

**PENERAPAN KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**(Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor:  
05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb)**

**TESIS**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh  
Gelar Magister Kenotariatan (MKn)

Oleh :

Sitti Rosdiana Sella  
Nim. 166010200111037



**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
MALANG  
2018**

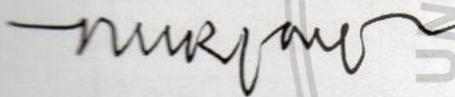
TESIS

PENERAPAN KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Oleh :  
**SITTI ROSDIANA SELLA**  
Nim : 166010200111037

telah dipertahankan di depan majelis penguji  
pada tanggal 31 Juli 2018  
dan dinyatakan memenuhi syarat

Pembimbing Utama



Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H. M.H.  
Ketua

Pembimbing Kedua

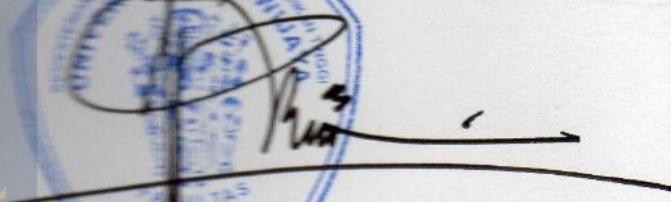


Dr. Istislam, S.H. M.Hum..  
Anggota

Malang,

Fakultas Hukum  
Universitas Brawijaya

Ketua Program  
Magister Kenotariatan



Dr. Rachmad Safa'at, S.H. M.Si.  
Nip. 19620805 198802 1 001



Dr. Imam Koeswahyono, S.H. M.Hum.  
Nip. 19571021 198601 1 002

# PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO: 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70 )

Malang, 31 Juli 2018

Mahasiswa



**Nama** : SITTI ROSDIANA SELLA  
**Nim** : 166010200111037  
**PS** : Magister Kenotariatan  
 PSIH UB



## RINGKASAN

Sitti Rosdiana Sella, S.H., Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, April 2018, Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb), Pembimbing utama: Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H., Pembimbing kedua: Dr. Istislam S.H., M.Hum.

Dalam penulisan tesis ini membahas tentang Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb). Dari latar belakang perlu diketahui permasalahan yaitu, apa pertimbangan hukum hakim yang paling dominan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb sehingga mempengaruhi isi penetapannya. Apakah Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb telah mencerminkan rasa keadilan. Adapun tujuan penelitian tesis ini ialah untuk memahami dan menganalisis pertimbangan hukum hakim yang paling dominan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dengan isi penetapannya sehingga dapat dipahami arah/keterkaitan antara pertimbangan hukum hakim tersebut dengan penetapan hakim; untuk menganalisis kesesuaian Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dengan rasa keadilan.

Penelitian tesis ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan pendekatan yang digunakan di dalam penelitian tesis ini ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan pengadaan tanah oleh Dinas PU Provinsi Maluku memenuhi syarat Pasal 4 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hakim hanya mengutamakan kepastian hukum yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb belum memenuhi rasa keadilan bagi pemilik tanah Patima Tutupoho, karena dalam proses musyawarah ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan. Akibat hukum dari Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb adalah hapusnya hak milik Patima Tutupoho dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara, sekalipun sesuai dengan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tetapi cara ini justru menciderai rasa keadilan.

## SUMMARY

Sitti Rosdiana Sella, S.H., Master's in Notarial Law, Faculty of Law Universitas Brawijaya, April 2018, Implementation of Consignment regarding Land Procurement for Development of Public Facility (Analysis of Decision by District Court of Ambon Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb), Supervisor I: Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H., Supervisor II: Dr. Istislam S.H., M.Hum.

The research problem is focused on the dominant legal consideration of judges concerning the Decision by District Court of Ambon Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb in which the substance of the decision is affected. It is also related to whether the decision has reflected justice. This thesis is aimed to understand and analyse dominant legal consideration in the Decision of District Court of Ambon Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb regarding its substance. The analysis is to figure out the relationship between the legal consideration by judges and the Decision and to also analyse the harmony between the Decision Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb and sense of justice.

This thesis employed normative juridical method and statute, case, and conceptual approaches.

The result concludes that public works service of the Province Maluku has fulfilled the requirement as in Article 4 and Article 10 of Law Number 2 of 2012. The judges mainly referred to the legal certainty as provided in Law Number 2 of 2012. The Decision of District Court of Ambon Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb has not reflected any sense of justice for the landowner Patima Tutupoho because no agreement was reached over compensation for loss. The legal consequence of the Decision of District Court of Ambon Number: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb is the loss of the right to land from Patima Tutupoho to be acquired by the state. Despite the fact that it is relevant to Article 43 of Law Number 2 of 2012, it is seen not in line with the justice.

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Wr.Wb.*

Dengan segala kerendahan hati penulis hanturkan puji syukur kehadiran Allah SWT., Tuhan Yang Maha Esa atas berkat limpahan rahmat, karunia, dan hidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulis sadari sungguh dalam penulisan Tesis ini masih banyak kekurangan-kekurangan yang ada. Untuk itu penulis harapkan saran dan kritik yang membangun dari berbagai pihak untuk kesempurnaan Tesis ini.

Penulis juga menyadari sungguh bahwa di dalam menyelesaikan Tesis ini, tidak terlepas dari dukungan banyak pihak. Untuk itu dengan bangga penulis ingin memberikan apresiasi dan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah membina dan memberikan kesempatan kepada penulis untuk berkarya pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama yang sudah meluangkan waktu senantiasa memberikan arahan, dukungan, dan masukan kepada penulis dalam penyelesaian Tesis ini.
3. Dr. Istislam, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Kedua yang sudah meluangkan waktu senantiasa memberikan arahan, dukungan, dan masukan kepada penulis dalam penyelesaian Tesis ini.

4. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya, yang selalu memberikan bimbingan selama proses perkuliahan.
5. Para Guru Besar dan Dosen Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan pembelajaran dan pendidikan keilmuan kepada penulis
6. Mas Djumin S.H., dan seluruh staf pegawai Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang dengan sabar membantu jalannya administrasi penulis selama mengikuti pendidikan hingga pada saat akhir studi dengan selesainya Tesis ini.
7. Ayahanda Ali Sella dan Ibunda Hafsa Marasabessy, orangtua penulis yang telah melahirkan, membesarkan, mendoakan, mendidik, menyanangi, dan menyemangati sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
8. Didin dan Ria adik-adik tersayang, serta Tante Syam yang selalu memberikan doa, bantuan, dan menyemangati penulis.
9. Sahabat-sahabat Ambon Ziehan Basyarahil, Uly Puasa, Iffa Alhabsyi, dan Dhany Laimpi yang selalu memberi dukungan dan menyemangati penulis.
10. Teman-teman kelas A Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya angkatan 2016 yang menyemangati dan memberikan dukungan kepada penulis, kebersamaan dalam masa perkuliahan adalah merupakan kenangan yang tidak akan terlupakan.

Akhirnya atas semua bantuan, bimbingan, budi baik, dorongan, doa, dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan ini semua. Semoga apa yang tertuang di dalam Tesis ini dapat bermanfaat untuk kita semua.

***Billahi Taufik Walhidayah***

***Wassalamualaikum Wr.Wb.***

Malang, Juli 2018

Penulis

Sitti Rosdiana Sella



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>ORISINALITAS</b> .....	iii
<b>RINGKASAN</b> .....	iv
<b>SUMMARY</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>A. Latar Belakang</b> .....	1
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	18
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	18
<b>D. Manfaat Penelitian</b> .....	18
<b>E. Orisinalitas Penelitian</b> .....	20
<b>F. Kerangka Teoritik</b> .....	23
1. Teori Negara Kesejahteraan .....	23
2. Teori Keadilan .....	27
3. Teori Pengambilan Keputusan Dalam Pengadilan .....	31
<b>G. Metode Penelitian</b> .....	38
a. Jenis Penelitian .....	38
b. Metode Pendekatan Penelitian .....	39
c. Sumber Bahan Hukum .....	40
d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	42

e. Analisis Bahan Hukum .....	43
f. Definisi Konseptual .....	45
<b>H. Sistematikan Penulisan .....</b>	<b>48</b>
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>50</b>
<b>A. Konsep Hukum Agraria Nasional .....</b>	<b>50</b>
1. Hukum Adat Sebagai Dasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria .....	50
2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	52
<b>B. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan         Umum .....</b>	<b>53</b>
1. Pengertian Pengadaan Tanah dan Kepentingan Umum .....	53
2. Tata Cara Pengadaan Tanah .....	57
3. Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah .....	58
<b>C. Tinjauan Umum Konsinyasi .....</b>	<b>60</b>
1. Konsep Konsinyasi Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata .....	60
2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .....	64
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>68</b>
<b>A. Pertimbangan hukum Hakim Yang Paling Dominan Dalam         Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/         2017/PN.Amb .....</b>	<b>68</b>
Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb .....	68

**B. Rasa Keadilan Dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon**

Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb ..... 93

**BAB IV PENUTUP** ..... 105

**A. Kesimpulan** ..... 105

**B. Saran** ..... 106

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Sumber daya alam berupa tanah mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan manusia. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia selalu membutuhkan tanah baik untuk tempat tinggal maupun fasilitas lainnya. Hubungan antara manusia dengan tanah serta pentingnya tanah bagi manusia pernah dikemukakan oleh B. ter Haar, bahwa “Tanah merupakan tempat tinggal, tanah memberi kehidupan, tanah dimana manusia dimakamkan dan hubungannya bersifat religius.”<sup>1</sup>

Pemilikan dan penguasaan atas tanah mempunyai akses yang sangat menentukan dalam memenuhi hajat hidup manusia dan masyarakat, hal mana terasa dalam masyarakat yang masih berpola hidup agraris. Bagi masyarakat dan bangsa Indonesia yang sedang melakukan dan mengalami transformasi dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri melalui program pembangunan yang dilaksanakan, tanah masih memiliki nilai yang sangat penting. Masyarakat berusaha dengan segala daya dan kemampuannya untuk mempertahankan bidang tanah yang dimiliki dan dikuasainya. Marak dan meningkatnya masalah pertanahan akhir-akhir ini

---

<sup>1</sup> B. ter Haar, *Azas-Azas dan Susunan Hukum Adat*, (Diterjemahkan Soebekti Poespanoto), Jakarta: Pradnya Paramita, 1978, hlm. 49.

terasa seirama dengan dinamika laju perkembangan pembangunan itu sendiri.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Setelah kemerdekaan para pendiri bangsa bertekad untuk memiliki Undang-Undang agraria sendiri yang mampu mengangkat derajat rakyat. Melewati perjuangan panjang, akhirnya pada tanggal 24 September 1960, bangsa Indonesia memiliki Undang-Undang Agraria Nasional dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>2</sup> (selanjutnya disebut UUPA).

Indonesia sebagai negara agraris memiliki sumber daya agraria yang berlimpah. Menurut Boedi Harsono, “Dengan berlakunya UUPA terjadilah perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan. Perubahan tersebut terkait struktur perangkat hukum, konsep yang mendasarinya maupun isinya.”<sup>3</sup>

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan, “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada

---

<sup>2</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 1

tingkatan yang tinggi dikuasai oleh negara.” Dikuasai oleh negara bukan berarti dimiliki, tetapi negara diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan; mengatur hak-hak yang dapat dimiliki atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa; serta hubungan hukum antara manusia terhadap bumi, air, dan ruang angkasa ditentukan dan diatur oleh negara.

Pembangunan Nasional yang sedang dilaksanakan di negara Indonesia merupakan suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana dan dilakukan sadar oleh pemerintah menuju modernitas, dimana kebutuhan utama untuk pembangunan adalah tanah. Tuntutan akan tanah untuk keperluan pembangunan yang diharapkan bermanfaat untuk kesejahteraan umum semakin lama semakin meningkat. Dengan demikian program pengadaan tanah untuk proyek yang bermanfaat bagi kepentingan umum semakin tinggi intensitasnya.

Prinsip yang terkandung di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Hukum Tanah Nasional, sebagai hal utama pembangunan bagi kepentingan umum membutuhkan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan prinsip-prinsip:

Prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai nilai-nilai berbangsa dan bernegara.<sup>4</sup>

Dalam praktiknya pengadaan tanah seringkali menimbulkan masalah yuridis, karena adanya benturan kepentingan terutama penetapan

---

<sup>4</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5280.

ganti kerugian yang dirasakan jauh dari memadai, akibat meningkatnya harga tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum sebagai penunjang utama disediakan prasarana yang dilakukan oleh pemerintah terasa sulit dikarenakan tingginya harga.<sup>5</sup> Sekalipun harga tanah melonjak naik, tetapi pemerintah tetap membutuhkan tanah untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah oleh pemerintah untuk pembangunan dilakukan dengan pencabutan hak atas tanah jika itu perlu dilakukan dalam rangka kepentingan umum, hal ini sesuai Pasal 18 UUPA menyatakan, “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.”

Ketentuan Pasal 18 UUPA ini merupakan konsekuensi logis dari prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA menyatakan, “Semua jenis hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Tuntutan atas penggunaan *onteigening* (pencabutan hak atas tanah) semakin meningkat, yang kemudian menimbulkan konflik atau masalah pertanahan yang cukup serius.<sup>6</sup>

Pengadaan tanah merupakan suatu langkah dari pemerintah dalam pembangunan bagi kepentingan umum dengan cara memperoleh tanah masyarakat. Terlebih dahulu harus dilakukan musyawarah di antara pemilik

---

<sup>5</sup> Rini Mulyanti, *Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)*, Tesis, Jakarta: Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, 2013, hlm. 1.

<sup>6</sup> Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 123-124.

tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah.<sup>7</sup> Dalam perkembangannya landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam beberapa peraturan meliputi:

1. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pada tahun 2012 dibentuklah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012<sup>8</sup> tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012). Pengertian pengadaan tanah terdapat dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Kemudian dalam Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan:

“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.”

Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut berkorelasi dengan Pasal 38 dan Pasal 39 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “bahwa ganti

<sup>7</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008, hlm. 280.

<sup>8</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5280.

kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung.”

Hal ini disebabkan karena jika terdapat masalah dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum, di sediakan dua ruang hukum untuk menyelesaikan melalui pengadilan yakni:

1. Keberatan atas bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang di musyawarkan, diajukan pihak yang berhak atas tanah (Pasal 38-Pasal 39 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).
2. Penitipan ganti kerugian yang di ajukan instansi yang memerlukan tanah kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat (Pasal 42 ayat 2 dan Pasal 86 s/d Pasal 95 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012).

Untuk itu frasa PUTUSAN pada Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012, berkedudukan atau bermakna atau menerangkan tentang mekanisme memeriksa dan mengadili dan memutus keberatan oleh pengadilan yang diajukan pemilik tanah dengan objek sengketa bentuk atau besarnya ganti kerugian sebagaimana Pasal 38 dan Pasal 39 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Putusan keberatan dapat diajukan upaya kasasi di Mahkamah Agung.

Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak berkedudukan atau bermakna atau menerangkan tentang mekanisme memeriksa dan memutus permohonan penitipan ganti kerugian yang diajukan instansi yang memerlukan tanah atas nilai ganti kerugian yang tidak/belum diambil oleh pemilik tanah. Pemeriksaan permohonan hanya bersifat kelengkapan administrasi proses pengadaan tanah dan jika telah terpenuhi baru

dikeluarkan penetapan (*beschikking*). Penetapan pengadilan adalah putusan tingkat pertama dan terakhir yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Secara detail jelas ada dikotomi antara keberatan dan penitipan ganti kerugian. Keberatan diajukan oleh pihak yang berhak kepada Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung sesuai Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012, apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian. Sedangkan pemerintah menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri karena pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sesuai Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012.

Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan:

“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.”

Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 menjadi tidak lengkap ruang lingkup atau substansi hukum pengaturannya terhadap proses upaya hukum melalui jalur litigasi/pengadilan dalam pengadaan tanah. Untuk itu sebagai saran, penulis mengemukakan frasa Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 sebaiknya berbunyi:

“Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan **putusan dan atau penetapan** pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan dengan memprioritaskan pada prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Pengadaan tanah bersifat khusus, artinya khusus di tujukan hanya untuk

kepentingan umum. Definisi kepentingan umum terdapat dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus di wujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Kepentingan umum dalam pengadaan tanah yaitu kepentingan yang harus di dahulukan daripada kepentingan perseorangan terkait adanya situasi yang bersifat memaksa, dengan tindakan mengambil tanah masyarakat, demi memenuhi kebutuhan publik.<sup>9</sup> Dalam pengadaan tanah pemilik tanah mendapatkan ganti kerugian yang layak dengan bentuk dan jumlah tertentu. Penentuan besarnya ganti kerugian dilaksanakan melalui Konsultasi Publik atau Musyawarah. Namun dengan musyawarah masih sering tidak tercapai kesepakatan antara pemilik tanah dan instansi pemerintah, karena pemilik tanah menganggap ganti kerugian yang diberikan tidak sesuai dengan harga tanah saat itu.

Apabila terjadi perbedaan bentuk atau besarnya ganti kerugian antara para pihak, dapat dilakukan beberapa cara untuk menetapkan ganti kerugian yang dapat disepakati, seperti penetapan ganti kerugian oleh panitia pengadaan tanah, dan pengajuan gugatan ke pengadilan, agar dapat timbul suatu kesepakatan mengenai ganti kerugian tersebut.

Di dalam Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012, menyatakan:

- (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

---

<sup>9</sup> Henny Handayani Sirait, *Mekanisme Konsinyasi Pengadaan Tanah*, diakses dari [www.academia.edu/4965560/Dimensi\\_Keadilan\\_Dalam\\_Mekanisme\\_Konsinyasi\\_Pengadaan\\_Tanah](http://www.academia.edu/4965560/Dimensi_Keadilan_Dalam_Mekanisme_Konsinyasi_Pengadaan_Tanah) pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 21:00 WIB.

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 berwenang; atau
    4. Menjadi jaminan di bank.”

Kemudian dalam Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan:

“Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.”

Jika pemilik tanah tidak menyepakati harga tanah, maka pemerintah yang memerlukan tanah secara sepihak menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri, kemudian meminta kepada hakim untuk menyetujui penitipan harga tanah tersebut. Penetapan harga sepihak jelas merupakan salah satu bentuk pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya. Jiwa dari undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah, hanya prosedur pencabutan hak yang berbeda.<sup>10</sup>

Berangkat dari uraian di atas, penulis membahas mengenai Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri

<sup>10</sup> Hamdi, Jurnal IUS, *Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)*, Vol. II No. 4 April 2014, hlm. 101, diakses tanggal 10 Februari 2018 pukul 21:46 WIB.

Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb), terhadap kasus pembangunan Jalan Underpass Sudirman Kota Ambon.

