

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Tentang Pengadaan Tanah

##### 2.1.1. Pengertian

Suatu defenisi/batasan yang dibuat oleh para ilmuwan adalah sekedar memberikan pengertian yang dapat dipakai pegangan dalam mempelajari dan memahami ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, maka sesuaiilah dengan pendapat Ringgen dan Soejono Dirjosisworo (1983) yang mengemukakan bahwa :”.....sebenarnya defenisi itu sekedar merupakan suatu titik tolak bagi suatu penguraian dan analisa lebih lanjut.....”

Kiranya sejalan pula dengan pengertian tersebut diatas, maka Presiden Republik Indonesia, memberikan juga pengertian pengadaan tanah itu di dalam beberapa Keputusan yang dikeluarkannya.

Pengertian pengadaan tanah itu tercantum dalam pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993, adalah sebagai berikut : “yang dimaksud dengan pengadaan tanah ialah kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, (pasal 1 ayat (1)). Kemudian pada ayat (2) dikatakan bahwa : “yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”, (pasal 1 ayat (2)).

Pengertian tersebut diatas, dapatlah dikatakan sebagai pengertian yang bersifat otentik karena diberikan oleh badan yang berwenang untuk itu, walaupun sebenarnya pengertian tersebut masih memerlukan pembahasan lebih lanjut mengenai beberapa unsur yang tertuang didalam defenisi tersebut.

Jika kita telaah secara seksama defenisi pengadaan tanah yang telah diatur dalam KEPPRES tersebut, maka yang dimaksudkan dengan pengadaan tanah itu adalah suatu rangkaian tindakan yang dilakukan oleh negara terhadap sebidang tanah yang telah dilekati oleh suatu hak dengan tujuan agar tanah tersebut menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, karena tanah itu sangat dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan umum.

Sebagai konsekuensi umum dari adanya ketentuan pasal 2 jo pasal 4 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960, dikenal adanya beberapa macam hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan hukum sebagaimana dijabarkan di dalam pasal 16 UU No. 5 Tahun 1960. Dengan terdapatnya berbagai jenis hak atas tanah yang dapat dipunyai tersebut, sehingga akan membawa konsekuensi bahwa keluasaan dan kedalaman hak menguasai oleh negara terhadap tanah yang dilekati oleh suatu hak itu menjadi terbatas, yang sudah tentu tidak sama dengan kekuasaan negara terhadap tanah yang belum dilekati oleh suatu hak (tanah yang langsung dikuasai oleh negara), dalam konsekuensi ini merupakan perwujudan nyata dari prinsip negara hukum mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Tetapi pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara teratur, dalam arti ditentukan keluasaan dan kedalamannya, kekuasaan tersebut disebut dengan hak.

Sejalan dengan prinsip diatas, UU No. 5 Tahun 1960 meletakkan juga prinsip-prinsip hak atas tanah yang mencerminkan ukuran keluasaan dan kedalaman kekuasaan pemegang hak atas tanahnya. Sebagai salah satu prinsip yang berhubungan erat dengan dasar tindakan pengadaan tanah dalam era pembangunan dewasa ini adalah prinsip yang tertuang dalam pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960, yaitu fungsi sosial setiap hak atas tanah yang sudah jelas membawa konsekuensi kepentingan umum harus didahulukan dari kepentingan pribadi/individu tapi bukan berarti kepentingan pribadi diabaikan

melainkan kedua kepentingan itu harus seimbang, yang selanjutnya mendapat persetujuan nyata dalam pasal 18 dan pasal 27 angka 1 butir a UU No. 5 Tahun 1960, yang pada dasarnya suatu hak atas tanah itu dapat dihapus jika diadakan pencabutan hak atau jika diserahkan secara sukarela.

Sebagai landasan operasional dari ketentuan pasal 18 jo pasal 27 angka 1 butir a UU No. 5 Tahun 1960 di atas, telah pula dikeluarkan beberapa peraturan, antara lain:

- a. UU. No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
- b. PP. No. 39 Tahun 1973 tentang acara penetapan ganti kerugian oleh pengadilan tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
- c. Intruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tanggal 17 Nopember 1973 tentang pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
- d. Keputusan Presiden Republik Indonesia No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 juni 1994 No.1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No.55 Tahun 1993.
- f. Keputusan Menteri Keuangan RI. Tanggal 23 Febuari 1993 No. 174/KMK. 04/1993 tentang Penentuan Klasifikasi dan Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan.
- g. Surat-Surat Keputusan Gubernur atau Bupati yang menyangkut pembebasan tanah di masing-masing wilayah kekuasaannya.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan, bahwa apabila kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan dari rakyat, sangat

membutuhkan sebidang tanah yang telah dipunyai dengan suatu hak oleh warga masyarakat, maka dengan berdasarkan asas hak menguasai dari negara dan hak asas fungsi sosial dari setiap hak atas tanah, negara berwenang untuk mencabut hak atas tanah tersebut, demikian menurut ketentuan pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960, disarankan agar dalam mendapatkan tanah tersebut sedapat mungkin diperoleh atas dasar kerelaan dari pemegang haknya. Untuk mewujudkan syarat yang terkandung di dalam pasal 18 tersebut, ditempuh melalui cara dengan istilah “ Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum “.

