

PENYELESAIAN SENGKETA TERHADAP METODE KONSINYASI DALAM PENGADAAN HAK ATAS TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Rena Dwi Fitriani

Magister Kenotariatan Universitas Islam Malang
Email: renadf.one@gmail.com

Abstrak

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat merugikan kepentingan pemegang hak atas tanah dan menimbulkan konflik pengadaan tanah di masa yang akan datang. Dari uraian latar belakang masalah dirumuskan permasalahan yaitu Bagaimana metode konsinyasi dalam pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? dan Bagaimana penyelesaian sengketa terhadap metode konsinyasi dalam pengadaan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil penelitian diketahui bahwa penitipan ganti kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah berbeda atau tidak sesuai dengan penitipan sebagaimana disebutkan dalam KUHPdata, karena konsinyasi dalam pengadaan tanah secara umum timbul karena adanya keberatan mengenai besarnya jumlah ganti kerugian antara pemerintah dengan masyarakat, sedangkan dalam KUHPdata dikarenakan untuk melunasi hutang perjanjiannya dalam suatu hubungan perikatan. Secara yuridis, konsinyasi dalam pengadaan dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksana Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Konsinyasi dalam pengadaan tanah tidak sesuai dengan asas kesepakatan, namun dikarenakan adanya konsekuensi atas fungsi sosial atas tanah yaitu masyarakat harus merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum, maka konsinyasi dibenarkan dalam pengadaan tanah disebabkan esensi hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang itu mempunyai fungsi sosial yang dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adapun penyelesaian sengketa tentang konsinyasi ini atau masalah ganti rugi bisa dilakukan dengan musyawarah mufakat akan

tetapi jika tidak bisa maka dapat dilakukan dengan penitipan di Pengadilan Negeri.

Kata-Kunci: Konsinyasi, Pengadaan Tanah, Pembangunan

Abstract

Land Procurement for Development in the Public Interest can harm the interests of land rights holders and lead to land acquisition conflicts in the future. From the background of the problem, the problem is formulated, namely How is the consignment method in the procurement of land rights for development in the public interest? and How is the dispute resolution on the consignment method in the procurement of land rights for development in the public interest? This study uses a normative juridical method, namely legal research carried out by examining library materials or secondary data as the basis for research by conducting a search on regulations and legal materials related to the problem under study. (consignment) in land acquisition is different or not in accordance with the safekeeping as stated in the Civil Code, because consignment in land acquisition generally arises because of objections regarding the amount of compensation between the government and the community, while in the Civil Code it is due to pay off the debt agreement in an engagement relationship. . Juridically, consignment in procurement is justified based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest, with the implementing regulation of Presidential Regulation Number 71 of 2012 along with its amendments concerning the Implementation of Land Procurement for Development in the Public Interest. Consignment in land acquisition is not in accordance with the principle of agreement, but due to the consequences of the social function of land, namely the community must give up land rights being revoked in the public interest, consignment is justified in land acquisition because the essence of land rights owned or controlled by someone has a function. Social services that can be used by the government to carry out development aimed at improving the welfare of the community as for the resolution of disputes regarding this consignment or compensation problems can be done by deliberation and consensus, but if it is not possible then it can be done by depositing in the District Court.

Keywords: Notary, Code of Ethics, Notary's Ingar Rights

PENDAHULUAN

Negara menguasai tanah dan sumber daya alam di Indonesia dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional. Penguasaan oleh Negara tersebut diatur di dalam konstitusi dasar Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketentuan Pasal 33 ayat (3) yang

menentukan bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Negara untuk menguasai tanah dan seluruh sumber daya alam yang terkandung di wilayah Indonesia untuk mencapai kesejahteraan sosial. Pemerintah merencanakan dan melaksanakan kegiatan pembangunan di segala bidang untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia berdasarkan amanat konstitusi ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan landasan hak menguasai Negara dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria.

Ketersediaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan fasilitas umum merupakan faktor yang esensial dalam menentukan kelancaran pembangunan nasional. Saat ini, pertumbuhan pembangunan tidak didukung oleh ketersediaan tanah Negara yang bebas dari tanah-tanah hak perseorangan. Pertumbuhan penduduk yang meningkat pesat tidak didukung dengan persediaan sumber daya tanah yang terbatas. Kondisi demikian mengakibatkan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang telah direncanakan oleh pemerintah seringkali berbenturan dengan hak perseorangan atas tanah. Pada akhirnya, demi memenuhi kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan, pemerintah melakukan pengambilalihan tanah-tanah hak perseorangan. Dasar pengambilalihan tanah hak perseorangan untuk kepentingan umum didasarkan kepada ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang menentukan bahwa: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial tanah bermakna bahwa hak atas tanah perseorangan tidak bersifat mutlak. Hak atas tanah tidak dibenarkan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, melainkan harus sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Apabila tanah hak perseorangan diperlukan untuk pembangunan demi kepentingan umum, maka cara pertama yang harus ditempuh Pemerintah adalah Bermusyawarah dengan pemegang hak atas tanah dan pihak yang berhak untuk melepaskan tanahnya secara sukarela disertai dengan penggantian kerugian yang telah disepakati. Manakala kesepakatan tersebut tidak tercapai dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka mekanisme pencabutan hak dapat ditempuh. Pada tahun 1993 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan



pelaksananya dibentuk setahun kemudian yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Istilah konsinyasi tersebut diganti menjadi menitipkan. Pada dasarnya istilah tersebut adalah sama. Ketentuan Pasal 10 ayat 2 tersebut memperluas penerapan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi. Lembaga tersebut diberlakukan tidak hanya dalam pembayaran ganti rugi kepada pihak berhak yang tidak diketahui keberadaannya, tetapi juga kepada pihak berhak yang tidak bersepakat mengenai pelepasan hak atas tanah dan ganti rugi yang ditawarkan.

Pengaturan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 ayat 1 yang menegaskan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah”. Prinsip ini menuntut bahwa pelaksanaan pengadaan tanah harus didasarkan pada kesepakatan dan kesukarelaan pihak yang berkepentingan untuk melepaskan hak atas tanahnya demi kepentingan umum serta pemberian ganti kerugian yang adil dan layak.

Pada tanggal 14 Januari 2012 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diberlakukan. Adapun yang menjadi *legal spirit* dari dibentuknya undang-undang ini adalah untuk meningkatkan jaminan perolehan tanah bagi pembangunan dan perlindungan hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan bagian dari hak asasi manusia sehingga substansi dan prosedur pengadaan tanah perlu diatur dalam suatu bentuk undang-undang. Problem terhadap keraguan panitia dalam menetapkan besarnya ganti kerugian yang akan dititipkan. Apakah harga NJOP atautkah harga *appraisal* independen. Selanjutnya, soal biaya penitipan, tidak ada ketentuan atau Standar Biaya Umum (SBU) soal besaran biaya penitipan ganti kerugian, baik di internal pengadilan maupun di pemerintahan. Lalu kemudian, berapa besar pengalokasian biaya penitipan ganti kerugian, bagaimana cara menghitung besarannya, kemudian bisakah dipertanggungjawabkan pengeluaran untuk biaya penitipan ganti kerugian ke pengadilan, ini juga menjadi persoalan serius selain soal ganti kerugiannya.

Metode setelah konsinyasi dilaksanakan dan diterima pengadilan muncul keraguan untuk melaksanakan pembangunan. Hal ini terjadi karena pengaruh konsep bahwasanya konsinyasi ganti kerugian itu tidak serta merta mengakibatkan peralihan kepemilikan tanah kepada Negara, atau tidak serta merta mengakibatkan pemilik tanah melepaskan hak atas tanahnya kepada

Negara, untuk itu tanahnya belum bisa dipergunakan oleh Negara. Kecuali, uang titipan ganti kerugian itu diambil dan diterima oleh pemilik tanah, maka dapat dianalogikan pemilik tanah telah bersepakat dan mengakibatkan kepemilikan atas tanahnya lepas kepada Negara.

Dalam hal tuntutan proses ganti rugi maupun permukiman kembali harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya. Akan tetapi kenyataannya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ternyata banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan para pemilik tanah baik sebagai perseorangan maupun badan hukum yang terkena proyek pembebasan tanah.

Dari uraian latar belakang di atas maka, penulis merumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimana Metode Konsinyasi Dalam Pengadaan hak atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum? Dan Bagaimana Penyelesaian Sengketa Terhadap Metode Konsinyasi Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?