Kota Ambon merupakan ibukota Provinsi Maluku dengan kondisi topografi yang berbukit-bukit, sehingga pengembangan perluasan wilayah kota perlu dilakukan terutama untuk mempermudah akses bagi masyarakat. Untuk itu diperlukan pembangunan jembatan yang melewati teluk Ambon dengan tujuan untuk:

1. Mempersingkat jarak dan waktu tempuh kendaraan sehingga dapat mengurangi biaya operasi kendaraan;
2. Menunjang pengembangan fungsi kawasan Poka sebagai kawasan pendidikan;
3. Menunjang pengembangan fungsi kawasan Laha sebagai Bandar Udara;
4. Menunjang pengembangan kawasan Poka ke arah barat sebagai kawasan pemukiman;
5. Menunjang sistem jaringan jalan yang telah ada khususnya pada daerah di Jazirah Leihitu (Kabupaten Maluku Tengah).<sup>11</sup>

Untuk maksud tersebut dibangun Jembatan Merah Putih (JMP) yang menghubungkan Desa Poka dan Desa Galala di Kota Ambon. Pembangunan JMP sudah rampung, dan diresmikan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 4 April 2016. Sekalipun sudah diresmikan pemakaiannya namun ada masalah proses pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman yang menjadi kesatuan dari keberadaan JMP. Tujuan di bangunnya Underpass Sudirman supaya meminimalisir kemacetan

---

<sup>11</sup> Balai Pelaksana Jalan Nasional XVI Ambon Satker Pelaksanaan Jembatan Merah Putih, "Jembatan Merah Putih", diakses dari <http://jembatanmerahputih.com/>, pada tanggal 1 Januari 2018 pukul 11:00 WIT.

kendaraan yang sering memutar arah di kawasan jalan jenderal sudirman. Hal ini sangat mengganggu keselamatan para pengendara.<sup>12</sup>

Terkait pelebaran jalan, tanah milik warga yang telah dilepaskan dan mereka sudah menerima uang ganti kerugian atas pelepasan tanah tersebut dengan harga dua kali Nilai Jual Objek Pajak Rp.200.000/m<sup>2</sup> dari Pemerintah Provinsi Maluku. Tetapi ada satu bidang tanah seluas 898 m<sup>2</sup> Sertifikat Hak Milik (selanjutnya disebut SHM) Nomor 1175 Tahun 2000 atas nama Patima Tutupoho tidak mau menerima uang ganti rugi tanah. Pemilik tanah telah diundang oleh Pemerintah Provinsi Maluku untuk melakukan musyawarah ganti kerugian tanahnya yang akan digunakan untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman. Namun Patima Tutupoho menolak menerima uang ganti kerugian tersebut, karena menginginkan harga yang lebih tinggi dengan menggunakan harga pasar atau negosiasi sebesar Rp.2.500.000/m<sup>2</sup>, sebab tanah mereka berada di jalan raya Sudirman menuju Jembatan Merah Putih. Pemerintah Provinsi Maluku hanya akan membayar ganti kerugian tanah sebesar Rp.425.000/m<sup>2</sup> dengan total gantikerugian yang diberikan kepada Patima Tutupoho sebesar Rp.381.650.000.<sup>13</sup>

Proses mediasi sudah dilaksanakan dan telah beberapa kali melalui pertemuan (13 kali pertemuan) antara Pemerintah Provinsi Maluku bersama Balai Pelaksana Jalan Nasional (BPJN), dan Dinas Pekerjaan Umum (Dinas PU) dengan pemilik tanah, namun tidak ada kesepakatan menyangkut ganti

---

<sup>12</sup> Surat Kabar Spektrum Ambon, 16 Maret 2018, hlm. 14.

<sup>13</sup> <http://www.malukupost.com/2017/12/uang-ganti-rugi-terowongan-sudirman.html>, diakses pada tanggal 21 Maret 2018 pukul 22:48 WIB.

rugi. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut sebagaimana yang dituangkan dalam Berita Acara, pemegang hak yang diwakili Nurhayati Tutupoho (anak/ahli waris) menyatakan dengan tegas dan jelas menyetujui dan mendukung sepenuhnya pembangunan Underpass Sudirman, namun tetap bersikukuh dan tidak mau menerima nilai harga tanah Rp.425.000/m<sup>2</sup> dan meminta untuk dibayarkan harga tanahnya sebesar Rp.2.500.000/m<sup>2</sup>.<sup>14</sup>

Untuk mengatasi ketidakpastian atas harga tersebut, dengan mengacu pada Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012, Pemerintah Provinsi Maluku melalui Dinas Pekerjaan Umum mengajukan permohonan Konsinyasi pada Pengadilan Negeri Ambon pada tanggal 31 Juli 2017 yang terdaftar dengan Nomor Perkara: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb. Setelah melalui proses persidangan maka pada tanggal 31 Agustus 2017, Hakim Tunggal yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut mengeluarkan Penetapan Nomor Perkara: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dengan amar putusan:

1. Mengabulkan Permohonan Pemprov Maluku c.q Dinas Pekerjaan Umum (Pemohon);
2. Menyatakan sah dan menerima penitipan uang ganti kerugian sejumlah Rp.381.650.000 kepada Patima Tutupoho (Termohon) sebagai pembayaran ganti kerugian tanah seluas 898 M<sup>2</sup> dengan sertifikat Hak Milik Nomor 1175 Tahun 2000 yang terletak di jalan Sudirman Kecamatan Sirimau Kota Ambon;
3. Memerintahkan Panitera Pengadilan Negeri Ambon Kelas IA untuk melakukan penyimpanan uang ganti kerugian sejumlah tersebut diatas dan memberitahukan kepada Termohon atau Kuasanya;
4. Membebaskan biaya Permohonan kepada Pemohon sejumlah Rp.639.000.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Surat Kabar Siwalima Ambon, 3 Maret 2016, hlm. 3.

<sup>15</sup> Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.

Mengacu pada Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012, Pemerintah Daerah dapat saja menggunakan tanah tersebut karena telah dititipkan uang ganti kerugian pada Pengadilan Negeri Ambon, sekalipun pemilik tanah tetap menolak untuk menerima ganti kerugian. Tetapi hal tersebut tidak dapat dilaksanakan karena ada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (selanjutnya disebut UU Nomor 20 Tahun 1961), dengan cara di isyaratkan melalui prosedur pencabutan hak atas tanah.

Pencabutan hak atas tanah adalah tanah yang dimiliki seseorang, berakibat tanah tersebut haknya menjadi hapus, yang mana hal ini diperoleh negara secara paksa tanpa yang bersangkutan dalam memenuhi kewajiban hukum, lalai atau melakukan pelanggaran.<sup>16</sup>

Dalam ketentuan Pasal 18 UUPA selanjutnya dilaksanakan dengan UU Nomor 20 Tahun 1961, dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak dan benda yang ada di atasnya.”

Kemudian Penjelasan Umum angka 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan, “Pada dasarnya jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya milik seseorang untuk diperlukan, harus disetujui oleh yang mempunyai tanah, misal dengan jual beli, tukar-menukar, atau lainnya.” Namun cara

---

<sup>16</sup> Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 327.

seperti itu selalu tidak membawa hasil yang di inginkan, karena ada kemungkinan pemiliknya meminta harga yang tinggi atau tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya.

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dan benda-benda di atasnya terdapat dalam ketentuan UU Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan, “Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang dan dengan seenaknya oleh pemerintah walaupun untuk kepentingan umum.” Ada beberapa prinsip yang diatur oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 dalam beberapa pasal diantaranya Pasal 1<sup>17</sup>, Pasal 5<sup>18</sup>, Pasal 8 ayat (1)<sup>19</sup>, dan Pasal 11<sup>20</sup>. Pasal-pasal tersebut menyangkut prinsip-prinsip hukum yang dipakai, tata cara pelaksanaannya, dan ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan perlindungan hukum dan hak bagi pemegangnya. Pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah mendapat perlindungan hukum dari undang-undang,

<sup>17</sup> Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian 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.

<sup>18</sup> Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam Pasal 6 dan 8 ayat (3), maka penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari presiden sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 1 dan setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian, yang jumlahnya ditetapkan dalam surat keputusan tersebut serta diselenggarakannya penampungan sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat (2) huruf c.

<sup>19</sup> Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagai yang ditetapkan dalam surat keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan pasal 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.

<sup>20</sup> Jika telah terjadi pencabutan hak sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 5 dan pasal 6, tetapi kemudian ternyata, bahwa tanah dan/atau benda yang bersangkutan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana peruntukannya, yang mengharuskan dilakukannya pencabutan hak itu, maka orang-orang yang semula berhak atasnya diberi prioritas pertama untuk mendapatkan kembali tanah dan/atau benda tersebut.

walaupun demi kepentingan umum, bangsa, negara dan kepentingan bersama rakyat banyak.

Prinsip penghormatan terhadap hak-hak individu selalu diutamakan, karena prinsip ini telah mendapat jaminan di dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”

Adanya kebijakan Dinas PU Provinsi Maluku sebagai instansi yang memerlukan tanah dan menitipkan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri Ambon merupakan salah satu bukti bahwa penyelesaian penitipan ganti kerugian merupakan hal yang sulit. Permohonan penitipan uang ganti kerugian pada Pengadilan Negeri Ambon tersebut sebagai akibat dari masih adanya pihak pemilik tanah (Patima Tutupoho) tidak sepakat dengan harga tanah yang akan digunakan untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman.

Gugatan permohonan secara sepihak tanpa ada pihak lain sebagai tergugat dikenal dengan istilah *voluntair*. Proses pemeriksaan permohonan di Pengadilan Negeri Ambon dilakukan secara *ex-parte* (secara sepihak) yang bersifat sederhana yaitu hanya mendengarkan keterangan pemohon, memeriksa bukti surat atau saksi yang diajukan pemohon. Setelah permohonan diperiksa, maka pengadilan akan mengeluarkan penetapan atau ketetapan (*beschikking*).

Keluarnya Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb tanggal 30 Agustus 2017 tentang penitipan uang ganti kerugian untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman

menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum dari penetapan tersebut ialah bahwa dengan adanya konsinyasi dari Pemerintah Provinsi Maluku di Pengadilan Negeri Ambon, menganggap telah selesai melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang dinilai memadai kepada pemilik tanah. Akibat hukum yang akan dialami oleh Patima Tutupoho sebagai pemilik tanah sesuai dengan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 adalah hak milik atas tanah secara otomatis menjadi hapus, dan tanah tersebut dikuasai langsung oleh negara (Dinas PU Provinsi Maluku).

Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa pasca penetapan Pengadilan Negeri Ambon tersebut, Pemerintah Provinsi Maluku melalui Biro Hukum dan HAM Setda Maluku pada tanggal 5 September 2017 mengajukan permohonan Eksekusi. Pengadilan Negeri Ambon dengan Penetapan Nomor: 05/Pdt.Consig/2017/PN.Amb tanggal 7 November 2017 tentang Penetapan Eksekusi, menetapkan untuk melaksanakan eksekusi terhadap tanah milik Patima Tutupoho, terletak di Jalan Jenderal Sudirman Kecamatan Sirimau Kota Ambon. Panitera Pengadilan Negeri Ambon mendatangi lokasi tersebut untuk melaksanakan eksekusi pada tanggal 14 Desember 2017, tetapi dicegah oleh pemilik tanah sehingga eksekusi batal dilaksanakan.

Penitipan uang ganti kerugian tanah hanya bisa dilaksanakan untuk pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah, dengan catatan telah ada kesepakatan antara pemilik tanah dan instansi yang memerlukan tanah. Namun sebaliknya, penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah apabila kesepakatan mengenai besarnya uang ganti

kerugian antara para pihak tidak tercapai, kemudian uang ganti kerugian tanah di titipkan di Pengadilan Negeri setempat. Konsinyasi merupakan bahasa hukum, tetapi dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak eksplisit disebutkan sebagai penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri ketika tidak tercapai kesepakatan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

Konsinyasi digunakan oleh pemerintah yang memerlukan tanah justru menimbulkan tindakan sewenang-wenang dalam hal mendapatkan tanah masyarakat. Hal ini terlihat bahwa dengan mengkonsinyasikan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, Pemerintah menganggap kewajibannya dalam pengadaan tanah sudah selesai, serta mempunyai kewenangan untuk melakukan pembangunan di atas tanah tersebut.

Peraturan pengadaan tanah yang masih belum sempurna ini membuka kesempatan terjadinya tindakan yang tidak sesuai dengan nilai keadilan dan hak asasi manusia dalam kaitannya dengan kelancaran proses pembangunan. Perlu adanya upaya untuk melakukan reformasi hukum yang berbasis nilai keadilan serta menjunjung hak asasi manusia, sehingga tercapai suatu keadilan yang diharapkan setiap orang. Salah satu bentuk upaya reformasi hukum pertanahan ialah merevisi UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni pasal 42 dan pasal 43.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, penulis mengambil judul dalam penelitian ini yaitu: **PENERAPAN KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK**

**KEPENTINGAN UMUM (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb).**

**B. Rumusan Masalah**

1. Apa pertimbangan hukum hakim yang paling dominan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb sehingga mempengaruhi isi penetapannya?
2. Apakah penetapan konsinyasi menurut Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb telah mencerminkan rasa keadilan?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memahami dan menganalisis pertimbangan hukum hakim yang paling dominan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dengan isi penetapannya sehingga dapat dipahami arah/keterkaitan antara pertimbangan hukum hakim tersebut dengan penetapan hakim.
2. Untuk menganalisis kesesuaian Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dengan rasa keadilan.

**D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah untuk menguraikan dan menjelaskan mengenai kegunaan tesis ini. Manfaat dari penelitian tesis ini dibagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan teori-teori bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya pertanahan untuk mengkaji penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terkait pertimbangan hukum yang berpengaruh pada penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.
  - b. Sebagai wacana dalam memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat terutama yang berkaitan dengan rasa keadilan atas penetapan konsinyasi menurut penetapan pengadilan negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017.PN.Amb.
2. Manfaat Praktis
- a. Bagi Pemerintah  
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi Pemerintah agar lebih teliti dan tidak memaksakan kehendak, serta memperhatikan hak masyarakat dalam hal pemberian ganti kerugian kepada pemilik tanah yang tanahnya digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
  - b. Bagi Para Hakim  
Diharapkan dalam setiap putusan dan/atau penetapan, hakim harus menggunakan penalaran hukum dalam mengkaji dan menerapkan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan kasus-kasus hukum dalam proses penyelesaian perkara.
  - c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat sehingga masyarakat mengetahui dan memahami hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan menjadi sumber informasi terhadap pelepasan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini ialah Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb), sejauh ini dalam pengetahuan peneliti belum terdapat penelitian terdahulu yang mengkajinya. Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan peneliti dapat dipertanggung jawabkan keasliannya. Akan tetapi dikarenakan keterbatasan peneliti dalam menelusuri hasil penelitian terdahulu yang mana tidak dipublikasikan, tidak menutup kemungkinan tema persoalan yang ditulis sebelumnya disebabkan karena disiplin ilmu yang sama, akan tetapi dari sudut pandang yang berbeda.

No	Nama Peneliti/Tahun/Judul	Perbedaan	Persamaan	Kebaharuan
1	Citra Fatmawati (Universitas Airlangga Surabaya 2012). Konsinyasi Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Surabaya-Mojokerto).	Permasalahan dalam tesis ini yaitu: Perbandingan konsinyasi ganti rugi antara Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012; dan upaya hukum yang dilakukan oleh pemilik tanah jika tidak menerima nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh pemerintah.	Persamaan dengan penelitian terdahulu yaitu: Sama-sama membahas mengenai penerapan konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.	Penelitian ini adalah suatu hal yang baru karena belum ada yang menganalisis secara mendalam pertimbangan hukum hakim yang paling dominan pada Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN/Amb, dalam kasus pembangunan Jalan Underpass Sudirman Kota Ambon; serta menganalisis kesesuaian penetapan tersebut dengan rasa keadilan.
2	Sylvana Ellen Senduk (Universitas Sam Ratulangi Manado 2015). Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.	Permasalahan dalam tesis ini yaitu: Sinkronisasi tentang pengaturan tanah bagi kepentingan umum di Indonesia dengan aturan-aturan lain di bidang pertanahan; dan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.		

3	<p>Sonny Djoko Marlijanto (Universitas Diponegoro Semarang 2010). Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang-Solo di Kabupaten Solo).</p>	<p>Permasalahan dalam tesis ini yaitu: Mekanisme konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk pembangunan proyek jalan tol semarang-solo di kabupaten semarang; dan hambatan yang timbul terhadap ganti rugi pembangunan proyek jalan tol semarang-solo di kabupaten solo.</p>		
4	<p>Sutanto (Universitas Atmajaya Yogyakarta 2013). Lembaga Hukum Konsinyasi dan Asas Kesepakatan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mewujudkan Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah.</p>	<p>Permasalahan dalam tesis ini yaitu: Konsinyasi ganti rugi dan asas kesepakatan dalam peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; konsinyasi ganti rugi untuk mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah; dan upaya menyesuaikan asas kesepakatan dengan musyawarah terhadap ganti rugi apabila tidak tercapai kata sepakat.</p>	<p>Persamaan dengan penelitian terdahulu yaitu: Sama-sama membahas mengenai penerapan konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.</p>	<p>Penelitian ini adalah suatu hal yang baru karena belum ada yang menganalisis secara mendalam pertimbangan hukum hakim yang paling dominan pada Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN/Amb, dalam kasus pembangunan Jalan Underpass Sudirman Kota Ambon; serta menganalisis kesesuaian penetapan tersebut dengan rasa keadilan.</p>

## F. Kerangka Teoritik

### 1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Teori negara hukum kesejahteraan merupakan persesuaian antara teori negara hukum dan teori negara kesejahteraan. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtsstaat* dalam sistem hukum Eropa Continental, dan *the rule of law* dalam sistem hukum Anglo Saxon. Menurut Burkens, “Negara hukum (*rechtsstaat*) ialah kekuasaan yang berlandaskan hukum dan setiap orang sama di mata hukum; atau negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya, dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam berbagai bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.”<sup>21</sup>

Hal tersebut sebagaimana dijabarkan oleh S.F Marbun yang mengemukakan:

“Keinginan memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi itu telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar.”

Dalam ajaran *Utilities* dengan tujuan kemanfaatannya, yang di kemukakan oleh Jeremy Bentham bahwa, tujuan hukum semata-mata memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan sebesar-besarnya bagi banyaknya warga masyarakat. Hal ini didasarkan atas falsafah sosial bahwa setiap masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Masyarakat yang ideal yaitu masyarakat yang

---

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta: 1995, hlm. 1-2.

mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan.<sup>22</sup>

Dalam konsep negara kesejahteraan tujuan utama negara bukanlah menghilangkan perbedaan dalam perekonomian masyarakat, akan tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan menghapus kemiskinan. Adanya kesenjangan dalam perekonomian masyarakat oleh suatu negara, bukan hanya menunjukkan kegagalan negara dalam menyelenggarakan keadilan sosial, akan tetapi kesenjangan ekonomi dalam masyarakat akan menimbulkan dampak yang buruk dalam kehidupan masyarakat. Adapun negara kesejahteraan memiliki ciri-ciri yaitu sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi, juga menentukan cara untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin.
- b. Badan kehakiman yang tidak memihak dan bebas.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat, berorganisasi dan berposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Tujuan bernegara sebagaimana diatur di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Otje Salman, *Iktisar Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1987, hlm. 11.

<sup>23</sup> Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui ada empat kewajiban pokok negara Republik Indonesia terhadap rakyatnya, yakni:

- 1) Negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia (*protection function*);
- 2) Negara wajib mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat (*welfare function*);
- 3) Negara memiliki kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa (*educational function*);
- 4) Negara wajib menciptakan perdamaian untuk negara dan masyarakat, baik ke dalam ataupun ke luar (*peacefulness function*).

Pendapat Mac Iver, dikutip oleh Lalu Husni, “Negara bukanlah semata-mata sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) tetapi juga sebagai alat pelayanan (*anagency of service*). Paham yang pragmatis ini melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum materiil, yang ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar daripada legislatif;
3. Hak milik tidak bersifat mutlak;
4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau sekedar penjaga malam (*Nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi;
5. Kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara;
6. Peranan hukum publik cenderung mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara;
7. Lebih bersifat negara hukum materiil yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil pula.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Lalu Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia, 2009, hlm. 44-45.