### **2.1.2. Pengadaan Tanah Sebagai Suatu Usaha Pengaturan Peruntukan Tanah**

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah modal dasar bagi kemakmuran bangsa, semua tanah yang ada di wilayah negara harus dimanfaatkan secara terpadu dan dilandasi pemikiran itu, dalam pasal 1 UU No. 5 Tahun 1960 dituangkan suatu konsepsi yang menyatakan bahwa semua tanah yang ada di dalam kekuasaan negara RI merupakan tanah bangsa Indonesia dengan suatu amanat agar dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang diatur dan dipimpin oleh negara.

Semua konsep di atas sudah tentu hanya akan dapat terwujud jika didukung oleh adanya perencanaan mengenai peruntukan dan penggunaan semua tanah yang ada di seluruh wilayah negara, mungkin atas dasar pertimbangan inilah maka UU No. 5 Tahun 1960 di dalam pasal 14 menetapkan sebagai berikut :

- 1, Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2), Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum bumi, air dan ruang angkasa serasi kekayaan alam yang terkandung didalamnya :

- a. untuk keperluan negara.
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan.
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan .
- 2, Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- 3, Peraturan pemerintah daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat II dari Bupati/Walikota/Walikota Daerah yang bersangkutan.

Dari bunyi pasal 14 UU No. 5 Tahun 1960 di atas dapatlah diketahui bahwa dalam perencanaan itu tidak hanya bermaksud mengadakan penyediaan tanah untuk pertanian, industri dan lain-lainnya, tetapi sekaligus juga bertujuan untuk memajukannya.

Lebih lanjut ketentuan yang tertuang di dalam pasal 14 UU No. 5 Tahun 1960 di atas ditegaskan pula di dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960 angka 11/8 yang antara lain menyatakan :

Akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara tersebut diatas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan,

penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara, rencana umum (*National planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah (pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan sebesar-besarnya.

Dalam merealisasikan ketentuan yang tertuang di dalam pasal 14 UU No. 5 Tahun 1960 beserta penjelasan umum di atas di tiap-tiap daerah disusun suatu pola peruntukan dan penggunaan tanah baik berupa suatu rencana induk (*master plan*) maupun berupa rencana terperinci (*detail plan*). Di dalam rencana induk/*master plan* ditetapkan pola peruntukan dan penggunaan tanah dalam garis besar dan biasanya untuk jangka waktu panjang, sedang rencana terperinci/*detail plan* itu dimaksudkan untuk melaksanakan segala yang telah tertuang di dalam rencana induk secara terperinci dan bertahap, serta biasanya untuk jangka waktu yang pendek. Oleh karena itu, maka rencana induk itu harus bersifat "*flexibel*" yang memungkinkan diadakan penyesuaian pada waktu-waktu tertentu (misalnya dalam jangka waktu lima tahun sekali) melalui *detail plan* agar sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan yang sebenarnya selama suatu daerah belum menetapkan *master plan* maka para pemegang hak atas tanah pada umumnya mempunyai kebebasan dalam menentukan peruntukan tanahnya, tetapi jika suatu wilayah atau daerah telah menetapkan *master plan* dan *detail plan*nya, maka penggunaan semua tanah terikat oleh rencana tersebut dalam arti bahwa para pemegang hak atas tanah tidak dapat lagi bebas menggunakan tanahnya, setiap penggunaan tanah harus sesuai dengan *planning* yang telah ditetapkan dan di sahkan itu. Sehingga dapat dikatakan bahwa keluasaan dan kedalaman hak atas tanah di daerah/wilayah yang belum mempunyai rencana penggunaan tanah dengan di daerah/wilayah yang telah mempunyai perencanaan adalah berbeda.

Sehubungan dengan perencanaan penggunaan tanah itu tidak sedikit tanah-tanah yang ada di suatu daerah/wilayah tertentu yang telah mempunyai rencana penggunaan tanah akan mengalami perubahan penggunaannya, misalnya tanah yang berada pada daerah aliran salah satu sungai dalam rangka pemanfaatannya untuk penanggulangan banjir, maka dalam rangka melaksanakan dan menempti segala yang teruang dalam rencana penggunaan dan peruntukan tanah itulah Pemerintah terpaksa banyak membebaskan tanah warga masyarakat bila ternyata tanah tersebut di butuhkan untuk kepentingan umum yang penggunaannya sekaligus akan disesuaikan dengan rencana penggunaan dan peruntukan yang telah tersusun itu, sebagai contoh dapat dikemukakan di sini adalah tanah-tanah yang terletak Daerah Aliran Sungai (DAS) Serang di Kabupaten Kulon Progo, lembaga pengadaan tanah sangat berfungsi dalam melaksanakan perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah agar semua tanah yang ada di seluruh wilayah menjadi efektif dan efisien.