METODE PENELITIAN

Penelitian adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan dengan suatu sistematis, metodologi ilmiah dengan tujuan untuk memperoleh sesuatu yang baru atau asli dalam usaha memecahkan suatu masalah yang setiap saat dapat timbul di masyarakat.¹ Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif : Menurut Soerjono Soekanto penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti² dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis bahan hukum primer yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari bahan pustaka, antara lain meliputi buku-buku hukum, jurnal atau hasil penelitian, literatur, peraturan perundang-undangan, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik analisis kualitatif yaitu bahan hukum yang diperoleh, kemudian disusun secara

¹ Sukandarrumidi, *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Peneliti Pemula*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006, hal.111

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), Jakarta: Rajawali Pers, 2001, hal.13-14

sistematis, menyeluruh dan lengkap serta terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Analisis Kualitatif ini menggunakan Logis normatif (peraturan UU), silogisme, kualitatif merupakan isi yang terdapat dalam suatu peraturan, mengidentifikasi bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian³

PEMBAHASAN

Metode Konsinyasi Dalam Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam perkembangannya penggunaan istilah konsinyasi sangat berbeda antara dunia perdagangan dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu digunakan untuk masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Perbedaan ini terletak pada pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter serta prinsip dan syarat. Hal-hal tersebutlah yang mengakibatkan perbedaan tersebut sehingga istilah konsinyasi mengalami pergeseran makna, baik dalam KUHPerdata maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁴

Konsinyasi juga dapat diartikan sebagai penitipan uang ke Pengadilan. Sejalan dengan hal tersebut, Kamus Hukum karya Andi Hamzah menjelaskan *consignatie* dengan merujuk tahap penyimpanan. Dari beberapa definisi dan makna konsinyasi tadi, dapat disimpulkan secara umum arti konsinyasi adalah penitipan. Konsinyasi dalam perspektif KUHPerdata menjelaskan bahwa penitipan yang dilakukan di kantor Panitera Pengadilan Negeri dalam hal tata cara pembayaran yang dilakukan oleh debitur dikarenakan kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur. Sesuai dengan hal tersebut, jika kreditur menolak pembayaran debitur, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas utangnya tersebut. Jika kreditur menolaknya debitur dapat melakukannya dengan menitipkan uang tersebut ke Pengadilan Negeri.

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdata. Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak diketemukan.⁵ Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan

³ Boy. S. Sabarguna, *Analisis Data pada Penelitian Kualitatif*, Jakarta: UI Press, 2006, hal.16.

⁴ Aartje Tehupeiory, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Raih Asa Sukses*, 2017, hal. 6.

⁵ Abdulrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aitya Bakti, 1994, hal. 66.

oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.⁶

Penilaian harga bangunan dan atau tanaman dan atau benda benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah. Dalam penetapan dan keberatan penetapan ganti rugi tentang pengadaan tanah untuk umum telah diatur di dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 hari. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati atau Wali Kota atau Gubernur atau Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No 20/1961.

Berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, ketentuan Pasal 43-47 mengatur yang berhak menerima ganti rugi adalah:

1. Pemegang hak atas tanah;
2. Nazir untuk tanah wakaf;
3. Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL
4. Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Ganti rugi diberikan dalam bentuk:

1. Uang;
2. Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;
3. Tanah dan/atau bangunan dan atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
4. *Recognise* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu yakni:

⁶Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit*, hal. 59

1. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
2. Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
3. Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
4. Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan seta oleh pihak yang berwenang.

Hal ini tercantum dalam Pasal 42 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri. Perpres maupun Peraturan Kepala BPN No 3/2007 menyebutkan tentang bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, namun tidak rincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu merupakan proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain:

- (a) Bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima;
- (b) Lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum.

Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

Selain itu penerima ganti rugi bisa mengajukan keberatan pemberian ganti rugi atau menolak pemberian ganti rugi maka uang ganti rugi akan dititipkan ke pengadilan hal ini telah diatur di dalam Pasal 42 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 37 sampai dengan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang lembaga yang keberatan ganti rugi pembebasan lahan untuk kepentingan umum dan besarnya ganti rugi dilakukan dengan musyawarah mufakat dan jika pemegang hak keberatan maka dalam 60 hari di beri kesempatan melakukan keberatan melalui pengadilan dan pengadilan akan memutuskan tentang harga tanah tersebut, dan hasil keputusan tersebut keuangannya dititipkan di pengadilan sesuai dengan keputusan pengadilan. hal ini dinamakan konsinyasi.