Konsep negara hukum yang semula liberal berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.<sup>25</sup> Hal tersebut sangat terkait dengan fungsi dari negara sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan (*the state as provider*), sebagai pengatur (*the state as regulator*), sebagai pengusaha (*the state as enterpreneur*), dan sebagai wasit (*the state as umpire*).<sup>26</sup>

Konsepsi negara hukum modern memuat tiga aspek utama yakni aspek politik, konsep hukum itu sendiri dan aspek ekonomi-sosial.<sup>27</sup> Berbeda halnya dengan konsep hukum negara klasik, dimana hak asasi hanya ditekankan pada hak-hak politik saja, hal ini dianggap tidak memuaskan sehingga hak asasi diperluas ke lapangan sosial yaitu hak asasi sosial (*socialle grondrechten* atau *socialle mensenrechten*).

SF Marbun menjelaskan, “Pemerintah diberikan *Freis Ermessen* mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara ialah menyelenggarakan kesejahteraan umum, berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar masyarakat. Keputusan pemerintah lebih diutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).”<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hlm. 133.

<sup>26</sup> Amiruddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 16.

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 38.

<sup>28</sup> SF Marbun, *Peradilan Adminstrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 165.

Menurut Miriam Budiardjo, “Setiap negara menyelenggarakan beberapa fungsi kesejahteraan minimum yang mutlak:

1. Melaksanakan penertiban (*law and order*) untuk menghindari pertikaian-pertikaian.
2. Menegakkan keadilan melalui badan-badan peradilan.
3. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.”<sup>29</sup>

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*)<sup>30</sup>, digunakan untuk menganalisis Penerapan Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb. Pemerintah Daerah sebagai instansi yang memerlukan tanah rakyat untuk kepentingan umum, tetapi demi kepentingan umum jangan sampai menimbulkan kesenjangan, sehingga rakyat harus tetap sejahtera. Dalam hal ini pemerintah harus memperhatikan dengan sebaik mungkin dan seadil-adilnya terhadap rakyat yang tanahnya dipakai untuk pembangunan demi kepentingan umum.

## 2. Teori Keadilan

Hukum mempunyai fungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus

<sup>29</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, Edisi Revisi, 2008, hlm. 55-56.

<sup>30</sup> Teori negara hukum kesejahteraan menentukan bahwa peran negara lebih luas dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang berorientasi untuk kepentingan umum, seperti kesehatan rakyat, pengajaran, perumahan, pembagian tanah dan sebagainya. Kegiatan-kegiatan yang pada awalnya dilakukan oleh swasta, sekarang diambil alih dan diselenggarakan oleh negara dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat. Tujuan negara kesejahteraan dalam konteks Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

dijalankan, karena hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban masyarakat. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga bisa karena adanya pelanggaran hukum.

Pembentukan hukum harus berpedoman pada prinsip-prinsip tertentu, yakni prinsip-prinsip yang menyangkut kepentingan umum suatu bangsa. Prinsip tersebut digunakan untuk mencapai tujuan dari keyakinan-keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang sesuatu yang adil dan baik.<sup>31</sup>

Aristoteles mengemukakan, seseorang dikatakan berlaku tidak adil jika orang itu mengambil lebih dari yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.<sup>32</sup>

Aristoteles sudah membuat formulasi apa yang disebut keadilan. Ia membedakan dua jenis keadilan, yaitu keadilan korektif dan keadilan distributif. Jenis keadilan korektif sama pengertiannya dengan keadilan komutatif, atau disebut juga dengan keadilan rektifikator, yang artinya keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi, jasa sama nilai dengan balas jasa.<sup>33</sup> Keadilan korektif juga dalam hal ketidaksetaraan yang disebabkan oleh pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan. Keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah.

---

<sup>31</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 67.

<sup>32</sup> S. Tasrif, *Bunga Rampai Filsafat Hukum*, Jakarta: Abardin, 1987, hlm. 97.

<sup>33</sup> O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975, hlm. 87.

Dalam kaitan dengan kasus yang dikaji, digunakan keadilan korektif dimana disamakan dulu kedudukan para pihak, yakni pemerintah sebagai instansi yang memerlukan tanah dan masyarakat sebagai pemilik tanah.

Berbeda dengan keadilan distributif, yaitu keadilan yang secara seimbang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum, bahwa setiap orang mendapatkan sesuatu yang menjadi hak atau jatahnya (*to each his own*). Jatah tersebut bagi setiap orang berbeda, dilihat dari kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan dan lainnya.<sup>34</sup>

John Rawls berpendapat, antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama perlu ada keseimbangan. Bagaimana ukuran dari keseimbangan itu harus diberikan, itulah yang disebut keadilan. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas hidup manusia. Agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dan kepentingan bersama itu, perlu ada aturan-aturan. Ia mengakui bahwa manusia cenderung mementingkan diri sendiri, sehingga menjadi kendala dalam mencari prinsip-prinsip keadilan.<sup>35</sup> Apabila dapat menempatkan diri pada posisi tersebut, setiap orang dapat mencapai prinsip keadilan yang paling mendasar yaitu:

1. Prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya. Menurut prinsip ini hak yang dimiliki setiap orang sama untuk seluruh keuntungan masyarakat. Prinsip ini tidak menghalangi orang untuk mencari keuntungan pribadi asalkan kegiatan itu tetap menguntungkan semua pihak.

---

<sup>34</sup> Darji Darmohadirjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, cet ke IV, 2002, hlm. 156

<sup>35</sup> Darji Darmohadirjo dan Shidarta, *Loc, cit.* hlm. 165.

2. Prinsip ketidaksamaan, yang menyatakan bahwa situasi perbedaan (sosial ekonomi) harus diberikan aturan sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah (paling tidak mendapat peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas).

Plato mengkualifikasikan keadilan terbagi dalam tiga hal yaitu<sup>36</sup>:

- a. Suatu karakteristik atau sifat yang diberi secara alamiah dalam diri tiap individu manusia;
- b. Keadilan memungkinkan orang mengerjakan atau menata serta memberi batasan mengendalikan pada tingkat emosi mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan dia bergaul;
- c. Keadilan merupakan hal yang mungkin manusia dijalani kodrat kemanusiaannya dalam cara yang utuh dan sewajarnya.

Pandangan Amartya Sen, “Mengukur keadilan adalah memberikan kesejahteraan kepada rakyat dalam pembangunan fasilitas oleh pemerintah. Pembangunan yang berdasarkan pada kebebasan dan demokrasi akan menghasilkan kesejahteraan sosial, sehingga dapat terhindar dari kemiskinan atau dapat kembali normal dalam waktu yang lebih cepat.”<sup>37</sup> Keadilan dalam ganti kerugian pengadaan tanah yang terpenting adalah jangan sampai pemilik tanah mengalami penurunan kesejahteraan.

Dalam tataran ideal, untuk mewujudkan putusan hakim yang mencerminkan nilai-nilai hukum dan memenuhi harapan pencari keadilan, ada beberapa unsur yang harus dipenuhi. Gustav Radbruch mengemukakan, dalam suatu putusan harus memuat *idee des recht*,

<sup>36</sup> Herman Bakir, *Filsafat Hukum Desain Dalam Arsitektur Kesejarahan*, Bandung: Rafika Aditama, Cet. 1, 2007, hlm. 177.

<sup>37</sup> Sri Henny Indarti, Juni 2017, “Pembangunan Indonesia Dalam Pandangan Amartya Sen”. IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration. Volume 3, No. 1, [journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/admpublik/article/download/727/442](http://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/admpublik/article/download/727/442), 19 April 2018.

meliputi tiga unsur yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*).<sup>38</sup> Ketiga unsur tersebut oleh hakim harus di pertimbangkan dan di akomodir secara proporsional, sehingga dapat di hasilkan putusan yang substantif dan memenuhi harapan para pencari keadilan.

### 3. Teori Pengambilan Keputusan Dalam Pengadilan

Hakim dalam mengadili suatu perkara terutama yang di pentingkan adalah fakta atau peristiwanya dan bukan hukumnya. Untuk dapat menyelesaikan atau mengakhiri suatu perkara atau sengketa, hakim harus terlebih dahulu mengetahui secara objektif tentang duduk perkara sebenarnya sebagai dasar putusannya dan bukan secara apriori menemukan putusannya sedang pertimbangan baru kemudian dikonstruir. Peristiwa yang sebenarnya akan diketahui hakim dari pembuktian. Setelah hakim menganggap terbukti peristiwa yang menjadi sengketa, hakim telah dapat mengkonstatir peristiwa tersebut dan menentukan peraturan hukum apakah yang menguasai sengketa antara kedua belah pihak. Hakim harus menemukan hukumnya, ia harus mengkualifisir peristiwa yang dianggapnya terbukti.

Hakim dianggap tahu akan hukumnya (*ius curia novit*). Hakim dalam mempertimbangkan putusannya wajib karena jabatannya melengkapi alasan-alasan hukum yang tidak dikemukakan oleh para pihak (Pasal 178 ayat (1) HIR, Pasal 189 ayat (1) Rbg). Setelah hukumnya di ketemuan dan kemudian hukumnya (undang-

---

<sup>38</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2004, hlm. 15.

undangannya) diterapkan pada peristiwa hukumnya, maka hakim harus menjatuhkan putusannya. Hakim harus memperhatikan 3 faktor yang seyogyanya diterapkan secara proporsional, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Hanya memperhatikan salah satu faktor berarti mengorbankan faktor-faktor lainnya.

Sumber-sumber untuk menemukan hukum bagi hakim diantaranya, perundang-undangan, hukum yang tidak tertulis, nilai-nilai hukum dari rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, yurisprudensi, dan ilmu pengetahuan. Hakim tidak dapat menolak menjatuhkan putusan apabila perkaranya sudah mulai diperiksa. Bahkan perkara yang telah dijatuhkan kepadanya tetapi belum mulai diperiksa, ia tidak berwenang menolaknya.

Menurut Van Apeldoorn, “Undang-Undang sebenarnya akan bekerja secara otomatis, jika hakim yakin tentang masalah yang akan diputuskan, maka dengan sendirinya Undang-Undang memberikan akibat hukum kepada yang bersangkutan dengan peristiwa tersebut. Hakim memiliki tugas sebagai *subsumptie-automaat* karena tugasnya semata-mata menghubungkan (*subsumptie*) ke dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai untuk hal tersebut.<sup>39</sup>

Menurut I Nyoman Nurjaya, “Sesungguhnya dalam mengadili suatu perkara hakim tidak hanya sekedar melaksanakan hukum saja, tidak sekedar melakukan subsumsi saja, tetapi juga harus menemukan

---

<sup>39</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*, (Diterjemahkan Oetarid Sadino), Jakarta: Pradnya Paramita, Cet. 15, 1978, hlm. 394.

dan menciptakan hukum. Bahwa selain undang-undang sebagai hukum (tertulis) maka masih dikenal wujud lain dari hukum yaitu putusan hakim (Judge-Made-Law). Putusan hakim adalah hukum dan sebagai hukum pada umumnya putusan hakim harus ditaati karena mengikat para pihak yang berperkara. Putusan hakim harus selalu dianggap benar sampai di batalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi (*res judicata pro veritate habetur*). Bukan merupakan tugas yang mudah bagi hakim dalam kegiatan menciptakan hukum, sebab tugas dalam mengadili perkara bukan sekedar menjadi terompet atau penyambung lidah suatu undang-undang “*an sich*” (*la bouche de la loi*).<sup>40</sup>

Pada saat menghadapi masalah seperti ini, hakim harus melakukan penemuan hukum. Soedikno Mertokusumo menjelaskan, “Latar belakang perlunya seorang hakim melakukan penemuan hukum adalah karena hakim tidak boleh menanggukhan atau menolak menjatuhkan putusan dengan alasan karena hukumnya tidak lengkap atau tidak jelas. Hakim mencari dan menemukan hukumnya (*rechtsvinding*) ketika suatu undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas dalam memutus suatu perkara. Temuan tersebut akan menjadi hukum apabila diikuti oleh hakim berikutnya atau dengan kata lain menjadi Yurisprudensi.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> I Nyoman Nurjaya, *Penalaran Hakim Dalam Menciptakan Hukum (Judge-Made-Law): Suatu Kegiatan Berpikir Ilmiah*, Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun ke-XIII, 1983, hlm. 302.

<sup>41</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, Cet. 5, 2007, hlm. 37.

Hakim wajib menemukan hukum dalam mengadili suatu perkara. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”

Menurut Sudikno Mertokusumo, “Penemuan hukum yang harus dilakukan oleh hakim berawal dari peristiwa konkret, konflik, atau kasus yang harus diselesaikan atau dicari pemecahannya dan untuk itulah perlu dicari hukumnya. Penemuan hukum oleh hakim yang terpenting bagaimana mencari atau menemukan hukumnya untuk suatu peristiwa yang konkret (*in concreto*).”<sup>42</sup>

Proses selanjutnya, menurut Darji Darmodiharjo dan Shidarta, “Hakim mulai melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*), yakni menghubungkan peristiwa konkret dengan peraturan hukumnya, jika peraturannya ada, maka tugas hakim hanya memberlakukan peraturan itu pada peristiwa konkret tersebut dalam putusannya.”<sup>43</sup>

Jadi proses penemuan hukum adalah proses dimana hakim menggali nilai-nilai hukum yang di asumsikan bahwa hukumnya itu ada, tetapi tersembunyi. Agar sampai ke permukaan masih harus digali, dicari, dan ditemukan bukannya tidak ada kemudian diciptakan.

---

<sup>42</sup> Sudikno Mertokusumo, *Loc, cit.* hlm. 38.

<sup>43</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Op, cit.* hlm. 286.

Montesquieu dengan teori Trias Politica yang menghendaki peran hakim terpisah dengan peran penguasa eksekutif dan legislatif, dengan kata-kata yang terkenal “*les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la lois* (para hakim hanyalah mulut yang mengucapkan kata-kata undang-undang)”<sup>44</sup>.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dalam ilmu pengetahuan terutama bidang hukum, maka ajaran yang menyatakan hanya undang-undang yang menjadi hukum positif dan tugas hakim dalam menyelesaikan perkara dengan bersandar pada logika, akhirnya tidak dapat dipertahankan, dengan lahirnya ajaran hukum yang baru yang terkenal sebagai ajaran hukum bebas atau ajaran menemukan hukum yang bebas (*Vrijrechtvinding*).<sup>45</sup>

Menurut Bernard Arief Sidharta, “Terminologi *gesysmatiseerd problemdenken* dikemukakan oleh Y. ter Heide yang dapat dipahami bahwa penalaran hukum adalah penalaran yang berbasis masalah (*problem based thinking*).”<sup>46</sup>

Penalaran hukum (*legal reasoning*) digunakan dalam arti luas, *legal reasoning* berkaitan dengan proses berpikir yang dilakukan hakim untuk sampai pada keputusan atas kasus yang dihadapinya. Sedangkan dalam arti sempit, *legal reasoning* berkaitan dengan argumentasi hukum yang melandasai suatu

<sup>44</sup> Sulisyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013, hlm. 10.

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 395.

<sup>46</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, Bandung: CV Mandar Maju, Cet. 2, 2000, hlm. 164.

keputusan. Berkaitan dengan argumentasi, hubungan antara *reason* (pertimbangan, alasan) dan keputusan.<sup>47</sup> Hasil dari suatu penalaran hukum di wujudkan dalam bentuk keputusan yang menawarkan alternatif-alternatif dan solusi dalam mengatasi problem hukum yang dihadapi.

Menurut Shidarta, “Pengertian penalaran hukum telah di persempit menjadi penalaran hakim, tatkala yang bersangkutan menghadapi suatu kasus konkret.”<sup>48</sup> Dengan demikian penalaran hukum (*legal reasoning*) direpresentasikan dengan mengikuti rangkaian proses berpikir seorang hakim (*judicial reasoning*).

Setelah hakim mengetahui duduk perkara yang sebenarnya, maka pemeriksaan terhadap perkara dinyatakan selesai. Kemudian hakim menjatuhkan putusan. Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, di ucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.<sup>49</sup> Bukan hanya yang diucapkan disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Penyelesaian perkara dalam peradilan *contentious* disebut putusan, sedangkan penyelesaian perkara dalam peradilan *voluntair* disebut penetapan.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Op, cit.* hlm. 19.

<sup>48</sup> Shidarta, *Loc, cit.* hlm. 155.

<sup>49</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm. 287.

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 288.

Putusan mempunyai 3 macam kekuatan di antaranya sebagai berikut:

1. Kekuatan mengikat, agar dapat melaksanakan atau merealisasikan suatu hak secara paksa diperlukan suatu putusan pengadilan atau akta otentik yang menetapkan hak itu. Jika pihak yang bersangkutan menyerahkan dan mempercayakan sengketa kepada pengadilan (hakim) memeriksa dan mengadili, maka hal ini mengandung arti bahwa pihak-pihak yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang di jatuhkan, dan tidak boleh ada pihak yang bertindak bertentangan dengan putusan. Putusan hakim mempunyai kekuatan mengikat, hal ini sesuai Pasal 1917 KUHPerdara.
2. Kekuatan pembuktian, putusan dituangkan dalam bentuk tertulis (akta otentik), bertujuan untuk dapat digunakan sebagai alat bukti bagi para pihak, yang mungkin diperlukan untuk mengajukan banding, kasasi, atau pelaksanaannya.
3. Kekuatan eksekutorial, kekuatan dilaksanakannya apa yang ditetapkan dalam putusan secara paksa oleh alat-alat negara. Semua putusan di Indonesia harus diberi kepala di bagian atasnya yang berbunyi: “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Suatu putusan hakim tidak luput dari kekeliruan atau kekhilafan, bahkan tidak mustahil bersifat memihak. Demi kebenaran dan keadilan setiap putusan hakim perlu di mungkinkan untuk diperiksa ulang, agar kekliruan atau kekhilafan yang terjadi dapat diperbaiki. Bagi setiap putusan hakim pada umumnya tersedia upaya hukum, yang perlu di bedakan dari dasar hukum. Mengenai dasar hukum secara *ex officio* wajib menambahkannya, pihak yang bersangkutan harus mengajukannya. Sifat dan berlakunya upaya hukum berbeda, tergantung apakah merupakan upaya hukum biasa atau upaya hukum istimewa.

Upaya hukum biasa pada dasarnya terbuka untuk setiap putusan selama tenggang waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Sedangkan suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti apabila tidak tersedia lagi upaya hukum biasa, maka dapat tersedia upaya hukum istimewa. Upaya hukum istimewa hanya diperbolehkan dalam hal-hal tertentu, ialah *request civil* (peninjauan kembali) dan *derdeverzet* (perlawanan) dari pihak ketiga.

## G. Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Yuridis Normatif. Penelitian ini adalah jenis penelitian kepustakaan berdasarkan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan norma-norma dalam hukum positif.<sup>51</sup> Penelitian yang dilakukan mengacu pada

---

<sup>51</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2008, hlm. 295.

penerapan kaidah hukum meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum positif dibentuk oleh lembaga berwenang, baik dalam bentuk Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan lain sebagainya serta norma yang dibentuk oleh lembaga peradilan dan lembaga pemerintahan.

#### b. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan mengacu pada perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum. Pendekatan ini berguna untuk mencari pemahaman filosofis dari suatu undang-undang serta mempelajari kesesuaian ketentuan-ketentuan yang ada kemudian disimpulkan mengenai ada tidaknya benturan antara undang-undang dengan isu hukum yang dihadapi.<sup>52</sup>

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif. Peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam prespektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, yaitu kasus pembangunan Jalan Underpass Sudirman

---

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 93.