### **2.1.3. Tata cara Pengadaan Tanah**

Pada dasarnya ada dua pihak yang berhak menggunakan lembaga pengadaan tanah, yakni pihak instansi pemerintah dengan luas di atas 1 hektar, tata cara/prosedurnya berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, namun tetap berpegang pada prinsip-prinsip yang tertuang dalam KEPPRES No. 55 Tahun 1993. Jika pengadaan tanah itu dimohon oleh pihak swasta, maka prosedurnya berdasarkan ketentuan diatur dalam keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 580-2-5568-DIII Tahun 1990 dan dipertegas lagi dengan dikeluarkannya keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 580-2-3071 Tahun 1991, disebutkan bahwa Pembebasan Tanah untuk keperluan swasta dilakukan secara langsung oleh Perusahaan swasta yang bersangkutan dengan pemilik tanah/yang berhak

atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Kemudian dikatakan pula bahwa pembebasan tanah oleh swasta merupakan perbuatan hukum yang bersifat keperdataan dan peran Pemerintah adalah melakukan pengawasan dan pengendalian. Pengawasan dan pengendalian dimaksud untuk mencegah terjadinya ekses-ekses negatif yang dapat merugikan kedua belah pihak (Abdurrahman, 1996 : 115).

Oleh karena itu sekarang ini dapatlah dikatakan bahwa KEPPRES No. 55 Tahun 1993 adalah merupakan peraturan dasar dari tata cara pelaksanaan pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Agar tata cara/prosedur pengadaan tanah itu dapat dipahami secara jelas maka dalam uraian selanjutnya dikemukakan tata cara/prosedur pengadaan tanah menurut KEPPRES No. 55 Tahun 1993 yang ketentuan pelaksanaannya diatur dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, mengenai Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Tata cara/prosedur pengadaan tanah dapat diuraikan berikut ini:

#### **2.1.3.1. Penetapan Lokasi Pembangunan**

Penetapan Lokasi Pembangunan diatur dalam pasal 6 dan pasal 7, yang penjabarannya seperti berikut ini:

1. Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota/madya melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, (pasal 6 (1)).
2. Permohonan tersebut dilengkapi dengan keterangan mengenai :
  - a. Lokasi tanah yang diperlukan ;



- b. Luas dan gambar kasar yang diperlukan ;
  - c. Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan ;
  - d. Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan, (pasal 6 (3)).
3. Setelah menerima permohonan, Bupati/Walikota memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk mengadakan koordinasi dengan Ketua Bappeda Tingkat II, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Ketataprajaan dan Instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, (pasal 7 (1)).
  4. Apabila telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota, maka Bupati/Walikota atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, (pasal 7 (3)).

#### **2.1.3.2. Tata Kerja Panitia**

Tata Kerja Panitia diatur dalam pasal 8 sampai dengan pasal 13, yang penjabarannya seperti berikut ini:

1. Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar, setelah diterimanya persetujuan penetapan lokasi pembangunan maka Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah segera mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada Panitia dengan melampirkan persetujuan penetapan tersebut, (Pasal 8).

2. Setelah menerima permohonan, Panitia mengundang Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk persiapan pelaksanaan pengadaan tanah, (Pasal 9).
3. Panitia bersama-sama instansi Pemerintah yang memerlukan tanah memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan, (Pasal 10 (1)).
4. Penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan oleh Panitia dan dipandu oleh Ketua Panitia atau Wakil Ketua serta dihadiri oleh para anggota Panitia dan Pimpinan instansi Pemerintah yang terkait, (Pasal 10 (2)).
5. Dalam hal pembangunan yang mempunyai dampak yang penting dan mendasar pada kehidupan masyarakat, penyuluhan dilakukan dengan melibatkan peran serta para tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat, (Pasal 10 (3)).
6. Penyuluhan dapat dilaksanakan lebih dari 1 (satu) kali sesuai keperluan sampai tujuan penyuluhan tercapai, (Pasal 10 (4)).
7. Setelah dilaksanakan penyuluhan, Panitia bersama Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah serta Instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan dan selanjutnya Panitia melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan., (Pasal 11).
8. Untuk melaksanakan kegiatan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Panitia dapat menugaskan Petugas dari instansi yang bertanggung jawab di bidang yang bersangkutan, (Pasal 12 (1)).
9. Untuk mengetahui pemilik, jenis, luas, konstruksi dan kondisi bangunan, dilakukan pengukuran dan pendataan oleh petugas dari instansi Pemerintah tingkat II yang bertanggung jawab dibidang bangunan, (Pasal 12 (3)).