Selain itu penulis dapat menyimpulkan bahwa Konsinyasi dapat dilakukan terhadap perikatan yang bersumber pada Undang-Undang ataupun perikatan yang bersumber pada perjanjian. Akan tetapi, konsinyasi hanya dapat dilakukan jika perikatan tersebut berisikan penyerahan benda bergerak. Untuk memenuhi keabsahan konsinyasi, diperlukan syarat-syarat konsinyasi, yaitu syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil adalah

syarat mengenai subjek dan objek dalam perikatan yang hendak dihapuskan dengan cara konsinyasi. Adapun mengenai syarat materiil, yaitu syarat yang berkaitan dengan perikatan itu sendiri, baik dalam tahap penawaran pembayaran tunai maupun dalam tahap penyimpanan atau penitipan. Sedangkan syarat formil adalah syarat mengenai subjek dan objek yang berkaitan dengan prosedur pelaksanaan konsinyasi itu sendiri. Keabsahan konsinyasi bukan saja memenuhi syarat materiil, melainkan juga harus memenuhi syarat formil yang mengatur mengenai subjek dan objek agar konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai sah juga berlaku untuk penyimpanan atau penitipan. Syarat formil juga terbagi atas berita acara dan tempat penyimpanan atau penitipan terakhir tentang bentuk tuntutan hak. Dengan demikian, syarat formil ini menjadi bagian yang tidak terlepas dari keabsahan konsinyasi.

Konsinyasi menurut KUHPdata ini, jika dikaitkan dengan konsinyasi dalam pengadaan tanah tentunya sangat berbeda. Karena konsinyasi dalam KUHPdata timbul karena adanya perikatan. Sedangkan konsinyasi dalam pengadaan tanah timbul karena adanya keberatan mengenai besarnya jumlah ganti kerugian. Menurut, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah hal ini sesuai dengan teori keadilan yang di kemukakan oleh Aristoteles, dan Jhon Rawls. Istilah ganti rugi tersebut dimaksud adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah yang tanahnya sudah beralih. Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitive dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang panjang dan berlarut-larut (*time consuming*) akibat tidak adanya kesepakatan di antara pihak-pihak yang bersangkutan. Sementara itu, dalam bidang keperdataan ganti rugi ditandai sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat dari satu perbuatan yang menyebabkan kerugian diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan/consensus. Singkatnya, ganti rugi adalah pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain.

Penyelesaian Sengketa Terhadap Metode Konsinyasi Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berbicara masalah peyelesain sengketa terhadap konsinyasi terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari unsur-unsur keadilan yang harus diambil dan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 86 ayat 3 dinyatakan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan dengan syarat-syarat dalam hal:

1. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan.
2. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
3. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
4. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
 - a. Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan,
 - b. Masih dipersengketakan kepemilikannya,
 - c. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau
 - d. Menjadi jaminan di Bank.

Dalam hal pengadaan tanah, pengaturan mengenai lembaga konsinyasi pada peraturan-peraturan yang berlaku ataupun tidak berlaku mencantumkan syarat-syarat yang berbeda. Hal ini menyebabkan penerapan konsinyasi untuk pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak berjalan efektif seperti yang diharapkan. Ini karena dalam praktiknya pemilik tanah (masyarakat) tetap menolak besaran ganti rugi dan yang ditawarkan, pemerintah mengambil keputusan sepihak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, yang lalu menitipkannya di Pengadilan Negeri.