Kota Ambon. Jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang sesuai dengan prinsip keadilan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah kasus berkaitan dengan isu hukum yang telah memperoleh putusan pengadilan yang *inkracht van gewijsde*. Hal pokok yang dikaji pada putusan pengadilan tersebut adalah pertimbangan hakim atau *Ratio decidendi* atau *legal reasoning*, untuk sampai pada suatu putusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum.<sup>53</sup>

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya, dan dapat juga dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penorma-an suatu perundang-undangan. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

c. Sumber Bahan Hukum

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 94.

Penelitian hukum ini tidak mengenal adanya data. Untuk memecahkan isu hukum dan memberikan ketentuan apa yang sepatutnya, diperlukan sumber-sumber penelitian hukum.<sup>54</sup>

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas. Terdiri dari perundang-undangan, risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim. Adapun literatur yang terkait dengan penelitian ini yakni:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- e. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- f. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- g. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan

---

<sup>54</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Loc, cit.* hlm 140.

Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- h. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Non Litigasi.
- i. Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.
- j. Penetapan Eksekusi Nomor: 05/Pdt.Consig./2017/PN.Amb.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari referensi yang meliputi buku-buku tentang hukum pertanahan, jurnal-jurnal hukum pertanahan, makalah hukum pertanahan, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier sebagai bahan hukum penunjang dalam melengkapi penelitian ini meliputi kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia dan website.

## d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Setelah isu hukum ditetapkan, peneliti melakukan pengumpulan terhadap bahan hukum yang telah diperoleh. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran pustaka dan *browsing* di website, untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan dengan isu hukum yang

dihadapi. Bahan hukum yang di peroleh selanjutnya di catat, di edit, di pelajari, kemudian diambil inti sarinya baik berupa teori, ide, konsep, maupun ketentuan-ketentuan hukum yang terkait. Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul tersebut selanjutnya disusun dan di kelompokkan sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Pengolahan bahan hukum didahului dengan mengadakan seleksi terhadap bahan-bahan hukum yang sudah terkumpul, baik bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Kemudian bahan hukum tersebut dipilah sesuai dengan kebutuhan yang akan digunakan untuk menganalisis dan menjelaskan isu hukum atau permasalahan yang di angkat dalam penelitian ini. Adapun prosedurnya sebagai berikut:

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier diperoleh dari studi dokumentasi atau studi pustaka terkait peraturan perundang-undangan, literatur yang diperoleh dari Buku-buku Teks, Jurnal Hukum, Tesis, Disertasi, Makalah hukum, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Website yang sesuai dan berkaitan dengan isu hukum yang hendak dipecahkan. Untuk bahan hukum berupa putusan pengadilan diperoleh dengan mengumpulkannya. Kesemuanya dilakukan dengan cara memahami dan menelaah bahan-bahan pustaka tersebut.

e. Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum di kerjakan secara intensif sejak pengumpulannya. Kegiatan ini diperoleh dan di analisis secara preskriptif yaitu analisis terhadap bahan hukum yang tidak bisa dihitung,

kemudian bahan hukum di uraikan dengan baik dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan pemahaman hasil analisis.<sup>55</sup> Interpretasi (penafsiran hukum) merupakan masalah yang sangat penting dalam kehidupan hukum, dengan menerapkan peraturan-peraturan hukum, hukumnya pun sudah di ketemukan.<sup>56</sup>

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya di interpretasikan dengan menggunakan metode:

- a) Interpretasi gramatikal yaitu cara penafsiran yang mendasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang dengan patokan pada arti kata-kata, kalimat, dan bahasanya dalam hubungan antara satu dengan lainnya yang dipergunakan dalam undang-undang.<sup>57</sup> Untuk mengetahui maksud dari kata-kata atau kalimat di dalam peraturan perundang-undangan, ada beberapa cara yang dimungkinkan dalam ilmu pengetahuan yaitu:
  1. Melihat dari penjelasan undang-undang yang dimaksud;
  2. Menggunakan peraturan perundang-undangan yang lain, dalam hal untuk dapat mengetahui arti sebuah kata atau kalimat;
  3. Menggunakan pendapat para ahli hukum yang telah diresepsi oleh yurisprudensi;
  4. Melihat bahasa yang digunakan secara umum untuk kesehariannya.<sup>58</sup>
- b) Interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan yang dikeluarkan dalam bentuk undang-undang atau peraturan yang sejenis, yang keberadaannya antara satu pasal dengan pasal yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Untuk menerjemahkan satu pasal dalam peraturan perundang-undangan dengan tepat harus mengaitkannya dengan pasal yang lainnya, maka penafsiran secara sistematis mutlak diperlukan. Sebab apabila yang dilakukan sebaliknya, maka yang terjadi adalah

<sup>55</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 127.

<sup>56</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 99.

<sup>57</sup> Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rieneka Cipta, 2007, hlm. 123.

<sup>58</sup> Waluyadi, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Perspektif Hukum Positif*, Jakarta: Djambatan, 2001, hlm. 95.

ketidaktepatan dan kesalahan dalam mengartikan sebuah peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup>

- c) Interpretasi teleologis (sosiologis) yaitu penafsiran makna undang-undang berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Suatu undang-undang yang masih berlaku, tetapi isinya tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Berdasarkan interpretasi teleologis diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan masa kini, dengan mengenyampingkan pada waktu di undangkannya undang-undang tersebut dikenal atau tidak.<sup>60</sup> Penerapan interpretasi teleologis ini mencakup aturan-aturan dengan nama keadilan, ditegakkan oleh lembaga pengadilan. Tidak ada aturan yang diakui dan ditegakkan oleh pengadilan yang bukan merupakan hukum. Oleh karena itu, maka orang harus ke pengadilan untuk mendapat ketetapan mengenai hakikat hukum yang sebenarnya, dan bukan ke lembaga legislatif.

f. Definisi Konseptual

- a) Pengadaan Tanah. Di dalam ketentuan umum Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012, “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Pada hakikatnya pengadaan tanah merupakan upaya untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan umum berdasarkan kesepakatan dan kesukarelaan oleh pemilik tanah. Asas kesepakatan dalam kegiatan musyawarah untuk menjamin keadilan bagi pemilik tanah. Musyawarah menempatkan pemilik tanah dan pemerintah yang memerlukan tanah menyepakati pelepasan hak dan pemberian ganti kerugian. Kegiatan pengadaan tanah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu, Pelepasan hak dan

<sup>59</sup> Waluyadi, *Op. cit*, hlm. 100.

<sup>60</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Chandra Pratama, 1996, hlm. 182.

Pencabutan hak. Dalam Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 2 Tahun 2012, “pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan.” Sedangkan definisi pencabutan hak terdapat dalam Pasal 18 UUPA menyatakan:

“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 adil menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

- b) Kepentingan umum. Kepentingan umum dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, “Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”
- Negara dalam mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang bersifat publik (*welfare state*), terdapat kepentingan yang lebih tinggi dari semua lapisan di masyarakat yang harus dipenuhi dari sekedar mempertahankan kepentingan pribadi warga negara. Ada tiga prinsip yang menjadi tolok ukur kriteria suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum. Pertama, kegiatan tersebut secara jelas dan pasti dimiliki oleh pemerintah. Kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta; Kedua, kegiatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah untuk proses pelaksanaan dan pengelolaan hanya di perankan oleh pemerintah; Ketiga, tidak mencari keuntungan, sehingga suatu

kegiatan pembangunan yang diselenggarakan pemerintah berbeda dengan kepentingan swasta.

- c) Ganti Kerugian. Di dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012, “Ganti kerugian adalah dalam proses pengadaan tanah pihak yang berhak mendapat penggantian yang layak dan adil.” Bentuk ganti kerugian sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 berupa pemukiman kembali, tanah pengganti, uang, kepemilikan saham, dan bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.
- d) Konsinyasi. Dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdara yang dimaksud dengan konsinyasi adalah debitur melunasi hutang dengan cara penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri. Dengan cara tersebut debitur telah dibebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian. UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak mengatur penerapan konsinyasi, tetapi dalam praktiknya penitipan uang ganti kerugian sesuai Pasal 42 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disamakan dengan konsinyasi atau mengabsorpsi sebagian tata cara konsinyasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdara. Dalam Pasal 42 (1) UU Nomor 2 Tahun 2012, “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.” Dengan demikian konsep lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah adalah keliru. Konsinyasi merupakan ranah hukum privat, sedangkan pengadaan tanah yaitu kegiatan mendapatkan tanah masyarakat oleh pemerintah dengan memberikan ganti kerugian dalam ranah hukum administrasi/publik.

## H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam proposal penelitian tesis ini yaitu:

### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Kajian Pustaka, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, Desain Penelitian, Definisi Konseptual dan Sistematika Penulisan.

### BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian yang sistematis dan logis mengenai dogmatik hukum, konsep hukum, asas hukum, teori hukum yang relevan dengan permasalahan diantaranya meliputi Konsep Hukum Agraria Nasional, Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Tinjauan Umum Konsinyasi.

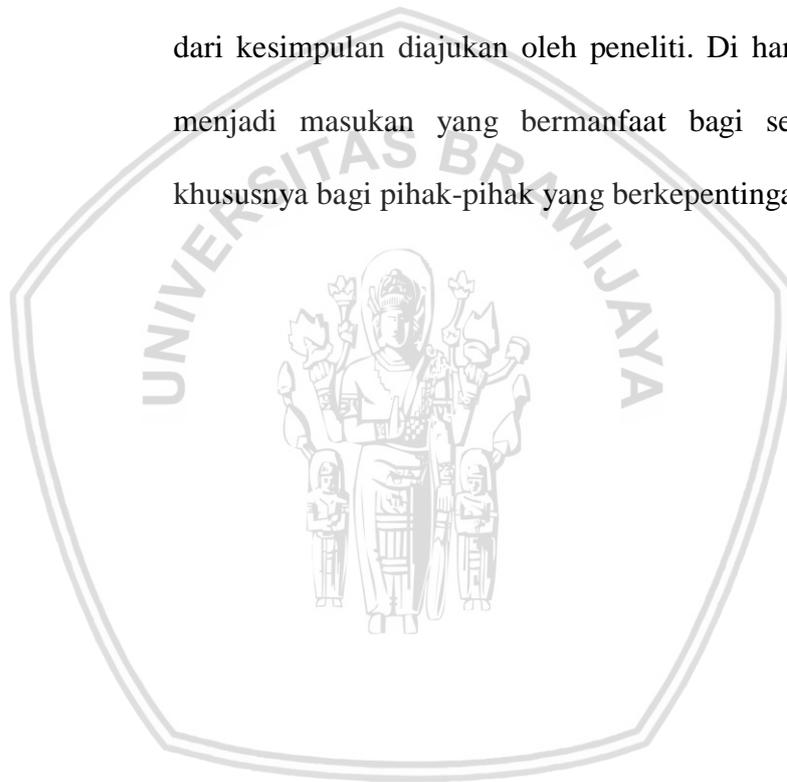
### BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian hasil penelitian dan pembahasan dalam menganalisis permasalahan yang diangkat di antaranya, analisis terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon

Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb dan rasa keadilan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.

#### BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh hasil analisis pada bab-bab sebelumnya yang telah dilakukan untuk menjawab isu hukum atau permasalahan, disertai saran yang muncul dari kesimpulan diajukan oleh peneliti. Di harapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi pihak-pihak yang berkepentingan.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Konsepsi Hukum Agraria Nasional

##### 1. Hukum Adat Sebagai Dasar Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum agraria yang berlaku di Indonesia, hukum adat terkait tanah dijadikan dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional. Rakyat Indonesia yang sebagian besar menganut hukum adat, sehingga hukum adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional.

Hukum adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria Nasional memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu, dimana berkaitan dengan sifat pluralisme hukum adat itu sendiri karena terdapat perbedaan masyarakat dengan hukum adatnya. Untuk itu dicari persamaannya, yaitu dengan merumuskan asas-asas/konsepsi, lembaga-lembaga hukum dan sistem hukumnya yang selanjutnya dituangkan dalam pasal-pasal/ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sebagai hukum positif.

Menurut Soedikno Mertokusumo, “Asas-asas/konsepsi hukum adat yaitu hubungan manusia dengan kekayaan alam seperti tanah mempunyai sifat *religiomagis*, artinya kekayaan alam itu merupakan

kekayaan yang di anugerahkan oleh Tuhan kepada masyarakat hukum adat.” Konsep ini kemudian dimuat di dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA. Masyarakat hukum adat mengenal hak ulayat. Hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan, dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut. Jadi hak ulayat bukan untuk dimiliki tetapi hanya merupakan hak menguasai. Hak ulayat dijadikan dasar hubungan negara berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konsep tersebut dimuat dalam Pasal 2 UUPA.

Selain adanya hak masyarakat hukum adat dan hak ulayat, juga ada hak perseorangan yang diakui. Setiap individu diberi kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah, konsepsi ini dimuat dalam Pasal 16 UUPA. Dalam hukum adat dikenal asas di dalam hak individu terletak hak masyarakat. Hal ini merupakan perwujudan dari sifat kemasyarakatan Indonesia, yang mengandung arti bahwa penggunaan hak individu harus memerhatikan dan bahkan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat, konsepsi ini dimuat dalam Pasal 6 UUPA. Lembaga hukum adat yang diambil sebagai dasar utama pembentukan Hukum Agraria Nasional adalah susunan berbagai macam hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Hukum adat yang dijadikan dasar Hukum Agraria Nasional ialah hukum adat yang telah disaneer, yang berarti hukum adat yang telah di bersihkan dari cela-celanya serta ditambah kekurangannya agar

dapat berlaku umum untuk seluruh wilayah Indonesia. Jelaslah bahwa berlakunya hukum adat dalam Hukum Agraria Nasional dengan persyaratan dan pembatasan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam pembangunan Nasional, berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Setiap kegiatan untuk pembangunan memerlukan tanah. Pembangunan tersebut tidak akan ditemui masalah jika persediaan tanah masih luas. Namun dengan keterbatasan tanah timbullah masalah yang krusial, karena tanah tidak bisa bertambah luas dengan sendirinya. Menurut Sudaryo Soimin, “Dalam memenuhi kebutuhan persediaan tanah negara sangat terbatas bahkan tidak ada lagi.”<sup>61</sup>

Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan dasar adanya hubungan hukum antara tanah dan pemilik tanah, maka tanah yang dimiliki seseorang bukan hanya memiliki fungsi sosial dan di peruntukkan bagi pemiliknya saja, tetapi juga harus bermanfaat bagi bangsa Indonesia seluruhnya dan sebaliknya setiap tanah tersebut dibutuhkan untuk kepentingan umum, maka pemilik tanah dengan sukarela harus menyerahkan tanahnya.

Terkait dengan hal tersebut, Pasal 6 UUPA menyatakan, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Arti daripada Pasal 6 ini terdapat dalam penjelasan umum UUPA angka II nomor (4):

---

<sup>61</sup> Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm. 79.

“Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) hanya demi kepentingan diri sendiri, apalagi kalau berdampak kerugian bagi orang banyak. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga mempunyai manfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemiliknya ataupun untuk orang banyak dan negara. Selain hal tersebut, UUPA juga melihat kepentingan pribadi, jadi kepentingan pribadi tidak akan terdesak oleh kepentingan umum.”

Meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, perlu juga melakukan perubahan dalam hal tertib kebijakan di bidang pertanahan. Pasal 18 UUPA sebagai jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya, tetapi pencabutan hak harus diikuti dengan syarat-syarat yang diatur menurut UU Nomor 20 Tahun 1961.

## **B. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Pengadaan Tanah dan Kepentingan Umum**

Pada tanggal 14 Januari 2012, Presiden Republik Indonesia mensahkan produk hukum baru secara spesifik mengatur tentang sumber daya tanah sebagai salah satu komponen sumber daya agraria yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012).

Keberadaan UU Nomor 2 Tahun 2012, sesungguhnya merupakan kelanjutan daripada instrumen hukum yang pernah di berlakukan sebelumnya, yaitu:

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum;

- 2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum;
- 3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>62</sup>

Adapun peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 2 Tahun 2012

yaitu:

1. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
4. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
5. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
6. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Maria Sumardjono dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa, “Kepentingan umum di definisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan

---

<sup>62</sup> I Nyoman Nurjaya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum atau Kepentingan Investor? Telaah Kritis Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Makalah, Surabaya: Universitas Airlangga, 27 September 2012, hlm. 7.

pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum di batasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.”<sup>63</sup>

Subyek hak atas tanah melepaskan haknya jika ada permintaan dari negara yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum (*public interest*), hal ini sesuai ketentuan Pasal 6 UUPA, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”<sup>64</sup>

Pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan, sesungguhnya merupakan kegiatan yang mulia sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Jika dicermati secara kritis, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di interpretasikan tunggal dan sepihak oleh pemerintah dan dianalogikan dengan kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012, yang pada dasarnya memiliki dua dimensi pokok, yaitu:

- 1) Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat seperti pembangunan sarana dan prasarana atau infrastruktur dalam rangka penyediaan dan pelayanan kepada publik, dilaksanakan langsung oleh pemerintah atau pemerintah

---

<sup>63</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op. cit.* hlm. 73.

<sup>64</sup> Imam Koeswahyono, “*Suatu Catatan Kritis Atas Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan No. 2 Tahun 2012*”, diakses dari <http://ikuswahyono.lecture.ub.ac.id/2012/03/tinjauan-kritis-atas-uu-no-2-tahun-2012/> pada tanggal 11 Januari 2018 pukul 23:40 WIT.

daerah yang meliputi penyediaan infrastruktur di bidang pertanahan keamanan, transportasi darat, laut, maupun udara, irigasi pertanian, jaringan telekomunikasi, kesehatan, pendidikan, fasilitas umum makam, pasar, olahraga, taman kota, ruang terbuka hijau, taman nasional, kawasan cagar alam atau cagar budaya, sarana pemerintahan, atau permukiman penduduk miskin.

- 2) Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur yang di orientasikan untuk kepentingan bisnis dengan tujuan komersial yang dapat dilakukan dan dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), seperti pengadaan tanah pembangunan jalan tol pelabuhan (bisa berupa pelabuhan peti kemas atau pelabuhan kapal pesiar bagi orang-orang kaya), gardu, jaringan, infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, infrastruktur pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik yang sudah mulai dikuasai oleh BUMN/BUMS.

Pada hakikatnya pengadaan tanah sebagai upaya untuk memperoleh tanah bagi kepentingan umum berdasarkan kesepakatan dan kesukarelaan. Asas kesepakatan dalam musyawarah diwujudkan untuk menjamin keadilan bagi pemilik tanah. Dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.

Pasal 1 angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Hak-hak atas tanah dapat

dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur undang-undang.

## 2. Tata Cara Pengadaan Tanah

Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah meliputi pencatatan/pendaftaran dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penilaian ganti kerugian; musyawarah penetapan ganti kerugian; dan pemberian ganti kerugian.<sup>65</sup>

Adapun untuk penetapan lokasi dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan terdapat dalam Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.” Perencanaan pengadaan tanah merupakan kegiatan pertama kali yang harus dilakukan.” Kemudian persiapan pengadaan tanah dibagi menjadi empat kegiatan penting yaitu:

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
- c. Konsultasi publik;
- d. Penetapan lokasi.<sup>66</sup>

Selanjutnya tahapan pelaksanaan, berdasarkan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah yang memerlukan tanah melampirkan dokumen perencanaan pengadaan tanah dan penetapan lokasi, kemudian mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah

---

<sup>65</sup> Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), “*Tinjauan Atas Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*”, diakses dari <https://www.scribd.com/doc/219527684/TINJAUAN-ATAS-PENGADAAN-TANAH-BAGI-PEMBANGUNAN-UNTUK-KEPENTINGAN-UMUM-BERDASARKAN-UNDANG-UNDANG-NOMOR-2-TAHUN-2012> pada tanggal 2 Mei 2018 pukul 11:06 WIB.