10. Hasil inventarisasi ditandatangani oleh petugas yang melaksanakan inventarisasi, diketahui oleh atasannya dan Pimpinan instansi yang bersangkutan untuk selanjutnya disampaikan kepada Panitia, (Pasal 12 (7)).
11. Panitia mengumumkan hasil inventarisasi dalam bentuk daftar dan peta di kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/Desa setempat selama satu bulan, untuk memberi kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatan, (Pasal 13 (1)).
12. Jika ada keberatan yang diajukan dalam tenggang waktu yang oleh Panitia dianggap beralasan maka Panitia mengadakan perubahan terhadap daftar dan peta, (Pasal 13 (3)).

## **2.2. Ganti-Rugi**

### **2.2.1. Pengertian**

Peraturan hukum menggunakan berbagai katagori sarana untuk mewujudkan norma hukum agar dapat dipahami oleh masyarakat, salah satu katagori sarana itu adalah rangkaian kata-kata yang membentuk suatu kalimat yang merumuskan pengertian-pengertian yang hendak disampaikan baik kepada para pelaksana hukum.

Perihal sumber istilah atau pengertian-pengertian yang dipakai merumuskan norma hukum, Kahar dan Sutjipto Rahardjo (1982) mengemukakan pendapatnya bahwa “Pengertian-pengertian hukum itu ada yang diangkat dari pengertian sehari-hari dan ada pula yang diciptakan secara khusus sebagai suatu pengertian teknis”

Bedasarkan pendapat di atas maka hampir dapat dipastikan bahwa istilah/pengertian ganti-rugi dalam kaitannya dengan pengadaan tanah adalah suatu pengertian hukum yang diangkat dari pengertian sehari-hari, yaitu sesuatu yang diberikan

oleh Pemerintah yang memohon pelepasan hak kepada para pemegang hak atas tanah sebagai penukar kenikmatan atas tanah bersangkutan.

Jadi pemberian ganti-rugi dalam pengadaan tanah sebenarnya bertujuan untuk mengembalikan kenikmatan yang semula dimiliki oleh pemegang hak atas tanahnya sebagai akibat adanya hak yang diberikan oleh negara kepadanya.

Dalam uraian diatas telah disinggung bahwa setiap orang/badan hukum yang memiliki suatu hak atas tanah berarti ia memiliki suatu kekuasaan/wewenang untuk memiliki kemanfaatan dari tanah tersebut. Hal ini merupakan satu-satunya tujuan utama bagi setiap pemegang hak atas tanah, karena seperti dimaklumi bahwa tanah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dalam kehidupannya. Bahkan menurut Parlindungan (1998) bahwa “untuk matipun manusia masih memerlukan tanah”. Oleh karena itu penting artinya tanah bagi manusia, maka untuk memperoleh kenikmatan atas sebidang tanah itu tidaklah mudah memperolehnya, untuk memperolehnya haruslah siap berkorban baik materiil maupun immateriil. Mengingat hal ini maka jika sebidang tanah yang telah dilekati oleh sesuatu hak ternyata harus dibebaskan untuk memenuhi kepentingan umum, maka seyogianyalah jika pemegang haknya diberikan sesuatu sebagai ganti-rugi, dalam hal ini sesuai pula dengan tugas negara yang bertugas melindungi seluruh rakyatnya sesuai seperti tertuang di dalam pembukaan UUD 1945.

Untuk merealisasikan tujuan diatas sudah tentu ketentuan pemberian ganti-rugi ini harus dituangkan di dalam kaidah/norma hukum yang bersifat imperatif secara tegas dan jelas.

Apabila kita meneliti semua peraturan Perundang-Undangan yang ada ternyata akan diperoleh beberapa ketentuan dalam berbagai peraturan Perundangan yang dapat dianggap sebagai dasar kewajiban pemberian ganti-rugi dalam pelepasan hak dalam pengadaan tanah ketentuan-ketentuan tersebut adalah :

- a. pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang dipertegas oleh pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, yaitu yang merupakan : “suatu tafsiran otentik mengenai arti perkataan dikuasai yang dipergunakan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu”. Menurut Eddy Ruchiyat (1986) di katakan bahwa wewenang negara terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan hanya negaralah yang bertindak sebagai badan pengusaha dan bukan sebagai pemilik. Oleh karena itu menurut Sudargo Gautama (1981) maka “Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi hak itu”.
- b. Fungsi sosial yang dituangkan dalam pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 meskipun pada dasarnya kepentingan umum lebih diutamakan dari kepentingan pribadi, namun tidak berarti kepentingan pribadi itu akan terdesak sama sekali. Karena seperti ditegaskan dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960 angka II /4, bahwa :
- Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok :  
Kemakmuran, Keadilan dan Kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.
- c. Sebagai perwujudan tegas dari kewajiban pemberian ganti-rugi yang tertuang dalam kedua asas a dan b di atas, dituangkan dalam pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :
- Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak menurut Undang-Undang .
- Dari semua ketentuan yang tertuang di dalam UU No. 5 Tahun 1960 di atas, kiranya sudah cukup jelas landasan dari pada kewajiban pemberian ganti-rugi dalam setiap pelepasan hak dalam pengadaan tanah.