Adapun tata cara penitipan ganti rugi/konsinyasi yang diterapkan dalam pengadaan tanah, di terangkan dalam Pasal 25 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Regi ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu sebagai berikut:

1. Permohonan Penitipan Ganti Kerugian diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh Pemohon atau kuasanya yang paling sedikit memuat:
 - a. Identitas Pemohon:

- Dalam hal Pemohon instansi pemerintah, meliputi nama instansi pemerintah, tempat kedudukan, pimpinan instansi yang bertindak untuk dan atas nama instansi pemerintah tersebut dan identitas kuasanya apabila diwakili kuasa; - Dalam hal Pemohon Badan Hukum Milik Negara / Badan Usaha Milik Negara/Daerah / Badan Hukum perdata lainnya, meliputi nama badan hukum, tempat kedudukan, identitas orang yang berwenang untuk mewakili badan hukum tersebut di Pengadilan, dan identitas kuasanya apabila diwakili kuasa.
- b. Identitas Termohon:
- Dalam hal Termohon orang perorangan, meliputi nama, tempat tinggal, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak.
 - Dalam hal Termohon badan hukum perdata, meliputi nama badan hukum perdata, tempat kedudukan dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - Dalam hal Termohon instansi pemerintah, meliputi nama instansi pemerintah, tempat kedudukan, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - Dalam hal Termohon masyarakat hukum adat, meliputi nama masyarakat hukum adat, alamat masyarakat hukum adat, fungsionaris masyarakat hukum adat dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak.
- c. Uraian yang menjadi dasar permohonan Penitipan Ganti Kerugian yang sekurang-kurangnya meliputi:
- Hubungan hukum Pemohon dengan objek pengadaan tanah;
 - Hubungan hukum Termohon dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - Penyebutan secara lengkap dan jelas surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan;
 - Penyebutan besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan penilaian penilai atau penilai publik;
 - Penyebutan waktu dan tempat pelaksanaan serta berita acara hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian;
 - Penyebutan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal terdapat putusan tersebut;
 - Penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besar ganti kerugian berdasarkan Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian atau Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;



- Besaran nilai ganti kerugian yang akan dibayarkan oleh Pemohon kepada Termohon secara jelas, lengkap dan rinci; dan
 - Waktu, tempat, dan cara pembayaran gantikerugian.
- d. Hal yang dimohonkan untuk ditetapkan:
- Mengabulkan permohonan Pemohon ;
 - Menyatakan sah dan berharga Penitipan Ganti Kerugian dengan menyebutkan jumlah besarnya ganti kerugian, data fisik dan data yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima; dan ;
 - Pembebanan biaya perkara.
2. Permohonan Penitipan Ganti Kerugian ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya dengan dilampiri dokumen pendukung sekurang-kurangnya berupa:
- a. Bukti yang berkaitan dengan identitas pemohon:
Dalam hal Pemohon instansi pemerintah, berupa fotocopy surat keputusan pengangkatan/penunjukan/tugas pimpinan instansi pemerintah tersebut.
Dalam hal Pemohon Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara/Daerah/badan hukum perdata lainnya, berupa fotocopy surat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang pengesahan badan hukum, foto copy keputusan pengangkatan orang yang mewakili badan hukum di Pengadilan serta fotocopy KTP atau kartu identitas lainnya yang sah.
 - b. Fotocopy surat keputusan gubernut atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi pembangunan yang menunjukkan Pemohon sebagai Instansi yang memerlukan tanah;
 - c. Fotocopy dokumen untuk membuktikan Termohon sebagai pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah;
 - d. Fotocopy surat dari penilai atau penilai publik perihal nilai Ganti Kerugian;
 - e. Fotocopy Berita Acara Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian ;
 - f. Fotocopy salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal sudah terdapat putusan;
 - g. Fotocopy surat penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besar Ganti Kerugian berdasarkan Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian atau putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jika telah ada;
 - h. Fotocopy dokumen surat gugatan atau keterangan dari paniterapengadilan yang bersangkutan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan atau masih dipersengketakan kepemilikannya;

- i. Fotocopy surat keputusan peletakan sita atau surat keterangan pejabat yang meletakkan sita dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
- j. Fotocopy surat keterangan bank dan Sertifikat Hak Tanggungan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian menjadi jaminan di bank.
- k. Dalam hal berkas permohonan penitipan ganti kerugian dinilailengkap, Panitera memberikan Tanda Terima Berkas setelah Pemohon membayar panjar biaya melalui bank.