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 5-6.

kepada ketua pelaksana pengadaan tanah. Setelah penetapan lokasi pembangunan diumumkan oleh pemerintah, pihak yang berhak dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada pemerintah melalui Lembaga Pertanahan.

Terakhir tahapan penyerahan hasil, ketua pelaksana pengadaan tanah menyerahkan hasil data pengadaan tanah, paling lama 7 hari kerja sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah dengan berita acara kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Setelah proses penyerahan, sebelum dimulai proses pembangunan paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan.<sup>67</sup>

### **3. Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah**

Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Bentuk dan besarnya ganti kerugian seringkali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut (*time consuming*) akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan atas tanah bagi kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah dalam menentukan besarnya ganti kerugian. Musyawarah sebagai sikap saling mendengar, menerima pendapat serta bersepakat diantara pihak-pihak. Besarnya ganti kerugian ditentukan oleh anggota Panitia Pengadaan Tanah, dengan memperhatikan keinginan dari

---

<sup>67</sup> Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 in 1 in the Land Acquisition*, Makalah dipresentasikan pada tanggal 2 Desember 2016 di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dalam Kuliah Tamu tentang Pengadaan Tanah, hlm. 4.

pemilik tanah. Landasan hukum penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah terdapat dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Untuk pemberian ganti kerugian yang layak, secara awam dapat disebut dengan harga yang wajar atau harga pasar sesuai dengan tagihan pajak Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Penilaian besarnya ganti kerugian oleh lembaga pertanahan tolok ukurnya meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Selanjutnya Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, uang, kepemilikan saham, atau bentuk lain disetujui oleh para pihak.” 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 musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Apabila ada pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi

diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Jika semua cara di atas telah ditempuh, pemilik tanah tetap bertahan dengan nilai yang di inginkan, maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah berdasarkan hasil musyawarah sesuai Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 dapat mengajukan permohonan penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri setempat. Selanjutnya dalam Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap, “Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau objek pengadaaan 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.”

Jika tercapai kesepakatan bentuk atau besarnya ganti kerugian, maka dilakukan pembayaran dan dilanjutkan dengan penyerahan tanah dari pemilik tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan.

## **b. Tinjauan Umum Konsinyasi**

### **1. Konsep Konsinyasi Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata**

Konsinyasi atau *Consignatie* berasal dari bahasa Belanda, artinya penitipan uang atau barang di pengadilan untuk pembayaran utang. Sedangkan dalam bahasa inggris kata *consign/consignment*

artinya menyerahkan, mengirimkan, menyampaikan. Menurut istilah hukum berarti penitipan uang kepada pengadilan.

Lembaga konsinyasi diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pada Buku Ketiga tentang Perikatan ketentuan Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412 KUHPerdata dan Pasal 809 sampai dengan Pasal 812 *Reglement op de Burgelijke Rechtsvordering* (RV). Konsinyasi hanya dilakukan pada perikatan untuk membayar sejumlah uang atau menyerahkan barang-barang bergerak. Ketentuan Pasal 1404 s/d Pasal 1412 KUH Perdata hanya mengatur mengenai pemberian barang-barang bergerak dan tidak berlaku bagi perikatan-perikatan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu untuk barang-barang tidak bergerak.

Disebutkan dalam Pasal 810 *Reglement op de Burgelijke Rechtsvordering*, “Bila barang atau uang yang ditawarkan tidak diterima, maka debitur boleh menitipkannya di Pengadilan, asal memperhatikan apa yang diatur di bagian kedua Bab keempat Buku Ketiga KUHPerdata.” Mengenai tata cara pelaksanaan *Consignatie* berpedoman pada Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Perdata Umum dan Perdata Khusus yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung yang berlaku sejak tanggal 4 April 2006.

Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdata. Dalam Pasal 1404 KUHPerdata definisi konsinyasi yaitu:

*“Jika kreditur menolak pembayaran, debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai terhadap apa*

*yang di utangnya, dan jika kreditur menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan. Penawaran yang demikian, diikuti dengan penitipan membebaskan debitur, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan kreditur.”*

J. Satrio menguraikan lebih lanjut unsur-unsur Pasal 1404

KUHPerdata tersebut sebagai berikut:

1. Kreditur sudah menolak pembayaran;
2. Pembayaran itu mengenai penyerahan sejumlah uang/benda bergerak;
3. Debitur menawarkan pembayaran tunai pada kreditur secara resmi;
4. Kreditur menolak pembayaran;
5. Debitur menitipkan uang di Pengadilan Negeri.<sup>68</sup>

Dalam Pasal 1405 KUHPerdata menentukan syarat-syarat agar suatu penawaran pembayaran tunai sah, terdiri dari syarat materiil dan syarat formil. Dalam syarat materiil sendiri diatur pula mengenai syarat objek konsinyasi, yaitu perikatan yang hendak dihapus dengan konsinyasi dalam tahap pembayaran tunai, ditentukan dalam Pasal 1405 ayat (4) dan ayat (5) KUHPerdata. Sedangkan syarat subjek konsinyasi yaitu subjek yang berhak mengajukan konsinyasi adalah seseorang yang berkuasa membayar. Orang yang berkuasa membayar dapat

---

<sup>68</sup> J. Satrio, *Hukum Perikatan (Perikatan yang Lahir dan Perjanjian)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 296-297.

berupa subjek hukum materiil (kreditur) maupun subjek hukum formil (orang lain sejauh berkuasa menerima atau menolak penawaran itu).

Apabila kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran tunai atas utangnya tersebut, dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Dengan dilakukannya cara tersebut, debitur telah di bebaskan dari pembayaran dengan mengakibatkan hapusnya perikatan. Ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1381 KUHPerdara yaitu salah satu cara menghapuskan perikatan adalah dengan tindakan penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan atau penitipan (konsinyasi).<sup>69</sup>

Konsinyasi barangkali bisa 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* (penyerahan) benda tidak bergerak tidak mungkin konsinyasi dilakukan. Adapun mengenai pembebasan debitur dalam penawaran dan penitipan akan menimbulkan akibat-akibat sebagai berikut:

*Pertama*, apabila perjanjian timbal balik maka debitur dapat menuntut pemenuhan perjanjian; menuntut ganti rugi; menuntut pembayaran perjanjian dengan alasan wanprestasi; dan/atau menuntut tegen prestasi (jasa timbal balik) sejak konsinyasi dilakukan.

*Kedua*, dengan adanya konsinyasi berakibat debitur harus dibebaskan dari pembayaran bunga terhitung sejak tanggal hari konsinyasi;

---

<sup>69</sup> M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 135.

*Ketiga*, sejak adanya konsinyasi debitur dibebaskan dari kewajiban pemeliharaan benda terhitung sejak hari tanggal penitipan, kewajiban tersebut beralih menjadi tanggungjawab kreditur.<sup>70</sup>

Apabila debitur telah memperoleh putusan hakim yang berkekuatan tetap tentang sahnya penawaran, debitur tidak dapat lagi menarik kembali pembayaran yang telah di titipkan walaupun atas izin kreditur, kalau hal itu merugikan debitur tanggung-menanggung dan para penanggung utang.<sup>71</sup>

## **2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

UU Nomor 2 Tahun 2012 menganut asas kesepakatan dan musyawarah. Dalam Pasal 2 huruf f UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kesepakatan.” Selanjutnya dalam penjelasannya, “bahwa yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.”

Dalam Pasal 37 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.” Sesuai Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Dalam hal tidak terjadi

<sup>70</sup> *Op, cit.* hlm. 139.

<sup>71</sup> Ahmadi Miru, dkk, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2008, hlm. 131.

kesepakatan bentuk atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan Pengadilan Negeri memutus bentuk atau besarnya ganti kerugian.” Selanjutnya pihak yang berekeberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung harus memberikan putusan dan apabila putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian.

Dalam Pasal 39 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).”

Penolakan keputusan ganti kerugian dalam pengadaan tanah oleh pemilik tanah sama sekali bukan dalam “*setting*” hubungan debitur kreditur, tetapi hubungan hukum antara subjek hukum publik (pemerintah) dan subjek hukum privat (pemilik tanah). Oleh karenanya penggunaan lembaga konsinyasi tidak dapat digunakan untuk memaksa pemilik tanah menerima ganti kerugian yang ditawarkan.

Ketika pemilik tanah menolak menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh pemerintah, kemudian pemerintah menitipkan ganti kerugian di Pengadilan Negeri merupakan tindakan sepihak. Di titipkannya uang ganti rugi tersebut seolah-olah terjadi kesepakatan

untuk menerima ganti kerugian, sehingga dianggap telah selesai pembayaran ganti kerugian atas tanah. Hal tersebut memberikan legitimasi bagi pemerintah dapat memulai kegiatan fisik pembangunannya.

Pemilik tanah berhak atas pembayaran sejumlah ganti kerugian yang layak berdasarkan harga yang pantas.<sup>72</sup> Bilamana proses pelepasan hak atas tanah tanpa memperhatikan syarat-syarat dimaksud, perbuatan yang dilakukan oleh pihak pemerintah dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Konsinyasi sering digunakan untuk penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>73</sup>

Secara konsep penggunaan lembaga konsinyasi di Pengadilan Negeri adalah keliru. Lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara merupakan lembaga penawaran yang bersifat keperdataan antara debitur dan kreditur berawal dari adanya utang piutang, sehingga untuk pembayarannya dititipkan di Pengadilan Negeri.<sup>74</sup> Sedangkan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan memberikan ganti kerugian dilakukan pemerintah yang termasuk dalam ranah hukum administrasi. Jelaslah bahwa hubungan

---

<sup>72</sup> Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, Cet. 2, 1983, hlm. 39.

<sup>73</sup> Diah Putri Agustini, "*Konsinyasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*", diakses dari <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/65303> pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 20:00 WIB.

<sup>74</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op. cit.*, hlm. 296.

antara pemerintah dengan pemilik tanah bukan merupakan hubungan utang piutang yang bersifat keperdataan.

Konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdara dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sebaliknya, konsinyasi yang dilakukan dalam pengadaan tanah yaitu sebelumnya tidak ada perikatan atau belum terjadi hubungan hukum antara instansi pemerintah dan pemilik tanah. Dalam hal ini, konsinyasi diterapkan padahal tidak ada kesepakatan antara para pihak, tidak ada hubungan hukum antara pemerintah dan pemilik tanah. Dalam praktik, konsinyasi tidak untuk mengganti kerugian yang dialami oleh pemilik tanah yang tanahnya akan digunakan dalam pengadaan tanah, tetapi sebagai upaya pengambil alihan tanah secara paksa dengan penitipan uang ganti kerugian bagi pihak yang belum sepakat.

Konsep penitipan ganti kerugian di Pengadilan mengabsorpsi untuk sebagian tata cara konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdara, sehingga terdapat perbedaan baik dalam pelaksanaan manfaat maupun tujuannya.

### BAB III

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

##### **A. Pertimbangan Hukum Hakim Yang Paling Dominan Dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.**

Analisis Terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.

Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb bermula dari permohonan Pemerintah Provinsi Maluku yang diwakili Kepala Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Maluku kepada Ketua Pengadilan Negeri Ambon pada tanggal 26 Juni 2017 perihal permohonan konsinyasi. Kepala Dinas PU Provinsi Maluku sebagai Pemohon dalam kedudukan sebagai instansi yang membutuhkan tanah, mengajukan surat permohonan konsinyasi (penitipan) uang ganti kerugian untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman Kota Ambon, kepada Pengadilan Negeri Ambon sejumlah Rp. 381.650.000 sebagai bentuk pembayaran ganti kerugian atas tanah seluas 898 m<sup>2</sup> berada di Jalan Jenderal Sudirman Kecamatan Sirimau Kota Ambon milik Termohon Patima Tutupoho.

Adapun pokok-pokok permohonan pemohon sebagai berikut:

1. Pemohon dalam kedudukan sebagai instansi Teknis Daerah Provinsi Maluku dalam pelaksanaan proyek fisik (pembangunan Jembatan Merah Putih) yang pembebanan anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) berkewajiban secara khusus untuk memfasilitasi dan/atau menyediakan tanah untuk pelaksanaan kegiatan dimaksud. Bahwa luasan dan tata letak atas kebutuhan

- pelaksanaan proyek dimaksud menjadi bagian perencanaan yang disusun dan diajukan kepada Pemerintah Provinsi Maluku.
2. Pemohon telah menerima luasan lahan yang dibutuhkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Bina Marga Balai Pelaksana Jalan Nasional IX Maluku dan Maluku Utara, khusus untuk jalan akses dan oprit Jembatan Merah Putih sisi Desa Galala (Hative Kecil) seluas 1.509Ha atau 15.090 m<sup>2</sup> dan lahan ini menjadi kewajiban pemerintah Provinsi Maluku untuk dibebaskan sebagai kebutuhan topografi jalan.
  3. Proses pengadaan tanah untuk akses jalan dan oprit Jembatan Merah Putih telah dimulai sejak tahun 2008 yang di fasilitasi dan di mediasi oleh pemerintah Kota Ambon, dengan jumlah yang berhak menerima ganti kerugian di areal sisi Desa Galala (Hative Kecil) baik tanah, bangunan, dan tanaman yang masuk dalam daftar inventarisasi dan identifikasi sebanyak 16 (enam belas) orang, dan khusus pemilik tanah hanya 6 (enam) orang.
  4. Para pemilik tanah dan penghuni di atas tanah areal jalan akses dan oprit dengan pemohon telah bermusyawarah yang di mediasi pemerintah Kota Ambon, dimana hasilnya Pemohon dan para pemilik tanah menyepakati nilai harga tanah untuk mendukung pembangunan Jembatan Merah Putih sebesar Rp. 425.000/m<sup>2</sup> sesuai Berita Acara Validasi Data dan Kesepakatan Nomor: 02/BA-SH/DPU-Promal/LAHAN/2013 tanggal 12 Desember 2013.
  5. Tahapan pembayaran pertama dilakukan tahun 2013 untuk 9 (sembilan) orang pemilik bangunan dan pada tahun 2014 untuk 6 (enam) orang pemilik tanah dengan harga tanah yang disepakati Rp. 425.000/m<sup>2</sup>.
  6. Termohon Patima Tutupoho pemegang SHM Nomor 1175 Tahun 2000 seluas 898 m<sup>2</sup> adalah satu-satunya pemilik tanah yang tidak bersedia dan tidak mau menerima nilai harga tanah yang di tetapkan yakni Rp. 425.000/m<sup>2</sup>, tetapi meminta sejumlah Rp.2.500.000/m<sup>2</sup>.
  7. Khusus untuk Termohon Patima Tutupoho yang tidak menerima harga tanah sejumlah Rp. 425.000/m<sup>2</sup>, sejak tahun 2013 sampai dengan tahun 2016 Pemohon telah melakukan pertemuan musyawarah dengan keluarga Patima Tutupoho yang diwakili anaknya, sebanyak 13 kali pertemuan yaitu:
    - Pertemuan I tanggal 11 Desember 2013
    - Pertemuan II tanggal 19 Desember 2013
    - Pertemuan III tanggal 22 Desember 2013
    - Pertemuan IV tanggal 8 Januari 2014

- Pertemuan V tanggal 9 Mei 2014
  - Pertemuan VI tanggal 11 Mei 2015
  - Pertemuan VII tanggal 18 Agustus 2015
  - Pertemuan VIII tanggal 8 Januari 2016
  - Pertemuan IX tanggal 12 Januari 2016
  - Pertemuan X tanggal 15 Januari 2016
  - Pertemuan XI tanggal 15 Maret 2016
  - Pertemuan XII tanggal 27 Oktober 2016
  - Pertemuan XIII tanggal 9 November 2016
8. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut, Termohon Patima Tutupoho yang diwakili anaknya Nurhayati Tutupoho, sebagaimana tertuang dalam Berita Acara selalu menyatakan dengan tegas bahwa setuju dan mendukung sepenuhnya pembangunan Jalan Underpass Sudirman Ambon namun tetap bertahan dengan harga yang diinginkan sejumlah Rp. 2.500.000/m<sup>2</sup>.
  9. Akibat tidak adanya kesepakatan harga tanah antara pemohon dengan Termohon, menjadi terhambatnya pekerjaan Jalan Underpass Sudirman yang seharusnya selesai pada tahun 2014-2015.
  10. Kondisi riil di lapangan pemohon tidak dapat melaksanakan pekerjaan Jalan Underpass Sudirman karena pelarangan, penolakan, dan penghadangan dari pemilik tanah.
  11. Tanah yang dibutuhkan pemohon untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman yang berada pada areal tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho dengan nilai Rp. 425.000/m<sup>2</sup> sehingga total ganti kerugian tanah sejumlah Rp.381.650.000.
  12. Menghadapi kondisi dimana tidak tercapai kesepakatan harga antara Pemohon sebagai instansi yang membutuhkan tanah dengan Termohon, maka sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pelaksanaannya, ganti kerugian dibayarkan dengan cara konsinyasi penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri dimana wilayah objek tersebut berada yakni Pengadilan Negeri Ambon.

Atas dasar itu pemohon minta kepada Ketua Pengadilan Negeri Ambon berkenan dapat menetapkan:

1. Mengabulkan permohonan konsinyasi pemohon;

2. Menyatakan sah dan menerima konsinyasi (penitipan uang ganti kerugian) sebesar Rp. 381.650.000 sebagai bentuk pembayaran ganti kerugian atas tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho terletak di Jalan Jenderal Sudirman Kecamatan Sirimau Kota Ambon;
3. Membebaskan biaya permohonan kepada pemohon.

Setelah menerima permohonan tersebut, Ketua Pengadilan Negeri Ambon mengeluarkan Surat Penetapan Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb tanggal 31 Juli 2017 tentang melakukan penawaran pembayaran uang ganti kerugian dari Pemohon kepada Termohon dan Berita Acara Penawaran Pembayaran Uang Ganti Kerugian Nomor: 05/Pdt.P/2017/PN.Amb tanggal 2 Agustus 2017. Ketua Pengadilan Negeri Ambon memerintahkan Jurusita Pengganti untuk melakukan penawaran pembayaran uang ganti kerugian, tetapi ditolak oleh Termohon.

Pada persidangan tanggal 10 Agustus 2017 Pemohon hadir bersama tim kuasa hukumnya, sedangkan Termohon tidak hadir dan tidak menyuruh orang lain untuk datang menghadap sebagai kuasa hukumnya yang sah. Selanjutnya pada sidang tanggal 16 Agustus 2017 Termohon diwakili kuasa hukumnya Abd Kadir Umasugi, SH., dan Umar Bamatraf berdasarkan Surat Kuasa tanggal 31 Juli 2017, serta turut hadir dalam persidangan Nurhayati Tutupoho anak kandung Patima Tutupoho.

Para pihak di dengar keterangannya, dari Pemohon tetap berkehendak untuk menitipkan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri, sedangkan kuasa hukum termohon secara lisan di persidangan menyatakan menolak ganti kerugian dan tidak setuju dengan konsinyasi dan selanjutnya

membuat tanggapan secara tertulis pada persidangan tanggal 21 Agustus 2017, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan tidak sahnya penitipan uang ganti kerugian/konsinyasi yang telah diterima oleh kepaniteraan Pengadilan Negeri Ambon sejumlah Rp. 381.650.000 kepada Termohon;
3. Memerintahkan Pemohon untuk melaksanakan pengadaan tanah sesuai ketentuan hukum yang berlaku;
4. Membebaskan biaya permohonan menurut hukum atau mohon putusan yang seadil-adilnya.