Namun landasan itu sudah tentu masih memerlukan pengaturan lebih lanjut secara terperinci yang dapat dijadikan pedoman atau dasar operasional dalam pelaksanaannya. Untuk memenuhi maksud ini maka telah pula dikeluarkannya beberapa peraturan Perundangan yang didalamnya memuat prinsip-prinsip ganti-rugi.

Seperti telah disinggung dalam uraian di muka, bahwa pemberian ganti-rugi dalam setiap tindakan pelepasan hak dalam pengadaan tanah sangatlah diperlukan sehingga dalam peraturan Perundang-Undangan yang mengaturnya persoalan ganti-rugi ini diangkat menjadi satu-satunya syarat pada pelepasan hak dalam pengadaan tanah. Ketentuan ini sudah jelas akan membawa suatu konsekuensi bahwa tidak mungkin pelepasan hak atas tanah itu akan dapat terlaksana dengan tanpa pemberian ganti-rugi. Ganti-rugi mengandung suatu tujuan yang sangat mulia dan tujuan ini dapat dilihat dari berbagai segi yaitu dari segi ekonomi, sosiologis dan yuridis.

Dari segi ekonomi ganti-rugi itu bertujuan untuk tetap menjaga kesetabilan ekonomi bagi para warga masyarakat yang terkena pembebasan tanah melalui pelepasan hak untuk kepentingan umum. Sedang dari segi yuridis bertujuan dalam rangka melaksanakan secara konsekuen peraturan Perundangan yang berlaku, karena di dalam Perundangan yang berlaku jika ada pelepasan hak atas tanah maka pemberian ganti rugi merupakan syarat utama yang harus dilaksanakan. Begitu pula pemberian ganti rugi ditinjau dari segi sosiologis yang pada hakekatnya bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan ketenteraman dalam suasana pembangunan.

Kalau kita meneliti ketentuan dalam pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 yang merupakan dasar hukum dari tindakan pelepasan hak atas tanah tidak akan memperoleh suatu gambar apapun mengenai bentuk ganti-rugi itu. Begitu pula dalam UU No. 20 tahun 1961 yang merupakan Undang-Undang pelaksanaannya tidak diperoleh satu pasal pun yang secara terperinci/tegas menentukan perihal bentuk ganti-rugi itu, namun dari beberapa

ketentuan yang terdapat dalam penjelasan umum UU No. 20 tahun 1961 tersebut dapatlah diperoleh suatu bayangan yaitu di dalam kalimat yang berbunyi sebagai berikut :

Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum, harga umum bisa merupakan harga “catut”.

Kemudian dalam ketentuan selanjutnya dipertegas lagi sebagai berikut :

Misalnya mereka akan diberi tempat tinggal atau tanah garapan lainnya, atau jika itu tidak mungkin dilaksanakan, akan diberi ganti kerugian berupa uang atau fasilitas tertentu misalnya transmigrasi.

Dari ketentuan tersebut di atas kiranya kini tidak perlu diragukan lagi, bahwa bentuk ganti rugi itu dapat berupa :

- a. uang
- b. tanah
- c. fasilitas

Dalam pengadaan tanah melalui pelepasan hak perihal bentuk ganti-rugi ini ternyata juga terdiri dari tiga bentuk seperti dinyatakan secara tegas di dalam pasal 13 KEPPRES RI. No. 55 Tahun 1993 tentang bentuk ganti-rugi disebutkan sebagai berikut :

Bentuk ganti-rugi dapat berupa :

- a. uang.
- b. tanah pengganti.
- c. pemukiman kembali
- d. gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c.
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

## 2.2.2. Ganti Rugi Sebagai Salah Satu Bentuk Sanksi Positif

Hukum merupakan suatu ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan oleh setiap orang baik dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai anggota masyarakat. Adanya ketentuan atau pedoman ini adalah agar tatanan masyarakat selalu dalam keadaan seimbang karena hanya dalam tatanan masyarakat yang seimbang itulah ada ketertiban, kedamaian dan kesejahteraan lahir dan batin akan terwujud. Tetapi dalam kenyataan tidak semua anggota selalu bersedia untuk menundukkan diri dan menyesuaikan tingkah lakunya kepada pedoman yang digariskan oleh hukum tersebut. Hal ini telah disadari pula oleh hukum, sehingga sedini mungkin hukum telah bersiap dengan mekanisme untuk menghadapi kemungkinan itu yang secara teknis *yuridis*, mekanisme itu disebut “Sanksi” (Kahar dan Sutjipto Rahardjo, 1982).

