35</sup> M Taopan, *Demokrasi Pancasila Analisis Konseptual Aplikatif*, (Sinar Grafika 1987).[51].

<sup>36</sup> Eman Ramelan.*Loc. Cit.*

terkait dengan utang piutang dalam Pasal 1404 BW.<sup>37</sup> Memaksakan menggunakan konsinyasi sebagaimana yang diatur dalam BW, disamping bertentangan dengan prinsip konsinyasi itu sendiri juga merupakan tindakan sewenang-wenang dan bersifat refresif serta pemaksaan kehendak kepada pemegang hak atas tanah.<sup>38</sup> Pendapat serupa dikemukakan oleh Gunanegara bahwa penitipan ganti kerugian secara sepihak di pengadilan merupakan pengingkaran terhadap esensi musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan yang bulat.<sup>39</sup> Ketentuan Pasal 42 UU No. 2/2012 yang menentukan alasan konsinyasi di pengadilan negeri dilakukan jika yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, bertentangan dengan asas kesepakatan.

### **Kesimpulan**

Walaupun UU No. 2/2012 menganut asas kesepakatan dan musyawarah, namun dalam penerapannya terdapat penyimpangan terhadap asas kesepakatan itu sendiri. Ketentuan Pasal 66 ayat 4 Perpres No. 71/2012 yang menentukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan hanya untuk bentuk ganti kerugian, bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 ayat 1 dan 2 UU No. 2/2012 yang menentukan musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Ketentuan Pasal 42 UU No. 2/2012 yang menentukan alasan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri dilakukan jika yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, bertentangan dengan asas kesepakatan karena dilakukan tanpa mendasarkan adanya kesepakatan dari para pihak, dan bertentangan dengan esensi musyawarah yang menghendaki adanya kesepakatan.

Oleh karena dalam menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian UU No. 2/2012 menganut asas kesepakatan, maka seharusnya dalam pengadaan tanah ditempuh melalui cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah dengan asas musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Jika tidak terjadi kesepakatan,

---

<sup>37</sup> Maria Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya (Buku Kompas 2008).[275].

<sup>38</sup> Eman Ramelan.*Loc. Cit.*

<sup>39</sup> Gunanegara.*Loc. Cit.*

maka tidak boleh dilakukan konsinyasi atau penitipan uang ganti kerugian kepada pengadilan. Bila musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, maka bukan konsinyasi atau penitipan yang dilakukan, tetapi seharusnya dengan menggunakan lembaga pencabutan hak sebagaimana diatur dalam UU No. 20/1961, yang tidak mensyaratkan adanya musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

## Daftar Bacaan

### Buku

Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum* (Pustaka Margaretha 2011).

Eman Ramelan, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia* (Airlangga University Press 2014).

Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Tatanusa 2008).

Koentjoro Poerbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Eresco 1975).

Lieke Liana Tuggali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Kertas putih Communication 2010).

Maria Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* (Buku Kompas 2008).

M Taopan, *Demokrasi Pancasila Analisis Konsepsional Aplikatif*, (Sinar Grafika 1987).

Moh Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Airlangga University Press).

—, *Tentang Tiga Asas-Asas Kerja Untuk Menghadapi Perkara-Perkara Hukum Adat Indonesia: Dalam Lima Puluh Tahun Pendidikan Hukum Di Indonesia* (Fakultas Hukum Universitas Indonesia 1974).

Sudjarwo Marsoem, [et., al.], *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah* (Rene Book 2015).

**Jurnal**

Eman, 'Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum', (2008) 3 Yuridika.

Sri Hajati, 'Beberapa Catatan Mengenai Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005', (2005) 20 Yuridika.

**Laman**

Marni Emmy Mustafa, 'Penawaran Pembayaran Tunai Dan Konsignasi Di Pengadilan Untuk Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum' (2015) <[www.ptbanding.go.id](http://www.ptbanding.go.id)> accessed 25 December 2016.

Sonny Djoko Marlijanto, 'Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang-Solo Di Kabupaten Semarang)' (2014) <[www.undip.ac.id](http://www.undip.ac.id)> accessed 27 June 2014.

**HOW TO CITE:** Djoni Sumardi Gozali, 'Penerapan Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum' (2017) 32 Yuridika.