Hakim kemudian masuk ke dalam pokok perkara dengan memetakan duduk persoalan sebagai berikut:

1. Hakikat dan bukti pokok yang di persalkan adalah sebidang tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho (Termohon) yang akan digunakan oleh pemerintah Provinsi Maluku/Dinas PU Provinsi Maluku (pemohon) untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman;
2. Pemerintah Provinsi Maluku/Dinas PU Provinsi Maluku (Pemohon) melakukan musyawarah dengan pemilik tanah (Termohon) menawarkan uang ganti kerugian tanah tersebut sejumlah Rp. 381.650.000, tetapi ditolak oleh Termohon;
3. Karena tidak tercapai kesepakatan harga, maka Pemohon berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku melakukan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Ambon.

Atas dasar fakta-fakta yang diyakini oleh hakim bahwa permohonan pemohon cukup beralasan, sehingga dapat dikabulkan. Pengadilan Negeri Ambon dengan memperhatikan Pasal 29 ayat (2) Peraturan MA Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 menetapkan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon.
2. Menyatakan sah dan menerima penitipan uang ganti kerugian sejumlah Rp. 381.650.000 kepada Patima Tutupoho (Termohon) sebagai pembayaran ganti kerugian tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho yang terletak di Jalan Jenderal Sudirman Kota Ambon;
3. Memerintahkan Panitera Pengadilan Negeri Ambon Kelas IA untuk melakukan penyimpanan uang ganti

- kerugian sejumlah tersebut di atas dan memberitahukan kepada Termohon atau kuasanya;
4. Membebankan biaya permohonan kepada Pemohon sejumlah Rp. 639.000.

Dasar pertimbangan yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada amar penetapan adalah sebagai berikut:

1. Dari bukti surat-surat Pemohon, ternyata Pemohon memerlukan tanah untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho (Termohon).
2. Dari bukti surat Termohon, ternyata Termohon sebagai pemilik tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 telah dipanggil oleh Pemohon untuk melakukan musyawarah ganti kerugian karena tanahnya akan digunakan untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman, akan tetapi Termohon menolak menerima uang ganti kerugian yang ditetapkan oleh pemohon sebesar Rp. 381.650.000.
3. Berdasarkan bukti surat, baik yang diajukan Pemohon maupun Termohon, ternyata Termohon menolak pemberian ganti kerugian sesuai dengan yang ditetapkan Pemohon, sehingga Pemohon berdasarkan peraturan yang berlaku melakukan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Ambon, selanjutnya Pengadilan Negeri Ambon telah menawarkan uang ganti kerugian, akan tetapi Termohon tetap menolaknya.
4. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, permohonan pemohon cukup beralasan, karena itu dapat dikabulkan.

Adapun pertimbangan hakim yang paling dominan dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb sebagai berikut:

1. Pengadaan tanah oleh Pemohon untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman sangat mendesak dan memenuhi syarat Pasal 4 dan Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:  
Dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, "Tersedianya tanah untuk kepentingan umum dijamin oleh

Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah; ayat (2), Tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan antara lain dalam huruf (b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.”

Hakim hanya mengutamakan kepastian hukum yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan Underpass Sudirman guna mendukung Jembatan Merah Putih, Pemohon dan para pemilik tanah menyepakati nilai harga tanah sejumlah Rp.425.000/m<sup>2</sup> dan sudah dibayar kepada enam orang pemilik tanah dengan harga yang disepakati tersebut. Kecuali Patima Tutupoho pemilik tanah seluas 898 m<sup>2</sup> SHM Nomor 1175 Tahun 2000 dengan nilai sejumlah Rp.381.650.000 yang tidak sepakat dan menolak menerima nilai harga tanah tersebut dan tetap bertahan dengan harga yang di inginkan sejumlah Rp.2.500.000/m<sup>2</sup>.

2. Hakim menilai permohonan penitipan uang ganti kerugian oleh Pemohon dengan jalan konsinyasi (sesuai permohonan pemohon), telah memenuhi Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012. Hakim menyamakan pengertian penitipan uang ganti kerugian oleh Pemohon dengan pengertian konsinyasi. Padahal kedua lembaga hukum ini serupa tetapi tidak sama, konsinyasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdara merupakan lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan penitipan pada Pengadilan Negeri karena adanya perikatan utang piutang debitur dan kreditur. Sedangkan penitipan ganti kerugian dalam posisi kasus ini, merupakan pemberian ganti kerugian sebagai pembayaran yang di titipkan pada Pengadilan Negeri Ambon yang dilandasi hubungan yang bersifat publik antara Dinas PU Provinsi Maluku dan Patima Tutupoho selaku pemilik tanah, dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri Ambon ini lebih tepat bila dikatakan mengabsorpsi (menyerap) untuk sebagian, terkait tata cara konsinyasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdara, sehingga terdapat perbedaan baik dalam pelaksanaan, manfaat, maupun tujuannya.

3. Sebagai konklusi kumulatif dari bukti-bukti dan keterangan Pemohon, hakim menilai Pemohon dalam melakukan penitipan ganti kerugian di pengadilan telah memenuhi syarat, sehingga hakim berkeyakinan bahwa dengan penetapan yang dikeluarkan dalam menyelesaikan masalah hukum antara Pemohon dengan Termohon akan menjadi dasar hukum hapusnya hak milik Termohon, dengan SHM 1175 Tahun 2000 sebagai alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku, dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sesuai ketentuan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012.

Dalam menelaah pertimbangan hukum hakim yang paling dominan dari Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb, dipergunakan teori sebagai pisau analisis dalam menjawab permasalahan, diantaranya teori negara kesejahteraan (*welfare state*) dan teori pengambilan keputusan dalam pengadilan.

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)
  - Miriam Budiardjo, setiap negara menyelenggarakan beberapa fungsi kesejahteraan minimum yang mutlak, antara lain:
    - a. Melaksanakan penertiban (*law and order*) untuk menghindari pertikaian-pertikaian.
    - b. Menegakkan keadilan melalui badan-badan peradilan.
    - c. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.

Dalam perencanaan pembangunan Jalan Underpass Sudirman, Pemerintah Provinsi Maluku membutuhkan tanah melalui pengadaan tanah sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012. Pembangunan Jalan Underpass Sudirman jangan sampai menimbulkan kerugian bagi pihak yang berhak, sehingga pemerintah harus memperhatikan dengan seadil-adilnya hak-hak masyarakat atas tanah yang akan digunakan untuk fasilitas umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting dengan tujuan untuk mensejahterakan

masyarakat. Hal tersebut bisa diwujudkan manakala prinsip keadilan antara masyarakat sebagai pemilik tanah dan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut.

Tidak adanya kesepakatan dalam besaran nilai ganti kerugian tanah antara Dinas PU Provinsi Maluku dengan pemilik tanah Patima Tutupoho, menjadi alasan Dinas PU Provinsi melakukan konsinyasi/penitipan uang ganti kerugian sejumlah Rp.381.650.000 di Pengadilan Negeri Ambon. Dengan penitipan uang ganti kerugian tersebut, maka keluarlah Penetapan Pengadilan Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb yang menjadi dasar hukum hapusnya hak milik Patima Tutupoho sesuai Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012.

Hal ini menimbulkan kontradiksi antara tujuan pembangunan Jalan Underpass Sudirman untuk meningkatkan pelayanan umum kemasyarakatan, dengan kepastian hukum (asas legalitas) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam konteks pengadaan tanah untuk rencana pembangunan Jalan Underpass Sudirman, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Maluku di dasarkan pada Pasal 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang menyatakan, “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah.” Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya untuk kepentingan bangsa dan negara, dengan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Perbuatan hukum publik dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012. Dengan pelepasan hak tersebut, pemerintah dapat menggunakan wewenang yang dimilikinya.

## 2. Teori Pengambilan Keputusan Dalam Pengadilan

- Menurut I Nyoman Nurjaya, “Sesungguhnya dalam mengadili suatu perkara hakim tidak hanya sekedar melaksanakan hukum saja, tidak sekedar melakukan subsumsi saja, tetapi juga harus menemukan dan menciptakan hukum. Bahwa selain undang-undang sebagai hukum (tertulis) maka masih dikenal wujud lain dari hukum yaitu putusan hakim (Judge-Made-Law). Putusan hakim adalah hukum dan sebagai hukum pada umumnya putusan hakim harus ditaati karena mengikat para pihak yang berperkara. Putusan hakim harus selalu dianggap benar sampai di batalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi (*res judicata pro veritate habetur*). Bukan merupakan tugas yang mudah bagi hakim dalam kegiatan menciptakan hukum, sebab tugas dalam mengadili perkara bukan sekedar menjadi terompet atau penyambung lidah suatu undang-undang “*an sich*” (*la bouche de la loi*).

Dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb, dapat dilihat bagaimana hakim menemukan hukum dan melakukan penalaran hukum. Perumusan dan penetapan undang-undang sebagai hukum positif sekalipun sudah dilakukan secara efektif, tetapi dalam kenyataannya tidak

mencakup seluruh perkara yang muncul dalam masyarakat, sehingga menyulitkan penegak hukum (hakim) untuk menyelesaikannya. Dalam menghadapi situasi seperti ini hakim harus tetap mengadili dan memutus perkara walaupun perkara itu tidak ada atau tidak jelas dasar hukum atau undang-undang yang mengaturnya. Sesuai Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>75</sup> menyatakan:

“Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.”

Hakim harus mencari dan menemukan keadilan dalam batas kaidah-kaidah yang telah ditentukan dengan menerapkannya secara kreatif pada setiap perkara konkret. Dalam penemuan hukum, hakim tetap mempertahankan keunggulan undang-undang sebagai landasan pengambilan keputusan, tetapi situasi konkret mengenai kepentingan-kepentingan dalam setiap perkara tetap dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh.<sup>76</sup>

Jika hakim menghadapi suatu peristiwa konkret yang diajukan ke hadapannya, ia harus mampu mengkonstatir (membuktikan benar atau tidaknya peristiwa/fakta yang diajukan para pihak dengan pembuktian). Dengan mengkonstatir pandangan para pihak, hakim dapat menentukan seperti apa peristiwa konkrit itu sebenarnya.

---

<sup>75</sup> Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076 Tahun 2009.

<sup>76</sup> Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Cet. 4, 2014, hlm. 129.

Penegakan dan penerapan hukum di Indonesia seringkali menghadapi kendala, sehingga dalam menghadapi berbagai kasus hukum yang diajukan ke pengadilan, hakim harus berupaya agar hukum dapat berfungsi untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut.

Hakim harus menyiasatinya dalam proses hukum di pengadilan, dengan cara penemuan hukum (*rechtsvinding*), agar putusannya dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berperkara. Kegiatan hakim dalam proses peradilan sampai pada putusan yang di tetapkan melalui penilaian-penilaian dan pertimbangan-pertimbangan hukum yang baik merupakan penalaran hukum.

Penalaran hukum (*legal reasoning*) adalah kegiatan berpikir problematis tersistematisasi (*gesystematiseerd problemdenken*) dari manusia, sebagai makhluk individu dan sosial di dalam kebudayaannya.<sup>77</sup>

Dengan demikian dapat di simpulkan bahwa *rechtsvorming* (pembentukan hukum) adalah perumusan peraturan-peraturan yang berlaku secara umum bagi setiap orang, yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang sedangkan hakim juga dapat membentuk hukum (*judge made law*) kalau putusannya menjadi yurisprudensi tetap yang diikuti oleh para hakim dan merupakan pedoman bagi kalangan hakim pada umumnya.

---

<sup>77</sup> Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum (Buku 1 Akar Filosofis)*, Yogyakarta: Genta Publishing, Cet. 1, 2013, hlm. 346.

Setelah menelaah isi penetapan hakim tersebut, terdapat dua isu hukum yang berkaitan dengan proses pelepasan tanah untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman, yaitu:

1. Konsinyasi dalam pemberian ganti kerugian pengadaan tanah.
2. Konflik norma antara UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan UU Nomor 20 Tahun 1961.

#### **Add 1. Konsinyasi dalam pemberian ganti kerugian pengadaan tanah.**

Dalam Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “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 ditipkan di Pengadilan Negeri setempat.” Pasal ini menggunakan lembaga penitipan ganti kerugian melalui pengadilan bilamana kesepakatan dengan musyawarah tidak berhasil dan mekanisme melalui Pengadilan telah ditempuh. Penitipan ganti kerugian melalui pengadilan bilamana tidak terjadi kesepakatan, bertentangan dengan asas-asas kesepakatan karena hanya pihak yang memerlukan tanah yang menentukan sendiri harga tanah tersebut.

Bila memperhatikan Pasal 42 (2) UU Nomor 2 Tahun 2012, maka seharusnya penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan dilakukan jika sebelumnya sudah ada kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian dan hanya 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 dipersengketakan kepemilikannya;
3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
4. Menjadi jaminan di bank.”

Penitipan uang ganti kerugian untuk pembebasan tanah oleh pemohon kepada Termohon di Pengadilan Negeri Ambon ini disamakan dengan konsinyasi. Hal ini dapat dilihat pada permohonan Pemohon: “Dengan ini mengajukan surat permohonan konsinyasi (penitipan) uang ganti kerugian kepada Yth Ketua Pengadilan Negeri Ambon sebesar Rp. 381.650.000, sebagai bentuk pembayaran ganti kerugian atas tanah seluas 898 m<sup>2</sup> terletak di Jalan Jenderal Sudirman Kecamatan Sirimau Kota Ambon, karena tidak adanya kesepakatan harga atas tanah.”

Dalam proses pemeriksaan, hakim tidak memberikan penalaran hukum terhadap konsinyasi, padahal konsinyasi sesuai Pasal 1404-1412 KUHPerdara, yang mengatur lembaga “*aanbond van gerede betaling*” atau penawaran pembayaran secara tunai oleh debitur kepada krediturnya. Jika pembayaran ini tidak diterima oleh kreditur, maka dengan melakukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri, hutang tersebut menurut hukum dianggap telah lunas. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi disediakan bagi pembayaran utang piutang.<sup>78</sup> Sehingga konsinyasi dalam Pasal 1404 KUHPerdara berbeda dengan penitipan uang ganti kerugian tanah sesuai Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya serta Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016.

---

<sup>78</sup> Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2006, hlm. 166.

Disini hakim menyamakan arti lembaga hukum konsinyasi dengan penitipan uang ganti kerugian karena tidak ada kesepakatan harga antara pemohon dengan termohon. Hal ini dapat dilihat pada konsiderans Penetapan, hakim mengulangi isi permohonan pemohon dengan mempergunakan istilah konsinyasi. Sekalipun dalam diktum (amar penetapan) hakim tidak lagi mempergunakan istilah konsinyasi, tetapi mempergunakan istilah penitipan uang ganti kerugian sebagai pembayaran ganti kerugian tanah, namun nomor penetapan yang merupakan bagian dari kepala penetapan tertulis Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.

Hal ini membuktikan bahwa hakim Pengadilan Negeri Ambon dalam memeriksa permohonan ini masih menyamakan pengertian penitipan uang ganti kerugian tanah dengan lembaga hukum konsinyasi.

Selain Penetapan Pengadilan Ambon tersebut, berikut ini dikemukakan beberapa Penetapan Pengadilan Negeri yang menggunakan konsinyasi dalam penitipan uang ganti kerugian tanah, yaitu:<sup>79</sup>

1. Penetapan Pengadilan Negeri Jombang Nomor: 88/Pdt.P/2015/PN.JBG tanggal 23 Juni 2015.

Hakim menyamakan arti konsinyasi dengan penitipan uang ganti kerugian tanah. Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans (menimbang): bahwa orang yang bernama Kamat mempunyai uang ganti rugi tanah yang belum diambil yang sekarang di titipkan di Pengadilan Negeri Jombang (*consignatie*) karena mengalami sakit jiwa. Untuk mengambil uang ganti rugi tanah tersebut dibutuhkan wali pengampuh. Selanjutnya dalam diktum/amar putusan ditetapkan antara lain, menyatakan bahwa Suis Sujarwo (Pemohon) berhak mewakili Kamat bertindak

---

<sup>79</sup> Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, diakses dari [putusan.mahkamahagung.go.id](http://putusan.mahkamahagung.go.id) pada tanggal 2 Mei 2018 pukul 19:00 WIB.

sebagai subjek hukum untuk mengambil uang penitipan (*consignatie*) ganti rugi tanah di Pengadilan Negeri Jombang.

2. Penetapan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 11/Pdt.P/2015/PN.Sby tanggal 4 Maret 2015 tentang ganti rugi konsinyasi pelebaran jalan (Box Calverd) di Surabaya.

Dalam konsiderans (menimbang), disebutkan bahwa berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 10/Kons/2014/PN.Sby tanggal 22 Desember 2014, Pemohon Kepala Dinas PU Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya telah melaksanakan kewajiban pembayaran penitipan uang ganti rugi/konsinyasi terhadap saudari Sumilah pada tanggal 30 Desember 2014 sebesar Rp. 167.164.000, yang telah diterima oleh Kepaniteraan Pengadilan Negeri Surabaya.

Dalam diktum (amar putusan) disebutkan antara lain: menyatakan sah penitipan uang ganti rugi/konsinyasi yang telah diterima Kepaniteraan Pengadilan Negeri Surabaya sebesar Rp. 167.164.000 kepada saudari Sumilah berdasarkan Berita Acara Penyerahan dan disertai uang (penitipan uang konsinyasi) Nomor: 10/Kons/2014/PN.Sby; memerintahkan Panitera Pengadilan Negeri Surabaya untuk memberitahukan kepada Termohon konsinyasi Saudari Sumilah adanya penitipan uang ganti rugi (konsinyasi tersebut).

Berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri tersebut di atas, ternyata terdapat kesamaan persepsi dari para hakim tentang prosedur penawaran pembayaran tunai/konsinyasi seperti diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdata dengan penitipan uang di Pengadilan, tidak tercapainya kata sepakat dalam musyawarah untuk penetapan harga tanah sesuai Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini terjadi karena UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak mengatur secara rinci pelaksanaan penitipan ganti kerugian ke pengadilan, sehingga dalam praktek peradilan hakim merujuk pada Pasal 1404-1412 KUHPerdata tentang konsinyasi.

## **Add 2. Konflik norma antara UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.**

Dalam Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan:

“Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.”

Penitipan ganti kerugian sesuai Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 merupakan bentuk pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya. Tindakan ini dapat menimbulkan konflik antara masyarakat dan pemerintah.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Hukum Tanah Nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang ada di atasnya, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, dan menyelenggarakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok pengadaan tanah antara lain, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Penyebab utama terhambatnya proses pengadaan tanah yaitu tidak terjadinya kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Padahal Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan tentang pentingnya musyawarah untuk penetapan ganti kerugian. Bila tidak ada kesepakatan dalam musyawarah maka bukan penitipan uang yang dilakukan, tetapi

seharusnya menggunakan lembaga pencabutan hak sebagaimana diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 yang tidak mensyaratkan adanya musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Dalam ketentuan Pasal 27 UUPA, ditentukan Hak Milik hapus apabila:

- a. Tanahnya jatuh kepada negara;
  1. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
  2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  3. Karena di terlantarkan;
  4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- b. Tanahnya musnah.

Dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan, “Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dan untuk kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.”

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan:

“Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagaimana yang ditetapkan oleh suatu Keputusan Presiden tersebut pada Pasal 5 dan Pasal 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/atau benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.”