Beranjak dari konsep di atas pada umumnya jika orang berbicara mengenai sanksi, ia mengaitkan sanksi pada hal-hal yang bersifat negatif saja. Seperti hukuman penjara, hukuman dendam dan sebagainya tidak terbayang di dalam benak mereka bahwa sanksi itu sebenarnya ada pula yang berupa suatu kenikmatan. Ini di karenakan sangat jarang para kalangan hukum memperkenalkan kepada masyarakat arti sanksi secara lengkap yaitu sanksi dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Sanksi dalam arti luas dapat bersifat positif dan bersifat negatif. Sanksi yang bersifat positif dapat berupa “penghargaan” seperti simpatik, pemberian sesuatu baik berupa materiil maupun berupa moril yang pada pokoknya bersifat menyenangkan bagi yang menerimanya. Sedangkan sanksi yang bersifat negatif adalah sebaliknya, yaitu berupa hal yang tidak menyenangkan atau bersifat merugikan bagi yang menerimanya. Sanksi positif ini diberikan kepada mereka yang telah berjasa sedang sanksi negatif diberikan kepada mereka yang telah melanggar suatu norma hukum. Jadi dengan sanksi positif itu dimaksudkan untuk mendorong dan merangsang agar setiap orang mentaati hukum dan



sanksi negatif bertujuan mencegah pelanggaran hukum. Namun di dalam kenyatannya para kalangan hukum lazimnya kurang memperhatikan perihal sanksi positif itu sehingga sangat jarang dikenal oleh anggota masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas maka persoalan sanksi kini semakin jelas dalam hubungannya dengan pengadaan tanah dalam suasana pembangunan dewasa ini, yaitu ganti-rugi dalam pengadaan tanah adalah merupakan suatu sanksi yang bersifat positif, sanksi positif merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap bekas pemegang/pemilik hak atas tanah yang mereka terima dalam bentuk ganti-rugi. Karena pemberian ganti-rugi dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah adalah dimaksudkan sebagai suatu imbalan kepada para pemegang hak atas tanah, atas dasar kerelaannya yang telah menyetujui tanahnya dipergunakan untuk kepentingan umum.

Telah diuraikan di atas bahwa tanah disamping mengandung aspek kesejahteraan dan segi ekonomis menyangkut pula aspek sosial, politik, yuridis dan psikologis, terutama sekali dengan adanya hubungan yang bersifat magis *religijs* antara manusia dengan tanahnya. Oleh karena itu, semua hal ini sangat perlu diperhatikan sebagai bahan pertimbangan dalam penyelesaian setiap permasalahan yang berhubungan dengan tanah. Disamping mengindahkan prinsip-prinsip hukum harus pula memperhatikan asas-asas kesejahteraan, asas ketertiban dan keamanan serta asas manusiawi, agar semua masalah pertanahan tidak berkembang menjadi keresahan yang pada akhirnya menimbulkan kerawanan sosial yang sangat berbahaya bagi kalangan berbangsa, bernegara serta bermasyarakat.

Dasar pemikiran di atas juga sangat diperlukan dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah agar pembangunan dapat mencapai sasarannya secara tepat, mengingat dalam usaha memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan dewasa ini Pemerintah terpaksa harus membebaskan tanah masyarakat, yang sudah tentu akan banyak menimbulkan

perubahan-perubahan keadaan dalam masyarakat. Lebih-lebih jika tanah yang dibebaskan itu adalah tanah milik warga masyarakat Petani yang sudah pasti sumber penghidupannya bergantung kepada tanah tersebut sehingga di kalangan mereka pelepasan hak atas tanah akan membawa suatu perubahan yang sangat berarti. Secara hipotesis dapatlah dikatakan bahwa bagi mereka yang termasuk bidang kehidupan yang bersifat sangat pribadi yang secara langsung berhubungan dengan sendi-sendi masyarakat, dalam arti bahwa tanah merupakan sesuatu yang sangat sensitif dapat mengundang berbagai persoalan yang berhubungan dengan integritas berbangsa dan bernegara.

Mengingat betapa pentingnya arti perubahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dalam suasana pembangunan dewasa ini, maka agar perubahan-perubahan itu dapat dipulihkan pada keadaan semula dan tidak sempat mengganggu ketertiban dan ketenteraman masyarakat, sehingga setiap pelaksanaan pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti-rugi yang layak kepada para pemegang haknya.