Selanjutnya untuk pelaksanaan penawaran pembayaran terhadap termohon atau masyarakat termuat dalam Pasal 27 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Regi ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu sebagai berikut:

- 1) Panitera menyampaikan berkas permohonan yang sudah diregistrasi kepada Ketua Pengadilan.
- 2) Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan yang memerintahkan Juru Sita Pengadilan dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi untuk melakukan penawaran pembayaran kepada Termohon ditempat tinggal Termohon.
- 3) Juru Sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan tersebut dengan mendatangi Termohon di tempat tinggal Termohon.
- 4) Juru Sita menyampaikan langsung kepada Termohon atau kuasanya kehendak untuk menawarkan pembayaran uang sejumlah nilai Ganti Kerugian yang diajukan Pemohon kepada Termohon berikut segala akibat dari penolakan penawaran pembayaran tersebut.
- 5) Juru Sita membuat berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang Ganti Kerugian yang ditawarkan tersebut dengan ditanda tangani oleh Juru Sita, saksi-saksi dan Termohon.
- 6) Tidak ditandatangani berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak mempengaruhi keabsahan berita acara.
- 7) Salinan berita acara sebagaimana Ayat (5) disampaikan pula kepada Termohon.

Penetapan dan penyimpanan uang ganti kerugian dalam tata cara penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah Pasal 29 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan

Keberatan dan Penitipan Ganti Regi ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hal Termohon menolak untuk menerima uang sejumlah nilai Ganti Kerugian yang ditawarkan untuk dibayar, Ketua Pengadilan menetapkan hari sidang untuk memeriksa permohonan penitipan Ganti Kerugian dan memerintahkan Juru Sita untuk memanggil Pemohon dan Termohon yang akan dilaksanakan pada hari, tanggal dan jam dengan membuat berita acara tentang pemberitahuan akan dilakukan penyimpanan terhadap uang Ganti Kerugian di kas Kepaniteraan Pengadilan.
2. Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan dengan amar:
 - a. Mengabulkan permohonan pemohon.
 - b. Menyatakan sah dan menerima Penitipan Ganti Kerugian dengan menyebutkan jumlah besaran ganti kerugian, data fisik dan data yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima;
 - c. Memerintahkan panitera untuk melakukan penyimpanan uang ganti kerugian dan memberitahukannya kepada Termohon;
 - d. Membebaskan biaya perkara kepada Pemohon.
3. Panitera membuat berita acara penyimpanan penitipan uang Ganti Kerugian yang ditandatangani oleh Panitera, Pemohon dan 2 (dua) orang saksi dengan menyebutkan jumlah dan rinciannya untuk disimpan dalam kas Kepaniteraan Pengadilan sebagai uang penitipan Ganti Kerugian.
4. Salinan berita acara sebagaimana dimaksud Ayat (3) disampaikan pula kepada Pemohon dan Termohon.
5. Ketidakhadiran Termohon dalam penyerahan uang Ganti Kerugian tidak menghalangi dilakukannya penyimpanan uang Ganti Kerugian.

Selanjutnya dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri atau menolak Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Ganti Kerugian dapat diambil di kepaniteraan Pengadilan dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak disertai dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Hal ini tercantum dalam Pasal 30 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Regi ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan tata cara dan prosedur sebagaimana dimaksud, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau penggunaan cara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berpotensi merugikan pemegang-pemegang hak atas tanah karena pemegang hak atas tanah tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan besarnya ganti kerugian dan pemegang hak atas tanah tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menerima besarnya ganti kerugian yang telah dititipkan kepada Pengadilan Negeri. Oleh karena itu, untuk menjamin dan memberikan perlindungan hukum, kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam menentukan besarnya ganti rugi, Pelaksana pengadaan tanah harus mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah berdasarkan harga umum setempat.

Mengenai penyelesaian sengketa atau prosedur konsinyasi atas ganti kerugian bagi satu atau beberapa pemilik sebidang tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang tidak ditemukan tempat tinggalnya oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, hal ini dapat menimbulkan kesulitan dalam melaksanakan konsinyasi tersebut. Sebagai jalan keluarnya, instansi pemerintahan tersebut harus berupaya mencari tempat tinggal pemilik hak atas tanah yang tidak diketahui tempat tinggalnya di media cetak dan elektronik dengan biaya pemasangan iklan ditanggung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Jika dalam waktu 30 hari setelah pemasangan iklan tersebut tetap tidak diketahui tempat tinggalnya, atau tidak ada tanggapan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah baru dapat mengkonsinyasikan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri setempat. Namun, sebaliknya jika ada tanggapan dalam waktu sebelum 30 hari setelah pemasangan iklan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pihak yang dipandu oleh panitia pengadaan tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.⁷