Hal ini dipertegas pula dalam Penjelasan Umum UU Nomor 20 Tahun 1961 yang pada intinya menyatakan, “Pencabutan hak adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainnya yang diperlukan

untuk kepentingan umum. Dalam menjalankan pencabutan hak, kepentingan si empunya tidak boleh di abaikan begitu saja. Selain untuk pencabutan hak, di dalam Pasal 18 UUPA dimuat jaminan-jaminan bagi yang empunya, yaitu bahwa pencabutan hak harus disertai ganti kerugian yang layak dan caranya dilakukan menurut undang-undang.”

Hapusnya kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak karena menolak hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 39, Pasal 42 ayat (1), dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012, menjadikan UU Nomor 2 Tahun 2012 bersifat represif dan bertentangan dengan UU Nomor 20 Tahun 1961.

Terjadinya pertentangan antara UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 disebut pertentangan norma hukum.

Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak di sebutkannya UU Nomor 20 Tahun 1961 dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 baik dalam dasar hukum (mengingat) maupun dalam pasal-pasal, juga tidak menyebutkan pencabutan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah.

Menurut Eman Ramelan, “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak menentukan bahwa pencabutan hak atas tanah sebagai jalan keluar manakala pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan karena gagalnya musyawarah penitipan bentuk dan besarnya ganti kerugian.”<sup>80</sup>

UU Nomor 2 Tahun 2012 meniadakan prinsip hak pencabutan hak atas tanah karena tidak merujuk pada UU Nomor 20 Tahun 1961 untuk

---

<sup>80</sup> Eman Ramelan, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press, Cet. 1, 2014, hlm. 124.

memberlakukan lembaga hukum pencabutan hak atas tanah ketika kesepakatan telah tercapai, justru menyerahkan penyelesaian ketidaksepakatan kepada Pengadilan Negeri dengan cara penitipan uang ganti kerugian. Seharusnya UU Nomor 2 Tahun 2012 mencantumkan ketentuan pasal untuk menjembatani pemberlakuan lembaga hukum pencabutan hak atas tanah ketika kesepakatan tidak tercapai. Disinilah letak pertentangan hukum/konflik norma antara UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan UU Nomor 20 Tahun 1961.

Kenyataan menunjukkan undang-undang produksi DPR dan pemerintah yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, di akibatkan materi muatan undang-undang tersebut banyak mencerminkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. Seringkali undang-undang justru kontradiktif dengan pengaturan yang ada sebelumnya, dan mengingkari amanat UUD NRI Tahun 1945, serta tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Situasi dan fakta-fakta di atas, sesungguhnya menggambarkan sesuatu antinomi pertentangan norma yang terus berkesinambungan dalam setiap norma hukum yang diciptakan. Setiap norma hukum yang mewujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan, materi muatan di dalamnya selalu tidak dapat melepaskan diri dari suatu antinomi-pertentangan.<sup>81</sup>

Istilah antinomi berasal dari bahasa latin "*antinomia*", yang berarti anti nomos atau pertentangan norma. Secara harafiah antinomi berarti "*a contradiction two apparently equally valid principles or between inferences*

---

<sup>81</sup> Zainal Arifin Mochtar, Desember 2015, "Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Hasanuddin Law Review (Halrev)*. Volume 1, issue 3. hlm. 38. [pasca.unhas.ac.id/harle>article>view 22 Mei 2018](https://pasca.unhas.ac.id/harle/article/view/22).

*correctly drawn from such principles*—sebuah pertentangan atau kontradiksi antara dua hal yang terlihat sama-*equally*- dalam sebuah prinsip yang sah—suatu peraturan yang berlaku atau bila disimplikasikan (di sederhanakan) berarti pertentangan di dalam suatu hukum itu sendiri.<sup>82</sup>

Antinomie/antinomy diartikan sebagai “*onderlinge tegenspraak van geldende rechtsregels*” yaitu kontradiksi dari aturan hukum yang berlaku.<sup>83</sup>

Dalam menghadapi satu kasus hukum, bisa terjadi ada dua atau lebih undang-undang yang diterapkan pada kasus tersebut. Menjadi persoalan jika terdapat pertentangan antara norma hukum dari suatu undang-undang, perlu di tetapkan norma mana yang harus diterapkan. Langkah yang ditempuh adalah penyelesaian konflik norma.<sup>84</sup>

Menurut Eddy Pranjoto, “Makna antinomi dapat dipahami sebagai adanya pertentangan antara dua prinsip yang sama-sama memiliki landasan pijakan norma hukum.”<sup>85</sup>

Dalam menghadapi hal ini perlu ditempuh langkah melalui penyelesaian konflik norma. Ada empat langkah dalam penyelesaian konflik norma, yaitu:

1. Peningkaran (*disavowal*)

Langkah ini seringkali merupakan suatu paradok, dengan mempertahankan bahwa tidak ada konflik norma.

Konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika di interpretasikan sebagai pragmatis.

2. Reinterpretasi

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 319.

<sup>83</sup> H. Van Der Tas, *Kamus Hukum Belanda Indonesia*, Jakarta: Timun Mas N.V, 1956, hlm. 15.

<sup>84</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmika, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University, Cet. 4, 2009, hlm. 31.

<sup>85</sup> Eddy Pranjoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Bandung: CV. Utomo, 2006, hlm. 34.

Dalam kaitan penerapan tiga asas preferensi hukum (asas *lex superior*, asas *lex specialis*, dan asas *lex posterior*), harus di bedakan, pertama adalah reinterpretasi, yaitu dengan mengikuti asas-asas preferensi, menginterpretasi kembali norma dengan cara yang lebih fleksibel; kedua, dengan menginterpretasikan norma preferensi; dan ketiga norma tersebut diterapkan dengan menyampingkan norma yang lain.

3. Pembatalan (*invalidation*)

Ada dua macam yaitu, Abstrak formal dan Praktikal.

Pembatalan abstrak dan formal dilaksanakan oleh suatu lembaga khusus, yaitu Mahkamah Agung.

Pembatalan praktikal, yaitu tidak menerapkan norma tersebut di dalam kasus konkrit.

4. Pemulihan (*remedy*)

Mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan suatu ketentuan.<sup>86</sup>

Sedangkan menurut Gret Fredrik Malt yang dikutip Eddy Pranjoto, “Remedy merupakan solusi pilihan antara penafsiran kembali dan pembatalan norma hukum. Remedy juga merupakan pertimbangan kembali yaitu pembatalan, perubahan, atau pembentukan yang baru untuk penerapan norma-norma sekunder yang berkaitan dengan aturan-aturan konflik. Dalam hal yang demikian itu diperlukan penyesuaian norma-norma hukum yang saling berkonflik.”<sup>87</sup>

Menurut Samsul Wahidin, “Pertentangan norma itu ada dua, yaitu pertentangan secara keseluruhan dan pertentangan pasal-pasalnya atau sebagian.”<sup>88</sup>

Rumusan norma-norma hukum UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak secara keseluruhan berkonflik dengan norma-norma hukum UU Nomor 20

<sup>86</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Op. cit.* hlm. 31-32.

<sup>87</sup> Eddy Pranjoto, *Loc. cit.* hlm. 174.

<sup>88</sup> Samsul Wahidin, *Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945*, Jakarta: Cendana Press, Edisi Pertama, Ce. 1, 1984, hlm. 49.

Tahun 1961, hanya satu pasal saja dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 yaitu Pasal 43 yang memuat ketentuan bahwa, hapusnya hak milik atas tanah dari yang berhak pada saat pemberian ganti kerugian dengan pelepasan hak atau pemberian ganti kerugian sudah di titipkan di Pengadilan Negeri. Hanya ada satu pasal saja yang menjadi antinomi, maka remedy dapat digunakan untuk pemulihan atau pembetulan serta penyerasian antinomi norma hukum hapusnya hak milik atas tanah. Penyerasian/pembetulan dalam penerapannya tidak saling mengesampingkan norma hukum pada UU Nomor 2 Tahun 2012 dan UU Nomor 20 Tahun 1961.

Pemerintah Indonesia mengakui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini banyak ditemukan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum. Untuk mengatasi hal tersebut, pada tanggal 8 Desember 2017 Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi (selanjutnya disebut Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017).

Dalam pertimbangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017, disebutkan antara lain:

- a. Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan ditemukan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha, dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah di Indonesia;

- b. Bahwa untuk menegakkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum dan untuk mengatasi kondisi tersebut di atas, perlu mengatur tata cara penyelesaian sengketa peraturan perundang-undangan melalui jalur nonlitigasi.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017 menyatakan, “Peraturan perundang-undangan yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum dapat diajukan permohonan penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi. Permohonan ini dapat diajukan oleh:

- a. Orang perseorangan atau kelompok orang;
- b. Badan/lembaga/kementerian/lembaga pemerintah non kementerian/pemerintahan daerah; dan
- c. Swasta atau badan usaha publik/privat.”

Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017, Permohonan ini diajukan kepada Menteri Hukum dan HAM dengan memuat:

- a. Identitas diri;
- b. Jenis peraturan perundang-undangan yang dimohonkan;
- c. Uraian hal yang menjadi dasar permohonan; dan
- d. Hal yang dimohonkan untuk diselesaikan.

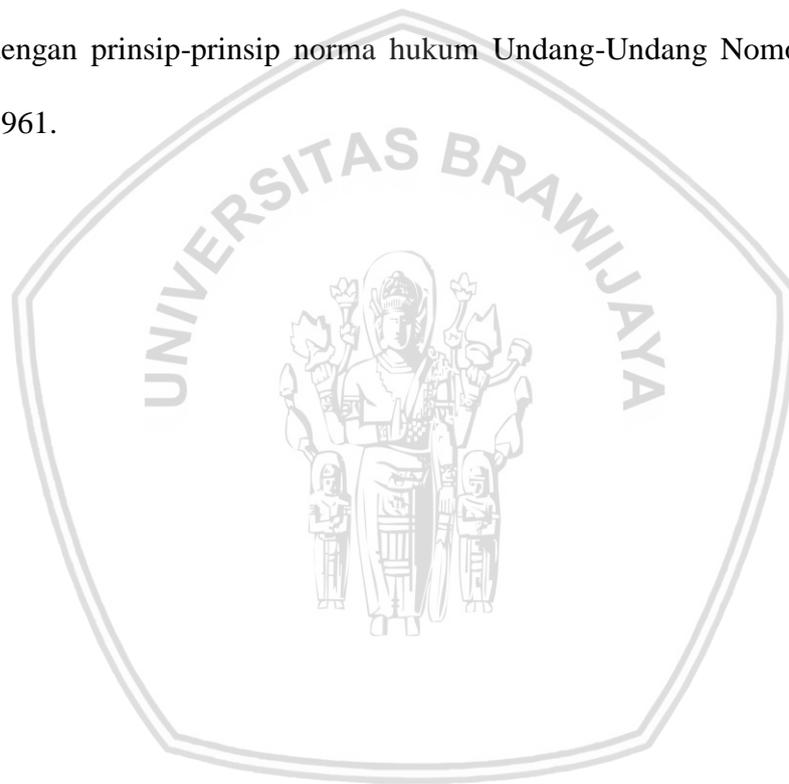
Dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan hasil pemeriksaan disertai dengan rekomendasi kepada Presiden yang dapat berupa:

- a. Mencabut peraturan perundang-undangan;
- b. Mengubah peraturan perundang-undangan; atau
- c. Membentuk peraturan perundang-undangan baru.

Kemudian dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2017, selain penyelesaian sengketa melalui permohonan

seperti tersebut di atas, Menteri Hukum dan HAM juga menugaskan Direktur Jenderal untuk melakukan pemeriksaan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Presiden disertai dengan rekomendasi.

Prinsip-prinsip yang dimaksud dalam kajian ini adalah prinsip norma hukum penghapusan hak milik atas tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan prinsip-prinsip norma hukum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.



**B. Rasa Keadilan Dalam Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb**

Kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan dua cara yaitu, pelepasan hak dan pencabutan hak. Pencabutan hak terjadi bilamana hak atas tanah dari pemiliknya menjadi hapus dan karena itu tanah yang di hakinya menjadi tanah negara bebas, kemudian atas permohonan sesuatu pihak hak atas tanah tersebut diberikan negara kepadanya.<sup>89</sup> Sedangkan pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan.<sup>90</sup> Secara yuridis pengadaan tanah sering juga disebut dengan pelepasan hak atas tanah yang diartikan sebagai perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan antara pemegang hak dengan tanah, sehingga menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti kerugian.<sup>91</sup>

Menurut A.P. Parlindungan, “Seseorang dicabut haknya tidak sedang kemiskinan atau akan menjadi miskin kelak disebabkan uang pembayaran ganti kerugian itu telah habis digunakan, minimal keadaan ekonomi yang bersangkutan sama seperti sebelum dicabut haknya, beruntung jika bertambah lebih baik atau dengan penggantian yang wajar,

---

<sup>89</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1986, hlm. 37.

<sup>90</sup> Sahnun, Desember 2015, “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*. Volume III, No. 9, <https://media.neliti.com/publications>, 10 Februari 2018.

<sup>91</sup> Muhadar, *Op, cit.* hlm. 64.

semisal ia mampu membeli tanah di tempat lain dengan pemberian ganti kerugian tersebut.”<sup>92</sup>

Yang dimaksud adil dalam pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah:

1. Dapat memperbaiki kondisi sosial ekonomi pemilik tanah yang mendapat ganti kerugian, dan paling tidak sama dengan keadaan sebelum pembebasan hak mereka;
2. Pihak yang membutuhkan tanah memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum; dan
3. Keadilan oleh hukum di rumuskan dalam bentuk hak dan kewajiban, keadilan dapat diterima dan dirasakan oleh para pihak.

Dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, terkadang aspek keadilan dalam pemberian ganti kerugian kepada pemilik tanah terabaikan yang di utamakan adalah aspek kepastian dan aspek kemanfaatan, akibatnya dalam pelepasan hak atas tanah menimbulkan konflik atau sengketa. Karena pemilik tanah dan pihak yang memerlukan tanah tidak mencapai kesepakatan, pemilik tanah menganggap pemberian ganti kerugian masih jauh dari kata layak, sebaliknya pemerintah cenderung menganggap pemberian ganti kerugian sudah layak dan adil. Keadilan yang dirasakan bagi pemilik tanah, terjadinya peningkatan kehidupan yang layak setelah memperoleh ganti kerugian. Sedangkan keadilan bagi pemerintah, adanya kepastian hak atas kepemilikan tanah yang baru tidak ada gangguan dari pihak lain di kemudian hari.

---

<sup>92</sup> A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Mandar Maju, 1993, hlm. 17.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang melibatkan kepentingan para warga masyarakat, sebagian besar berada pada status yang lemah ditinjau dari segi ekonomi, maka perlindungan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sangat dibutuhkan. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dilandaskan pada nilai-nilai moral yang telah berakar dalam kepribadian bangsa. Untuk mencapai kebahagiaan hidup perlu dikembangkan adanya keselarasan, keseimbangan, dan keserasian baik dalam hidup manusia sebagai pribadi dalam hubungan berkelompok, dengan alam, dan dengan Tuhan Yang Maha Esa maupun dalam mengejar kemajuan lahiriah dan kebahagiaan rohaniyah.

Setiap orang yang berperkara di pengadilan selalu mengharapkan putusan pengadilan yang berkualitas dalam arti memenuhi unsur-unsur tersebut di atas. Penetapan Pengadilan yang berkualitas adalah penetapan yang didasarkan pada pertimbangan hukum hakim sesuai fakta yang terungkap di persidangan, berdasarkan undang-undang dan keyakinan hakim.

Makna Penetapan Pengadilan dalam penyelesaian perkara perdata melalui pengadilan sangat penting bagi para pihak yang bersengketa. Penetapan Pengadilan sebagai hasil akhir dari kegiatan penalaran hakim harus memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan secara proporsional. Untuk memenuhi unsur-unsur tersebut, hakim harus menerapkan asas legalitas dan asas mengadili menurut hukum (*rechtsweigerig*).

Indikasi dari Penetapan Pengadilan seperti itu adalah tidak di permasalahan oleh para pihak yang terlibat dalam proses hukum, dan tidak mengandung kontroversi yang berlebihan, baik substansi perkara maupun substansi hukum yang digunakan hakim sebagai dasar mengadili. Kedudukan seorang hakim sangat berperan, karena tugas pokok hakim adalah mengadili, yaitu memeriksa dan memutus suatu perkara.

Menurut Muladi, “Lingkup kekuasaan kehakiman bukan hanya meliputi otoritas hukum, tetapi juga kewajiban hukum yang merupakan kekuasaan yang melekat pada diri hakim dan pengadilan untuk melaksanakan fungsi memeriksa, mengadili, dan memutus. Pertanggung jawaban tersebut secara luas mencakup tiga hal yaitu, tanggung jawab administratif (manajemen perkara), tanggung jawab prosedural (manajemen peradilan atas dasar hukum acara yang berlaku), dan tanggung jawab substantif (berkaitan dengan pengaitan antara fakta dengan hukum yang berlaku).”<sup>93</sup>

Pertanggung jawaban tersebut bermuara pada pertimbangan hukum hakim dalam menjatuhkan penetapan pengadilan, sebagai solusi atas sengketa antara para pihak yang mencerminkan keadilan dan kepastian hukum.

Kebutuhan tanah bagi pembangunan fasilitas umum seringkali menimbulkan permasalahan, karena proses musyawarah untuk penetapan ganti kerugian kepada pihak yang berhak tidak tercapai. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf b UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, “Yang dimaksud

---

<sup>93</sup> Muladi, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indoensia*, Jakarta: Habibi Center, 2002, hlm. 224.

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

Seperti yang telah di uraikan pada pembahasan sebelumnya, Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb tanggal 30 Agustus 2017 mengenai konsinyasi pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman di Kota Ambon, karena tidak tercapai kesepakatan harga ganti kerugian tanah antara Pemerintah Daerah (Dinas PU Provinsi Maluku) sebagai instansi yang memerlukan tanah dengan Patima Tutupoho pemilik tanah.

Pemilik tanah/pemegang hak mempunyai pandangan bahwa besaran ganti kerugian cenderung tidak memberikan nilai keadilan bagi kehidupan yang lebih sempurna dalam pengadaan tanah. Untuk pembangunan Jembatan Merah Putih yang merupakan satu kesatuan dengan pembangunan Underpass Sudirman Kota Ambon, sebenarnya Dinas PU Provinsi Maluku telah memberikan ganti kerugian kepada 15 keluarga pemilik tanah dan benda-benda yang berada di atasnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya kesepakatan para pihak dengan Dinas PU Provinsi Maluku dalam menetapkan bentuk dan besarnya harga ganti kerugian tanah dengan dua kali nilai NJOP yang berlaku di Kota Ambon, dan 15 keluarga tersebut juga sudah menerima uang ganti kerugian sejumlah Rp. 425.000/m<sup>2</sup>.

Sedangkan untuk tanah seluas 898 m<sup>2</sup> dengan SHM Nomor 1175 Tahun 2000 milik Patima Tutupoho untuk pembangunan Jalan Underpass Sudirman, tidak bersedia menerima besarnya ganti kerugian seperti yang

telah diberikan kepada 15 keluarga tersebut di atas. Patima Tutupoho meminta harga ganti kerugian sejumlah Rp. 2.500.000/m<sup>2</sup>, tetapi Dinas PU Provinsi Maluku tetap bertahan dengan harga Rp. 425.000/ m<sup>2</sup> yang total jumlahnya Rp. 381.650.000, dengan alasan apabila harga yang diminta oleh keluarga Patima Tutupoho dikabulkan, maka 15 keluarga yang telah menyetujui dan menerima uang ganti kerugian akan menuntut Dinas PU Provinsi Maluku untuk membayar harga uang ganti kerugian seperti yang dimintai oleh keluarga Patima Tutupoho.

Teori hukum yang dipakai sebagai pisau analisis untuk mengkaji permasalahan pada Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb adalah teori keadilan yang dikemukakan oleh:

John Rawls, berpendapat perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar, karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas hidup manusia. Adanya suatu unsur keadilan yang bersifat substantif (*justice*), dimaknai sebagai keadilan secara nyata diterima dan dirasakan oleh para pihak yang tanahnya dilepaskan. Sedangkan keadilan procedural (*fairness*), berorientasi pada keadilan yang di rumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban. Prinsip persamaan hak semua orang untuk memiliki kebebasan dasar seoptimal mungkin dan setara. Sedangkan prinsip perbedaan, ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga diharapkan dapat menguntungkan setiap

orang, dan melekat atau terkait jabatan atau kedudukan yang terbuka bagi semua orang dibawah kondisi persamaan kesempatan.<sup>94</sup>

Untuk mendapatkan keadilan terkadang harus ada kepentingan umum yang di korbakan, akan tetapi pengorbanan tersebut tidak boleh berasal dari orang-orang yang kurang beruntung dalam masyarakat. Alih-alih menciptakan keadilan, justru sangat tidak adil bagi mereka yang kurang beruntung untuk mengorbankan kesejahteraan mereka demi mayoritas.<sup>95</sup>

Menurut hemat penulis, berdasarkan kajian teori keadilan tersebut di atas, Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb, belum mencerminkan rasa keadilan bagi pemilik tanah Patima Tutupoho, karena:

1. Penetapan besarnya ganti kerugian layak dan adil harus disepakati dalam musyawarah. Kalau tidak ada kesepakatan dari pemegang hak, maka tidak boleh ada upaya paksa untuk pelepasan hak milik melalui penitipan uang yang disamakan dengan konsinyasi di Pengadilan Negeri Ambon. Sekalipun hal ini sesuai dengan Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012, tetapi cara ini justru menciderai rasa keadilan.
2. Dalam konsideran (menimbang), hakim Pengadilan Negeri Ambon sama sekali tidak memberikan tanggapan dalam hal ini mengabaikan keterangan lisan dan tanggapan tertulis

---

<sup>94</sup> [www.academia.edu/5425892/Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Banyak Persoalan Hukum](http://www.academia.edu/5425892/Pengadaan_Tanah_Untuk_Kepentingan_Umum_Banyak_Persoalan_Hukum) diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 pukul 01:06 WIB.

<sup>95</sup> [http://www.academia.edu/13190539/Teori Keadilan Menurut John Rawls](http://www.academia.edu/13190539/Teori_Keadilan_Menurut_John_Rawls) diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 pukul 13:13 WIB. Oleh R. Fadilah Achmad, 2014.

termohon yang disampaikan pada tanggal 21 Agustus 2017 yang pada pokoknya menyatakan:

1. Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan tidak sahnya penetapan uang ganti kerugian/konsinyasi yang telah diterima oleh Kepaniteraan Pengadilan Negeri Ambon sebesar Rp. 381.650.000 kepada termohon.
3. Memerintahkan Pemohon untuk melaksanakan pengadaan tanah sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam mengadili perkara, hakim harus mendengar keterangan kedua belah pihak disertai pembuktian masing-masing, agar hakim dapat menemukan kebenaran yang sesungguhnya. Dalam persidangan hakim mengolah dan memproses data-data yang diperoleh para pihak, baik dari bukti surat, saksi, persangkaan, pengakuan, maupun sumpah yang kesemuanya terungkap dalam persidangan. Hakim juga harus bersikap bebas dan tidak memihak siapapun.

Sesuai Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>96</sup> menyatakan, “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.” Ini merupakan asas yang sangat penting dalam hukum acara perdata. Para pihak yang bersengketa harus diperlakukan sama, dalam arti harus di dengar bersama dalam persidangan termasuk dalil-dalil/tanggapan-tanggapan yang disampaikan.

---

<sup>96</sup> Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076 Tahun 2009.

Terkait dengan asas tersebut, Sudikno Mertokusumo berpendapat, bukan hanya kedua belah pihak saja yang harus diperlakukan sama melainkan perkara yang sama atau sejenisnya harus diperlakukan atau diputus serupa juga. Memang sudah menjadi sifat pembawaan peradilan bahwa perkara yang sejenis diputus serupa juga, sebab kalau tidak hal ini akan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat karena tidak ada kepastian hukum. Sebaliknya kalau hakim terikat pada putusan-putusan yang pernah di jatuhkan mengenai perkara sejenis, pembentukan hukum melalui peradilan tidak luwes dan lincah serta hukum tidak akan mudah menyesuaikan diri.<sup>97</sup>

Hakim dengan pertimbangannya dalam menjatuhkan putusan sangat penting, karena mengandung keadilan dan kepastian hukum, harus pula mengandung manfaat bagi para pihak yang berperkara. Pertimbangan atau yang sering disebut juga *considerans* merupakan dasar putusan. Pertimbangan dalam putusan perdata dibagi dua, yaitu pertimbangan tentang duduknya perkara atau peristiwanya dan pertimbangan tentang hukumnya. Dalam proses perdata terdapat pembagian tugas yang tetap antara pihak dan hakim; para pihak harus mengemukakan peristiwanya, sedangkan soal hukum adalah

---

<sup>97</sup> Sudikno Mertokusumo, *Beberapa Asas Pembuktian Perdata dan Penerapannya Dalam Praktek (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Pada Tanggal 19 Januari 1980)*, Yogyakarta: Liberty, 1980, hlm. 9.

urusan hakim.<sup>98</sup> Selain itu pertimbangan hakim juga harus memuat:

- a. Pokok persoalan dan hal-hal yang dialami atau dalil-dalil yang tidak disangkal.
- b. Adanya analisis-analisis secara yuridis terhadap segala aspek menyangkut semua fakta-fakta/hal-hal yang terbukti dalam persidangan.
- c. Semua bagian dari petitum penggugat harus dipertimbangkan/diadili secara detail sehingga hakim dapat menarik kesimpulan tentang terbukti/tidaknya dan dapat dikabulkan/tidaknya tuntutan tersebut dalam amar putusan.

3. Akibat hukum dari Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb, dalam amar penetapannya menetapkan: “Menyatakan sah dan menerima penitipan uang ganti kerugian sejumlah Rp. 381.650.000 kepada Patima Tutupoho sebagai pembayaran ganti kerugian tanah seluas 898 m<sup>2</sup> dengan SHM Nomor 1175 Tahun 2000 terletak di Jalan Jenderal Sudirman, Kecamatan Sirimau Kota Ambon.” Hal ini berarti sesuai Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebabkan:

- a) Kepemilikan atau hak atas tanah dari Patima Tutupoho seluas 898 m<sup>2</sup> menjadi hapus;
- b) SHM Nomor 1175 Tahun 2000 sebagai alat bukti dinyatakan tidak berlaku;
- c) Tanahnya dikuasai langsung oleh negara.

4. Dalam Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, “Pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara perdata

---

<sup>98</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, Cet. 5, 2010, hlm. 303.

dilakukan oleh panitera dan juru sita dipimpin oleh ketua pengadilan.” Pasal ini sama sekali tidak menyebut pelaksanaan penetapan pengadilan, begitu pula dalam Hukum Acara Perdata tidak ada eksekusi atas penetapan pengadilan, karena penetapan hanya bersifat deklatoir (pernyataan).

Pengadilan Negeri Ambon berdasarkan permohonan eksekusi dari Dinas PU Provinsi Maluku tanggal 5 September 2017 mengeluarkan Penetapan Eksekusi Nomor: 05/Pdt.Consig./2017/PN.Amb tanggal 7 November 2017, untuk melaksanakan eksekusi terhadap Penetapan Pengadilan Negeri Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb tanggal 30 Agustus 2017.

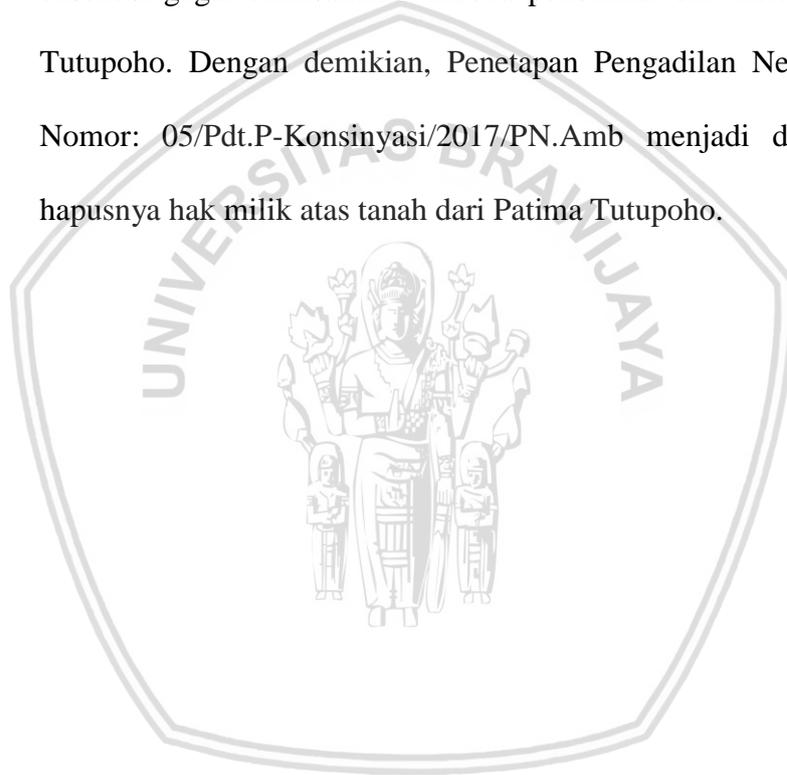
Dasar pertimbangan Penetapan Eksekusi Nomor: 05/Pdt.Consig./2017/PN.Amb bahwa:

Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb tanggal 30 Agustus 2017 telah mempunyai kekuatan hukum dan termohon eksekusi Nyonya Patima Tutupoho belum menyerahkan objek sengketa kepada pemohon eksekusi, karena itu eksekusi harus dilaksanakan.

Selanjutnya dalam amar penetapannya, hakim memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Negeri Ambon atau jika berhalangan diganti oleh wakilnya yang sah dengan disertai dua orang saksi yang telah dewasa dan dapat dipercaya sebagaimana tercantum dalam Pasal 210 RBg, untuk melaksanakan eksekusi terhadap objek sengketa dalam permohonan eksekusi ini berupa:

Sebidang tanah seluas 898 m<sup>2</sup> sesuai SHM Nomor 1175 Tahun 2000 berada di jalan Jenderal Sudirman Kecamatan Sirimau, Kota Ambon.

Berdasarkan Penetapan Eksekusi tersebut, Panitera Pengadilan Negeri Ambon mendatangi lokasi untuk melakukan eksekusi pada tanggal 14 Desember 2017, dan dihadiri oleh Pemohon Dinas PU Provinsi Maluku dan keluarga Termohon Patima Tutupoho, namun eksekusi gagal dilaksanakan karena penolakan dari keluarga Patima Tutupoho. Dengan demikian, Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb menjadi dasar hukum hapusnya hak milik atas tanah dari Patima Tutupoho.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan kajian yang dilakukan, maka dapat di simpulkan sebagai berikut:

1. Pengadaan tanah oleh Dinas PU Provinsi Maluku telah memenuhi syarat Pasa1 4 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hakim hanya mengutamakan kepastian hukum yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
2. Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb belum memenuhi rasa keadilan bagi pemilik tanah Patima Tutupoho, karena dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan. Akibat hukum dari Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb adalah hapusnya hak milik Patima Tutupoho dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara, sekalipun sesuai dengan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tetapi cara ini justru menciderai rasa keadilan.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, penulis mengemukakan saran sebagai berikut:

1. Seharusnya hakim tidak hanya berpegang pada ketentuan Pasal 4 dan Pasal 10, Pasal 42, dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 manakala ketentuan Pasal-Pasal tersebut dinilai menciderai rasa keadilan.
2. Sebaiknya para pihak kembali ke keadaan sebelumnya (*Status quo*), karena Dinas PU Provinsi Maluku sudah melakukan segala cara ditempuh mulai dari musyawarah, penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri Ambon, dan eksekusi terhadap tanah milik Patima Tutupoho namun tidak mendapat jalan keluar. Dinas PU Provinsi Maluku bisa saja memindahkan proses pembangunan Jalan Underpass Sudirman ke lokasi lain dengan tidak berkurangnya nilai pembangunan untuk kepentingan umum.

## DAFTAR PUSTAKA

## A. BUKU-BUKU

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- , *Etika Profesi Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Chandra Pratama, 1996.
- Ahmadi Miru, dkk, *Hukum Perikatan Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2008.
- Amiruddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana, 2012.
- A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Mandar Maju, 1993.
- B. ter Haar, *Azas-Azas dan Susunan Hukum Adat, (Soebekti Poespanoto. Terjemahan)*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*, Bandung: CV Mandar Maju, 2000.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I*, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Eddy Pranjoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Bandung: CV. Utomo, 2006.

- Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1986.
- Eman Ramelan, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press, 2014.
- Herman Bakir, *Filsafat Hukum Desain Dalam Arsitektur Kesejarahan*, Bandung: Rafika Aditama, 2007.
- J. Satrio, *Hukum Perikatan (Perikatan yang Lahir dan Perjanjian)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2008.
- Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Lalu Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia, 2009.
- L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht, (Oetarid Sadino. Terjemahan), Pengantar Ilmu Hukum* Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni, 1986.
- Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008.
- Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2006.
- Muladi, *Demokratisasi Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Habibi Center, 2002.
- O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975.
- Otje Salman, *Iktisar Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1987.

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmika, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2009.
- Samsul Wahidin, *Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945*, Jakarta: Cendana Press, 1984.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- SF Marbun, *Peradilan Adminstrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum (Buku 1 Akar Filosofis)*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- S. Tasrif, *Bunga Rampai Filsafat Hukum*, Jakarta: Abardin, 1987.
- Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rieneka Cipta, 2007.
- Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Sudikno Mertokusumo, *Beberapa Asas Pembuktian Perdata dan Penerapannya Dalam Praktek (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Pada Tanggal 19 Januari 1980)*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- , *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2004.
- , *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 2007.
- , *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010.
- Sulisowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Waluyadi, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Perspektif Hukum Positif*, Jakarta: Djambatan, 2001.

## B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

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

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Melalui Jalur Nonlitigasi.

Penetapan Pengadilan Negeri Ambon Nomor: 05/Pdt.P-Konsinyasi/2017/PN.Amb.

Penetapan Eksekusi Nomor: 05/Pdt.Consig./2017/PN.Amb.

## C. JURNAL

Hamdi, 2014, *Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)*, Jurnal IUS, Vol. II, No. 4.

Sahnan, 2015, "Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum". Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. III, No. 9, Diakses dari <https://media.neliti.com/publications>, 10 Februari 2018.

Sri Henny Indarti, 2017, "Pembangunan Indonesia Dalam Pandangan Amartya Sen". IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration. Vol. 3, No. 1. Diakses dari [journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/admpublik/article/download/7/442](http://journal.uta45jakarta.ac.id/index.php/admpublik/article/download/7/442).

Zainal Arifin Mochtar, 2015, “*Antinomi Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*”, *Hasanudin Law Review (Halrev)*. Volume 1, issue 3. Diakses dari [pasca.unhas.ac.id/harle>article>view](http://pasca.unhas.ac.id/harle>article>view)

#### **D. TESIS**

Rini Mulyanti, 2013, “*Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)*”, Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia.

#### **E. MAJALAH**

I Nyoman Nurjaya, 1983, *Penalaran Hakim Dalam Menciptakan Hukum (Judge-Made-Law): Suatu Kegiatan Berpikir Ilmiah*, Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun ke-XIII, Jakarta.

#### **F. MAKALAH**

I Nyoman Nurjaya, 2012, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum atau Kepentingan Investor? Telaah Kritis Terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Universitas Airlangga, Surabaya.

Jarot Widya Muliawan, 2016, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 in 1 in the Land Acquisition*. Universitas Brawijaya Malang.

Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Jakarta.

#### **G. SURAT KABAR**

Ganti Rugi Lahan Underpass Sudirman Urusan Pemprov, Siwalima Ambon, 3 Maret 2016.

Proyek ‘Underpass’ Tanpa Kepastian, Spektrum Ambon, 16 Maret 2018.

#### **H. KAMUS HUKUM**

H. Van Der Tas, 1956, *Kamus Hukum Belanda Indonesia*, Jakarta: Timun Mas N.V.

#### **I. WEBSITE**

Aprilian Sipahelut, 2017, “*Uang Ganti Rugi Terowongan Sudirman Dikonsinyasi*”, <http://www.malukupost.com/2017/12/uang-ganti->

[rugi-terowongan-sudirman.html](#), diakses pada tanggal 21 Maret 2018 pukul 22:48 WIB.

Balai Pelaksana Jalan Nasional XVI Ambon Satker Pelaksanaan Jembatan Merah Putih, 2017, *Jembatan Merah Putih*, <http://jembatanmerahputih.com/>, diakses pada tanggal 1 Januari 2018 pukul 11:00 WIT.

Diah Putri Agustini, 2015, "*Konsinyasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*", <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/65303>, diakses pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 20:00 WIB.

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses pada tanggal 2 Mei 2018 pukul 19:00 WIB.

Hendro Luhulima, 2017, "*Catatan Penting UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*", <https://libertysites.wordpress.com/2017/12/29/catatan-penting-uu-no-2-tahun-2012-tentang-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum/>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 pukul 01:06 WIB.

Henny Handayani Sirait, 2013, "*Mekanisme Konsinyasi Pengadaan Tanah*", [www.academia.edu/4965560/Dimensi Keadilan Dalam Mekanisme Konsinyasi Pengadaan Tanah](http://www.academia.edu/4965560/Dimensi_Keadilan_Dalam_Mekanisme_Konsinyasi_Pengadaan_Tanah), diakses pada tanggal 10 Februari 2018 pukul 21:00 WIB.

Imam Koeswahyono, 2012, "*Suatu Catatan Kritis Atas Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan No. 2 Tahun 2012*", <http://ikuswahyono.lecture.ub.ac.id/2012/03/tinjauan-kritis-atas-uu-no-2-tahun-2012/>, diakses pada tanggal 11 Januari 2018 pukul 23:40 WIT.

-----, 2013, "*Kebijakan Kelembagaan Pengadaan Tanah (Perspektif Ilmu Hukum)*", [http://www.academia.edu/5425892/Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Banyak Persoalan Hukum](http://www.academia.edu/5425892/Pengadaan_Tanah_Untuk_Kepentingan_Umum_Banyak_Persoalan_Hukum), diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 pukul 01:06 WIB.

Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), "*Tinjauan Atas Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*", <https://www.scribd.com/doc/219527684/TINJAUAN-ATAS-PENGADAAN-TANAH-BAGI-PEMBANGUNAN-UNTUK-KEPENTINGAN-UMUM-BERDASARKAN-UNDANG->

UNDANG-NOMOR-2-TAHUN-2012, diakses pada tanggal 2 Mei 2018 pukul 11:06 WIB.

- R. Fadilah Achmad, 2014, "*Teori Keadilan John Rawls*", [http://www.academia.edu/13190539/Teori Keadilan Menurut John Rawls](http://www.academia.edu/13190539/Teori_Keadilan_Menurut_John_Rawls), diakses pada tanggal 13 Agustus 2018 pukul 13:13 WIB.