Cara ini memang sebagai satu-satunya cara yang paling efektif dalam usaha memenuhi kebutuhan akan tanah untuk kepentingan umum dengan tidak menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Dengan ganti-rugi yang diterima oleh pemegang hak atas tanah yang diharapkan agar mereka dapat meningkatkan kesejahteraan kehidupan keluarganya, sehingga pembangunan benar-benar mencapai tujuannya secara tepat, yaitu untuk mencapai kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### **2.2.4. Tata Cara Penyerahan Ganti Rugi**

Ganti rugi dalam pengadaan tanah meliputi ganti-rugi atas tanah, bangunan dan/atau tumbuhan yang ada di atasnya. Hal ini sangat penting dalam kaitannya dengan yang berhak akan menerima ganti-rugi itu. Karena di dalam kenyataan tidak jarang terjadi

suatu keadaan yang berhak atas tanah dan berhak atas bangunan atau tumbuhan yang ada di atasnya itu bukan orang yang sama. Dalam hal ini ketelitian dari panitia pengadaan tanah sangat dibutuhkan, dalam melakukan inventarisasi atas tanah, tumbuhan dan bangunan yang ada di atas tanah yang akan dibebaskan itu, untuk mendapat kepastian siapa sesungguhnya yang berhak atas tanah, tumbuhan dan bangunan itu. Untuk memperoleh kepastian ini Panitia Pengadaan Tanah dapat meminta keterangan kepada kepala Desa setempat.

Yang berwenang menyerahkan ganti rugi sudah tegas disebutkan dalam pasal 8 ayat (6) KEPPRES No.55 Tahun 1993 dikatakan sebagai berikut :

Pembayaran ganti rugi harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan kepada para pemegang hak atas tanah yang disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Dari bunyi pasal tersebut dapat dikatakan bahwa yang berwenang menyerahkan ganti rugi itu adalah pihak yang memohon pengadaan tanah dan dilakukan secara langsung kepada para pemegang hak. Jadi penyerahan ganti-rugi bukanlah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam acara penyerahan ganti-rugi, Panitia pengadaan tanah hanya menyaksikan pelaksanaan saja. Disamping menyaksikan pembayaran ganti-rugi dalam kesempatan tersebut digunakan pula oleh Panitia Pengadaan Tanah untuk menyiapkan berita acara pembayaran ganti-rugi.

#### **2.2.4.1. Pelaksanaan Musyawarah**

Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti-Rugi diatur dalam pasal 14 sampai dengan pasal 21, yang penjabarannya seperti berikut ini:

1. Setelah penyuluhan dan penetapan batas lokasi tanah, Panitia mengundang Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah

yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah di tempat yang telah ditentukan oleh Panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, (Pasal 14 (1)).

2. Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, (Pasal 14 (3)).
3. Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, (Pasal 15 (1)).
4. Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut:
  - a. Nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
  - b. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah misalnya: lokasi tanah, jenis hak atas tanah, status penguasaan tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan, lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

- c. Nilai tafsiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, (Pasal 16 (1)).
5. Pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, (Pasal 16 (2)).
6. Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dengan mengacu kepada unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (Pasal 16 (3)).
7. Apabila pemegang hak atas tanah menyetujui kesediaan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, maka Panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut, (Pasal 18 (1)).
8. Bagi pemegang hak atas tanah belum menyetujui kesediaan instansi Pemerintah, maka diadakan lagi musyawarah hingga tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, (Pasal 18 (2)).
9. Apabila dalam musyawarah tidak juga diambil kesepakatan, maka Panitia mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya, (Pasal 18 (3)).
10. Keputusan Panitia mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian disampaikan kepada kedua belah pihak, (Pasal 19).

#### **2.2.4.2. Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian**

Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian diatur dalam pasal 28 sampai dengan pasal 29, yang penjabarannya seperti berikut ini:

1. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh panitia, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota Panitia dan dibuktikan dengan tanda penerimaan, (Pasal 28 (2)).
2. Pemberian ganti kerugian untuk tanah ulayat dilakukan dalam bentuk prasarana dan sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat, (Pasal 29 (3)).

#### **2.2.4.3. Keberatan Terhadap Keputusan Panitia tentang ganti-rugi.**

Keberatan Terhadap Keputusan Panitia diatur dalam pasal 22 sampai dengan pasal 27, yang penjabarannya seperti berikut ini:

1. Panitia segera melaporkan kepada Gubernur mengenai pemegang hak yang yang dianggap keberatan., (Pasal 22).
2. Setelah menerima laporan keberatan maka Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, (Pasal 23 (1)).
3. Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada Panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, (Pasal 23 (2)).
4. Apabila dianggap perlu Panitia Pengadaan Tanah Propinsi dapat melakukan penelitian ke lapangan, (Pasal 23 (3)).
5. Panitia Pengadaan Tanah Propinsi menyampaikan usul kepada Gubernur mengenai penyelesaian terhadap keberatan, (Pasal 23 (4)).
6. Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diusulkan oleh Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, (Pasal 23 (5)).

7. Apabila pemegang hak atas tanah menyetujui keputusan maka Gubernur memerintah kepada panitia untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian, (Pasal 23 (9)).

Dari tata cara/prosedur pengadaan tanah di atas, semakin jelaslah terlihat bahwa tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 lebih menekankan pada asas musyawarah dalam menentukan besar dan bentuk ganti-rugi. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 dibuat untuk memberikan suatu landasan hukum bagi Pemerintah untuk mengatasi berbagai kesulitan pertanahan ketika Pemerintah menjalankan atau membuka berbagai Proyek Pembangunan sesuai dengan program yang kita jalankan pelita demi pelita. Tanah sebagai komoditas dan umumnya berada di tangan orang perorangan yang belum tentu sepenuhnya bersedia menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah yang akan membangun suatu proyek tertentu diatas tanah yang bersangkutan. Memaksa orang untuk menyerahkan tanahnya pada dasarnya adalah sebuah perkosaan hak yang tidak seharusnya terjadi dalam Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila, (Abdurrahman, 1996).

Selain tata cara/prosedur pengadaan tanah, penting pula diuraikan dalam tulisan ini tentang hubungan ganti-rugi dengan pengadaan tanah serta bentuk ganti-rugi, karena hal ini erat kaitannya dengan pengadaan tanah.

Seperti ditegaskan di dalam pengertian pengadaan tanah, yang dituangkan di dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993, bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Ganti-rugi adalah merupakan salah satu cara dalam pelepasan hak atas tanah yang kuasai oleh warga masyarakat, dengan demikian berarti ganti-rugi itu merupakan syarat terpenting harus dipenuhi dalam setiap pengadaan tanah

hal ini sesuai dengan apa yang diutarakan oleh Parliungan (1998) dalam pembahasannya mengenai pencabutan hak atas tanah sebagai berikut : “Salah satu syarat yang terpenting didalam pembebasan tanah ialah bahwa perlu diadakan penggantian kerugian, pelepasan/pencabutan hak atas tanah harus disertai dengan pembayaran ganti-rugi kepada pihak yang terkena ganti-rugi harus efektif dan layak”.

Dengan demikian ditentukannya ganti-rugi sebagai suatu syarat utama dan sebagai satu-satunya cara dalam pengadaan tanah yang dipunyai dengan suatu hak oleh warga masyarakat, ini mencerminkan adanya hubungan yang sangat erat antara ganti-rugi dengan pengadaan tanah, eratnya hubungan ini mencerminkan pula adanya hubungan yang bersifat langsung, dalam arti bahwa keduanya berada dalam kerangka hubungan Causalitas, sehingga hubungan ini dapat dirumuskan dengan suatu kalimat bahwa “Tiada pelepasan hak atas tanah tanpa ganti rugi”.

Dari hubungan yang bersifat Causalitas itu maka akan membawa suatu konsekuensi bahwa suatu kewajiban bagi setiap instansi atau pihak swasta yang membebaskan tanah yang telah dilekati oleh suatu hak untuk memberikan ganti-rugi kepada pemegang haknya sebagai perwujudan nyata dari pelaksanaan prinsip negara hukum yang berkeadilan sosial, yang selalu harus menyesuaikan antara landasan hukum dan kegunaannya.

Kedudukan yang sangat penting dari ganti-rugi mencerminkan suatu keadaan bahwa bentuk hubungan antara ganti-rugi dan pelepasan hak adalah suatu hubungan yang berbentuk fungsional, dalam arti bahwa hanya dengan ganti-rugi inilah hubungan hukum diantara pemegang hak atas tanahnya akan dapat hapus/putus berdasarkan atas kerelaan dari pemegang hak, kerelaan ini sudah tentu didasari pula oleh suatu motivasi yang berupa suatu harapan bahwa pemegang hak atas tanah akan dapat mengenyam kehidupan yang lebih sejahtera dari ganti-rugi yang diperolehnya itu.



Selain itu di samping hubungan ganti-rugi dan pelepasan hak, mencerminkan hubungan yang berbentuk fungsional seperti dikemukakan diatas juga mencerminkan pula adanya suatu hubungan yang berbentuk organik, hal ini dikatakan demikian karena hukum telah menggariskan bahwa antara ganti-rugi dan pelepasan hak atas tanah adalah merupakan satu kesatuan yang bulat, dalam arti unsur yang satu mencerminkan unsur yang lain tidak akan mungkin tindakan pemutusan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atas tanahnya akan dapat dikategorikan.