- a. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta perubahannya, mengatur tata cara penerapan

⁷Muhadar, *Ibid*, hal.160

konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu sebagai berikut;

- b. Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
- c. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri berupa uang dan dalam bentuk mata uang rupiah.
- d. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Dengan demikian penulis dapat menyimpulkan bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam substansinya mengatur hak dan kewajiban warga Negara, dan juga ada hak-hak dari manusia, yaitu hak atas tanah, yang dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum menghendaki, dengan mengingat fungsi sosial hak atas tanah, dapat saja hak atas tanah tersebut dicabut. Jika ada aturan hukum yang mengatur mengenai hak-hak dari manusia atau kewajiban dari warga negara materi dan aturan tersebut diatur dalam undang-undang.

Prinsip kehati-hatian harus menjadi hal yang patut diperhatikan dan merupakan bagian dari hak rakyat yang tanahnya diambil dengan cara dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum. Prinsip kehati-hatian setidaknya digunakan saat dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen para pihak. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki warga merupakan bagian dari hak asasi warga negara. Oleh karena itu, hak warga negara atas tanah tidak dengan sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu, termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada. Agar kepentingan warga terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.⁸Keabsahan ataupun legalitas untuk dilakukan penitipan ganti kerugian/konsinyasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diberikan oleh undang-undang inisebagaimana telah diuraikan diatas seyogyanya bertujuan untuk mencapai suatu kondisi negara yang sejahtera sebagaimana teori negara sejahtera (*welfare state*), yaitu hal atau keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan, dan ketenteraman, dimana negara melaksanakan fungsinya dalam menyediakan pelayanan sosial di berbagai bidang untuk keuntungan masyarakat secara individu, menyediakan pelayanan sosial di berbagai bidang seperti pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dan lain sebagainya yang pada akhirnya hal tersebut

⁸Djoni Sumardi Gozali, *Penerapan Azas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Surabaya: Universitas Arilangga, 2017.hal. 155.

akan memberikeuntungan kepada masyarakat baik secara komunal, maupun individu. Akan tetapi keabsahan/legalitas konsinyasi sebagaimana dimaksud tentunya dalam penerapannya harus mengedepankan ataupun haruslah sesuai dengan azas-azas dari undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu sendiri, yaitu azas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan, sebagai azas-azas umumnya.

KESIMPULAN

Metode konsinyasi diuraikan di dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang keberatan menerima ganti rugi pembebasan lahan untuk kepentingan umum dan besarnya ganti rugi dilakukan dengan musyawarah mufakat. Jika pemegang hak atas tanah keberatan maka dalam 60 hari diberi kesempatan melakukan keberatan melalui pengadilan dan pengadilan akan memutuskan tentang harga tanah tersebut, dan hasil keputusan tersebut keuangannya dititipkan di pengadilan sesuai dengan keputusan pengadilan. Hal ini dinamakan konsinyasi. Pada prinsipnya menyatakan jika pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak/instansi yang memerlukan tanah, namun dikarenakan hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakat yaitu dimana pemerintah bertindak sebagai regulator yang bertujuan melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, serta adanya konsekuensi atas fungsi sosial atas tanah, maka masyarakat harus merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Penyelesaian masalah ganti rugi tentang pembebasan lahan untuk kepentingan umum terlebih dahulu diadakan musyawarah mufakat untuk menentukan nilai ganti rugi akan tetapi jika keberatan maka bisa melalui pengadilan. atau bisa dikatakan penyelesaian sengketa bisa melalui : (1). Penyelesaian sengketa melalui pengadilan (*litigasi*) dan, (2). Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*nonlitigasi*) atau lebih dikenal dengan alternatif penyelesaian sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aartje Tehupeiory, 2017, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*: Raih Asa Sukses.
- Abdulrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Bandung: Citra Aitya Bakti.

- Boy. S. Sabarguna, 2006, *Analisis Data pada Penelitian Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Djoni Sumardi Gozali, 2017. *Penerapan Azas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Surabaya: Universitas Arilangga.
- Sukandarrumidi, 2006, *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Peneliti Pemula*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers.