

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HUKUM PERTANAHAN NASIONAL, PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM, GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH, KONSINYASI, DASAR HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

#### **A. Dasar Hukum Pertanahan Nasional**

##### **1. Menurut Undang-Undang Dasar 1945**

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat dinyatakan bahwa:

“bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Untaian kata ini mengandung makna bahwa di dalamnya memberikan kekuasaan (baca kewenangan) pada negara (baca pemerintah) untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang diabdikan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara (disingkat menjadi: HMN) termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## 2. Menurut Undang-Undang

Menurut Pasal 2 UUPA, HMN hanya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Peraturan perundang-undangan di bidang agraria, memberi kekuasaan yang besar kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia, sehingga berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Oleh karena itu, di kalangan ahli hukum timbul gagasan untuk membatasi wewenang negara yang bersumber pada HMN. Beberapa kesalahan pemaknaan oleh negara dalam hal ini dilakukan oleh institusi pemerintah telah diteliti oleh Mohammad Bakri dalam disertasinya mengemukakan keharusan pembatasan hak menguasai tanah oleh negara dalam hubungannya dengan hak Ulayat dan hak perorangan atas tanah.

Kewenangan yang dimiliki oleh negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realita dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah melalui kebijakan-kebijakan (*policy*

*making / beleid maken*) dilandasi nilai-nilai filosofi Pancasila seperti: Ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan. Nilai-nilai sebagaimana disebut menurut segolongan ahli hukum merupakan serangkain nilai-nilai fundamental (*a fundamental values*) karena bisa diketemukan di semua sistem hukum di dunia.

### 3. Menurut Peraturan Berlaku Lainnya

Prinsip dasar kebijakan pertanahan Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria. Namun, seiring berjalannya waktu dan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, maka semakin besar pula tuntutan untuk melakukan pembaharuan pemikiran yang mendasari terbitnya kebijakan di bidang pertanahan.

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi hukum adat, yang dirumuskan dengan kata-kata: Komunalistik Religius, yang artinya memungkinkan penguasaan tanah secara Individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan (Boedi Harsono, 2005, hal. 228).

Sifat Komunalistik Religius konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa,  
termasuk kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Unsur religius konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Dalam konsepsi hukum adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah ”peninggalan nenek moyang” atau sebagai ”karunia sesuatu yang gaib”. Dengan adanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa maka dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar. (Boedi Harsono, 2005)

Dalam konteks perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu terus ditingkatkan perwujudannya secara konsekuen dan konsisten. Penghormatan kepada hak dasar manusia semestinya diberikan secara proposional, sebab hukum hanya dalam dan untuk hal-hal yang konkrit. Menurut ketentuan Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa:

“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 dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Pencabutan hak ini dilakukan sesuai dengan cara yang diatur dalam Undang-Undang 20 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti rugi yang layak. Dengan menggunakan Pasal 18 ini maka hak atas tanah dapat dicabut oleh negara dengan syarat tertentu yaitu dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Proses ini memerlukan prosedur yang panjang dan waktu yang lama, karena melalui Keputusan Presiden (Keppres), atas dasar ketentuan Pasal

27 UUPA. Hak atas tanah hapus karena penyerahan sukarela dengan pelepasan hak. Pelepasan hak atas tanah adalah langkah pertama yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Namun cara ini tidak selalu produktif, dan memiliki nilai jual dengan harga tinggi sehingga kerap terjadi dialog atau musyawarah yang cukup alot antara pemerintah dengan pemilik tanah tersebut. Khususnya mengenai pemberian ganti rugi.

Pengadaan tanah hanya dapat dilakukan melalui pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah. Musyawarah disini diartikan sebagai proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan pihak instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat luas. Tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan

keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

## **B. Asas Hukum Pertanahan Nasional**

Dalam kehidupan manusia terdapat suatu tuntutan etis untuk membentuk hidup bersama yang baik. Demi tercapainya kehidupan bersama tersebut maka diperlukan pedoman dalam pembentukan hukum supaya sesuai dengan cita-cita hidup dan kebutuhan hidup. Asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai yang menjadi pedoman pembentukan hukum tersebut. Menurut Van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk- petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Sedangkan menurut Paul Scholten asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang- undangan dan putusan- putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan- ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Asas hukum merupakan kriteria nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi pembentukan hukum. Asas hukum berlandaskan pada kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Keberadaan lembaga hukum pengadaan tanah bersumber dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat, yaitu

komunalistik religius. Konsepsi ini memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Dari konsepsi ini lahirlah konsep fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA. Maria S.W. Sumardjono memberikan tafsiran terhadap asas fungsi sosial atas tanah sebagai berikut:

- a. Fungsi sosial hak atas tanah berlaku untuk semua hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA;
- b. Tidak boleh menyalahgunakan hak atas tanah dan harus dimanfaatkan bagi pemegang hak dan masyarakat;
- c. Keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat, kepentingan individu dihormati dalam pelaksanaan kepentingan umum.

Dari konsep fungsi sosial ini maka dijabarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Prinsip ini harus ditegakkan demi terwujudnya keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat. Asas secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kemanusiaan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Keikutsertaan;
- h. Kesejahteraan;
- i. Keberlanjutan; dan
- j. Keselarasan.”

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2, asas-asas tersebut dijelaskan maknanya sebagai berikut:

**1. Asas Kemanusiaan**

Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

**2. Asas Keadilan**

Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

**3. Asas Kemanfaatan**

Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

**4. Asas Kepastian**

Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

**5. Asas Keterbukaan**

Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

#### **6. Asas Kesepakatan**

Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

#### **7. Asas Keikutsertaan**

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

#### **8. Asas Kesejahteraan**

Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

#### **9. Asas Keberlanjutan**

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

#### **10. Asas Keselarasan**

Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

## **C. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah**

### **1. Pengertian Pengadaan Tanah**

Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

#### **a. Kepentingan Pemerintah**

Pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

#### **b. Kepentingan Swasta**

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti rugi juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah yakni:

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

Hal tersebut berbeda dengan ketentuan Perpres RI No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan pengertian pengadaan tanah adalah:

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah,

bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”.

Hal ini berarti tidak ada lagi unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja. (John Salindeho, 1988, hal. 155).

Pengertian pengadaan tanah selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Pengertian pengadaan tanah dalam Peraturan Presiden 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, menurut Boedi Harsono yaitu “Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya dan pihak yang memerlukannya.”

Sedangkan menurut Gunanegara mengenai pengadaan tanah yaitu “Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas

tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. (Sutanto, n.d.)”

c. Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 18 UUPA menyebutkan bahwa sebagai berikut:

“untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. (Pasal 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Hak- Hak Tanah dan BendaBenda yang ada di Atasnya).”

Pelaksanaan Pasal 18 ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya dan operasionalnya berdasarkan pada Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 mengatakan bahwa :

“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.”

Berdasarkan uraian tersebut dapat dinyatakan bahwa kepentingan umum menurut UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah dalam arti peruntuknya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan pembangunan. Kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan baik langsung maupun tidak langsung.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam penjelasan huruf c menyebutkan pula bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Menurut Arie Sukanti, kepentingan umum adalah Kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, berfungsi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat (Yul Ernis S.H., 2015, hal. 25).

Pengertian Kepentingan Umum merupakan salah satu isu sentral dalam pengadaan tanah, karenanya hukum harus memberikan batasan yang tegas supaya tidak ditafsirkan oleh pemerintah untuk kepentingan lain. Pada masa lalu baik masa orde lama maupun Orde Baru, istilah kepentingan umum sering

dijadikan tameng bagi pengusaha dengan menggunakan corong pemerintah agar kepentingannya dalam perolehan tanah lancar.

Huybers dalam bukunya *Filsafat Hukum dan Lintasan Sejarah* mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga Negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik dan pelayanan public. Sedangkan menurut pendapat John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara (Priska, n.d., hal. 10).

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah meliputi: kepentingan bangsa, kepentingan Negara, kepentingan bersama rakyat, kepentingan pembangunan. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 memberikan garis yang tegas terhadap Kepentingan Umum. Kepentingan Umum adalah seluruh kepentingan lapisan masyarakat (Presiden Republik Indonesia, 1993). Keppres ini memberikan kriteria setiap pembangunan dapat dikatakan

sebagai Kepentingan Umum ada tiga kriteria pembangunan sebagai kepentingan umum yaitu:

1. Pembangunan itu dilakukan oleh pemerintah;
2. Selanjutnya dimiliki oleh pemerintah;
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan (Presiden Republik Indonesia, 1993).

Pengertian kepentingan umum tersebut relatif lebih tegas dan berkepastian hukum sebagaimana ditegaskan lebih lanjut pada pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden nomor 71 tahun 2012 pasal 1 angka 6 yaitu kepentingan umum adalah kepentingan bangsa negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-undang tersebut juga mengubah pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum pembangunan kepentingan umum meliputi 18 kegiatan. Kriteria kepentingan umum ditentukan: (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan (2) tanahnya selanjutnya dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah (Presiden Republik Indonesia, 2012).

Kegiatan yang digolongkan sebagai kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur dalam ketentuan Pasal 10 sebagai berikut:

- 1) Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat digunakan untuk pembangunan:
- a) pertahanan dan keamanan nasional;
  - b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
  - c) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
  - d) pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
  - e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
  - f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
  - g) jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
  - h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
  - i) rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - j) fasilitas keselamatan umum;
  - k) tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public
  - m) cagar alam dan cagar budaya;
  - n) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
  - o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
  - p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - q) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
  - r) pasar umum dan lapangan parkir umum.
- (Presiden Republik Indonesia, 2012).”

Batasan tentang pengertian kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut masih terlihat abstrak sehingga menimbulkan penafsiran berbeda-beda dalam

masyarakat. Beberapa jenis kegiatan pembangunan tidak menunjukkan sasaran kearah jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, setiap upaya pelaksanaan satu kegiatan yang akan dikaitkan dengan kepentingan umum hendaknya didahului dengan kajian dalam bentuk memastikan bahwa kegiatan tersebut benar-benar merupakan socially profitable (Sutanto, n.d.)

## **2. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah**

Dalam kehidupan manusia terdapat suatu tuntutan etis untuk membentuk hidup bersama yang baik. Demi tercapainya kehidupan bersama tersebut maka diperlukan pedoman dan pembentukan hukum agar sesuai dengan cita-cita hidup dan kebutuhan hidup. Asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai yang menjadi pedoman pembentukan hukum tersebut. Menurut Van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

### **a. Pengertian Ganti Rugi**

Kegiatan pembangunan di kota maupun desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan dimaksud. Usaha-usaha pengembangan dari kota sampai desa yaitu berupa perluasan tanah yang dilakukan dengan cara melakukan pembebasan lahan atau pengadaan tanah bagi

kepentingan umum. Pencabutan itu sendiri harus didahulukan dengan proses musyawarah pada saat kegiatan pengadaan tanah dengan pemberian ganti rugi. Sebelum adanya proses pencabutan hak atas tanah, harus didahului dengan proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, dan semuanya itu dilakukan dengan prinsip musyawarah mufakat. Sesuai dengan ketentuan.

Musyawarah antara Pemerintah dalam hal ini pelaksana pengadaan tanah dengan pemilik tanah, memang dibatasi dengan waktu, hal ini untuk memberikan kepastian dalam pengadaan tanah. Pengadaan tanah bisa dilakukan dengan cara pembebasan atau pencabutan keduanya tetap diberikan ganti rugi kepada yang berhak. Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penentuan harga ganti rugi yang dikatakan atas dasar jual beli artinya jual beli dalam kondisi yang wajar, dikatakan wajar dalam sudut pandang ekonomi kalau antara permintaan dan penawaran dalam kondisi yang seimbang. Harga dalam kondisi yang demikian biasa dijadikan acuan, walau tidak menjadi 5 keharusan dalam arti patokan harga yang dikuatkan dengan yuridis yang menyangkut pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah. ( Mudakir Iskandar Syah, op.cit., hlm.5.)

Jika diperhatikan ketentuan tentang ganti kerugian dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum selama ini cenderung merugikan pemegang hak atas tanah. Kerugian yang diganti hanyalah kerugian non fisik seperti tanah, bangunan dan tanaman saja. Sedangkan kerugian non fisik tidak diperhitungkan. Lalu dasar perhitungan besarnya ganti kerugian atas tanah bukan atas dasar harga sebenarnya atau harga pasar. Ganti kerugian yang utama adalah penggantian kerugian bila harta pemilik yang dicabut dari harta pribadinya, sebenarnya nilai ganti rugi yang dibayar tersebut harus sama dengan nilai yang diambil daripadanya, karena tujuan dari ganti rugi itu untuk mendapatkan uang yang nilainya setara dengan nilai yang diambil.

Pada dasarnya ganti rugi merupakan pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Dalam perspektif hukum keperdataan, menurut Bernhard Limbong ganti rugi ditandai sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat dari satu perbuatan yang menyebabkan kerugian diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan (Bernhard Limbong, 2011, hal. 173). Atas dasar pengertian ini, maka bentuk ganti rugi yang ditawarkan semestinya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga kerugian non fisik. Di samping kerugian fisik

seperti halnya tanah, rumah dan tanaman, pemegang hak atas tanah juga harus mendapat ganti atas kerugian nonfisik.

b. Asas-Asas Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Menurut Bernhard Limbong, terdapat sejumlah asas-asas yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi antara lain:

- I. Asas itikad baik Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dalam menentukan besarnya ganti rugi sehingga tidak ada pihak yang dirugikan;
- II. Asas keseimbangan Pemberian ganti rugi harus mendatangkan kesejahteraan bersama. Ganti rugi diberikan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama;
- III. Asas kepatutan Nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata dari tanah dan/atau segala yang menjadi turunannya. Harga yang didasarkan kepada nilai nyata tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum dapat saja merupakan harga catut. Sebaliknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi;

IV. Asas kepastian hukum Ketentuan mengenai ganti rugi tanah harus diatur dalam undangundang khusus yang mengaturnya. Undang- undang tersebut harus memuat sanksi- sanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan nonpenal sehingga yang diambil selalu berpegangan pada kewajaran dan keadilan;

V. Asas kesejahteraan Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya.

c. Bentuk Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Pasal 36 mengatur mengenai bentuk ganti rugi berupa:

“Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”

Pembayaran ganti rugi yang adil dan layak dalam pengadaan tanah merupakan perwujudan dari prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu bergantung pada aspek kesebandingan nilai ganti rugi yang diberikan dengan kehilangan yang dialami pemegang hak atas tanah. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa

pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Meskipun pada prinsipnya (Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum.)

Pemberian ganti kerugian harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian Namun apabila berhalangan pihak yang berhak hukum dapat diberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerimaan kuasa hanya dapat menerima kuasa dari 1 orang yang berhak atas ganti kerugian.

Yang berhak atas ganti kerugian antara lain:

- I. Pemegang hak atas tanah;
- II. Pemegang hak pengelolaan;
- III. Nazir untuk tanah wakaf;
- IV. Pemilik tanah bekas milik tanah adat;
- V. Masyarakat hukum adat;
- VI. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- VII. Pemegang dasar penguasaan tanah; atau
- VIII. Pemilik bangunan tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

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

Pihak yang menguasai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya menyatakan tidak berlaku dan tanahnya tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ketentuan lain sehubungan dengan pemberian ganti kerugian diatur pada pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa:

“Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan yang diatur oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya”.

d. Penilaian Ganti Rugi

Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa lembaga Pertanahan menetapkan penilaian

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan  
Kemudian lembaga pertanahan mengumumkan nilai yang telah  
ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan  
tanah(Presiden Republik Indonesia, 2012).

Penilai yang telah ditetapkan wajib bertanggung jawab  
terhadap penilaian yang telah dilaksanakan (Presiden Republik  
Indonesia, 2012). Pelanggaran terhadap kewajiban penilai  
terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dapat dikenakan  
sanksi administrasi atau pidana. Penilaian besarnya ganti  
kerugian oleh nilai dilakukan bidang- bidang tanah meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah atau;
- f. Kerugian yang lain dapat dinilai.(Presiden Republik  
Indonesia, 2012).

Kerugian lain yang dapat dinilai maksudnya adalah  
kerugian dan fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang  
misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan  
banyak tempat biaya alih profesi dan nilai atas Seperti sisa.

Nilai ganti rugi yang dinilai oleh pemilik merupakan nilai  
pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk

kepentingan umum (Presiden Republik Indonesia, 2012). Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil Penilaian penilaian disampaikan kepada lembaga Pertanahan dengan berita acara mulai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian nilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti rugi. Dalam pasal 35 undang-undang nomor 12 tahun 2012 disebutkan bahwa apabila dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. yang dimaksud dengan “tidak lagi dapat difungsikan” adalah bidang tanah yang tidak dapat lagi digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian. yang terbagi sehingga sebagai lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian sehubungan hal tersebut pihak yang menguasai atau memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atau seluruhnya. (Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

### **3. Konsinyasi**

Secara etimologi (asal kata) pengistilahan konsinyasi dalam Bahasa Inggris berasal dari kata *consign*, *consignment* artinya menyerahkan sebagai penitipan. Adapun dari bahasa Belanda,

consignatie yang artinya penitipan uang atau barang pada pengadilan guna membayar utang. Pada bahasa Prancis konsinyasi berasal dari kata depot vonte artinya penitipan barang. (Aartje, 2017, hal. 6–7).

Menurut Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia kata konsinyasi diartikan sebagai “penitipan uang ke pengadilan.” Sejalan dengan hal tersebut kamus hukum karya Andi Hamzah menjelaskan consignatie dengan merujuk tahap penyimpanan.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tentang penitipan uang ganti kerugian diatur dalam Pasal 42 (Tami Rusli, n.d., hal. 18) :

- a. 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.
- b. Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
  - I. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
  - II. 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

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, 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.

Secara garis besar konsinyasi menurut pasal 1381 KUHPerdata adalah penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan/konsinyasi, sebagaimana diatur dalam pasal 1404-1412 KUHPerdata sebagai berikut (Tami Rusli, n.d.) :

- a. Pasal 1404 KUHPerdata Menyatakan:

Jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan. Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran,

asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur.

b. Pasal 1405 KUHPerdata Menyatakan:

Agar penawaran yang demikian sah, perlu :

- I. Bahwa penawaran itu dilakukan kepada seorang kreditur atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;
- II. Bahwa penawaran itu dilakukan oleh orang yang berkuasa untuk membayar;
- III. Bahwa penawaran itu mengenai seluruh uang pokok yang dapat dituntut dan bunga yang dapat ditagih serta biaya yang telah ditetapkan, tanpa mengurangi penetapan kemudian;
- IV. Bahwa ketetapan waktu telah tiba jika itu dibuat untuk kepentingan kreditur;
- V. Bahwa syarat yang menjadi beban utang telah terpenuhi;
- VI. Bahwa penawaran itu dilakukan di tempat yang menuntut persetujuan pembayaran harus dilakukan dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada kreditur pribadi atau di tempat tinggal yang sebenarnya atau tempat tinggal yang telah dipilihnya;

VII. Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, masing-masing disertai dua orang saksi.

c. Pasal 1406 KUHPerdara Menyatakan:

Agar suatu penyimpanan sah, tidak perlu adanya kuasa dan Hakim cukuplah :

- I. Bahwa sebelum penyimpanan itu, kepada kreditur disampaikan suatu keterangan yang memuat penunjukan hari, jam dan tempat penyimpanan barang yang ditawarkan;
- II. Bahwa debitur telah menetapkan barang yang ditawarkan itu, dengan menitipkannya pada kas penyimpanan atau penitipan di kepaniteraan pada pengadilan yang akan mengadilinya jika ada perselisihan beserta bunga sampai pada saat penitipan;
- III. Bahwa oleh notaris atau jurusita, masing-masing disertai dua orang saksi, dibuat berita acara yang menerangkan jenis mata uang yang disampaikan, penolakan kreditur atau ketidakhadirannya untuk menerima uang itu dan akhirnya pelaksanaan penyimpanan itu sendiri;
- IV. Bahwa jika kreditur tidak datang untuk menerimanya, berita acara tentang penitipan diberitahukan kepadanya, dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkan itu.

d. Pasal 1407 KUHPerdata Menyatakan:

Biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan harus dipikul oleh kreditur, jika hal itu dilakukan sesuai dengan undang-undang.

e. Pasal 1408 KUHPerdata Menyatakan:

Selama apa yang dititipkan itu tidak diambil oleh kreditur, debitur dapat mengambilnya kembali, dalam hal itu orang-orang yang turut berutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.

f. Pasal 1409 KUHPerdata Menyatakan:

Bila debitur sendiri sudah memperoleh suatu putusan Hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti, dan dengan putusan itu penawaran yang dilakukannya telah dinyatakan sah, maka ia tidak dapat lagi mengambil kembali apa yang dititipkan untuk kerugian orang-orang yang ikut berutang dan para penanggung utang, meskipun dengan izin kreditur.

g. Pasal 1410 KUHPerdata Menyatakan:

Orang-orang yang ikut berutang dan para penanggung utang dibebaskan juga, jika kreditur, semenjak hari pemberitahuan penyimpanan, telah melewatkan waktu satu tahun, tanpa menyangkal sahnya penyimpanan itu.

h. Pasal 1411 KUHPerdata Menyatakan:

Kreditur yang telah mengizinkan barang yang dititipkan itu diambil kembali oleh debitur setelah penitipan itu, dikuatkan putusan Hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti, tidak dapat lagi menggunakan hak-hak istimewa atau hipotek yang melekat pada piutang tersebut untuk menuntut pembayaran piutangnya.

i. Pasal 1412 KUHPerdara Menyatakan:

Jika apa yang harus dibayar berupa suatu barang yang harus diserahkan di tempat barang itu berada, maka debitur harus memperingatkan kreditur dengan perantaraan pengadilan supaya mengambilnya, dengan suatu akta yang harus diberitahukan kepada kreditur sendiri atau ke alamat tempat tinggalnya, atau ke alamat tempat tinggal yang dipilih untuk pelaksanaan persetujuan. Jika peringatan itu telah dijalankan dan kreditur tidak mengambil barangnya, maka debitur dapat diizinkan oleh Hakim untuk menitipkan barang tersebut di suatu tempat lain.

#### **D. Lembaga Hukum Konsinyasi**

##### **1. Lembaga Hukum Konsinyasi Dalam KUHPerdara**

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdara sebagai berikut :

a. Pasal 1404 KUHPerdara Menyatakan:

“jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran

pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang- undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.”

b. Pasal 1404 KUHPerdata Menyatakan:

“Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

- 1) bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;
- 2) bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
- 3) bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
- 4) bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
- 5) bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;
- 6) bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
- 7) bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, keduanya disertai dua saksi.

c. Pasal 1404 KUHPerdata Menyatakan:

“biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si

berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang.”

d. Pasal 1404 KUHPerdato Menyatakan:

“selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.” (Pasal 1408 KUH Perdata)

Menurut Subekti, konsinyasi dalam hukum perdata banyak dilakukan ketika terjadi penurunan mata uang seperti yang pernah terjadi di zaman penjajahan Jepang. Dalam hal terjadi penurunan mata uang, kreditur cenderung enggan menerima pembayaran hutang. Nilai mata uang pada saat pengembalian jauh lebih rendah dari nilai mata uang pada saat peminjaman. Berdasarkan ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa : Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan atau konsinyasi terjadi apabila dalam suatu perjanjian kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat ini berarti bahwa penawarannya hanya dikenal apabila telah terjadi hubungan hutang piutang di sini bahwa jelas lembaga konsinyasi bersifat limitatif.

Jadi, konsinyasi baru menghapuskan perikatan secara definitif apabila:

- a. kreditur menerima uang atau benda bergerak lain yang dititipkan, atau;

- b. konsinyasi dinyatakan sah oleh Pengadilan (*vordering tot van waarde verklaring*).

Dari ketentuan KUH Perdata dapat disimpulkan akibat hukum konsinyasi bagi debitur sebagai berikut:

- a. Debitur bebas dari tuntutan wanprestasi, ganti rugi atau pembatalan perjanjian timbal balik sejak utangnya dikonsinyasikan;
- b. Debitur tidak lagi berutang bunga terhitung sejak sahnya konsinyasi;
- c. Debitur tidak lagi menanggung risiko atas benda yang telah dikonsinyasikan dan risiko beralih kepada kreditur;
- d. Pada persetujuan timbal balik, debitur dapat menuntut prestasi kreditur, ganti rugi atau pembatalan perjanjian dengan alasan kreditur wanprestasi.

Akibat hukum konsinyasi bagi kreditur adalah sebagai berikut:

- a. Kreditur menanggung risiko atas benda yang telah dikonsinyasikan;
- c. Kreditur berhak meminta agar menyatakan konsinyasi tidak berharga atau menerima benda yang dikonsinyasikan dengan akibat hukum perikatan hapus secara definitif.

## **2. Lembaga Hukum Konsinyasi Dalam Peraturan Pengadaan Tanah**

Istilah konsinyasi merupakan padanan kata yang artinya sama dengan penitipan dalam peraturan pengadaan tanah. Kesamaan arti dari

kedua kata tersebut dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu: Dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut, dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Istilah konsinyasi tersebut tidak dipergunakan lagi di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden tersebut istilah yang dipergunakan adalah menitipkan, yaitu: (Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.)

Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan Menitipkan ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 istilah yang dipergunakan dalam ketentuan Pasal 42 ayat (1) adalah dititipkan:

“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 yang dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat” (Presiden Republik Indonesia, 2012).

Istilah lembaga hukum konsinyasi pertama kali dipergunakan dalam surat fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 16 November 1988 Nomor 578/1320/88/IIUM-TV/PDT dalam kasus pengadaan tanah untuk pembangunan Waduk Kedung Ombo yang pada intinya memuat fatwa sebagai berikut:

“Bahwa untuk mengatasi hambatan dalam melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal pemilik tanah tidak bersedia menerima uang ganti rugi, maka terdapat cukup alasan untuk menggunakan lembaga hukum konsinyasi kepada Pengadilan berdasarkan Pasal 1404 KUH Perdata.”

Fatwa tersebut merupakan awal mula penerapan lembaga hukum konsinyasi ke dalam hukum pengadaan tanah. Lembaga hukum konsinyasi ganti rugi tidak diatur secara mendetail dalam peraturan pengadaan tanah, sehingga tidak ditemukan adanya perbedaan substansial dengan lembaga hukum konsinyasi yang diatur dalam KUH Perdata. Boedi Harsono berpandangan bahwa lembaga hukum konsinyasi yang dimaksud dalam hukum pengadaan tanah secara konseptual merujuk pada konsinyasi yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Lembaga hukum konsinyasi diatur secara formal dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan pengaturannya terus dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum. Sebelum diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak dikenal adanya lembaga hukum konsinyasi dalam hukum tanah. Satu- satunya lembaga hukum konsinyasi yang dikenal diatur dalam Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum perdata.

Lembaga hukum konsinyasi ganti rugi dalam peraturan pengadaan tanah diberlakukan dalam beberapa hal, yaitu:

- a. Kesepakatan mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi tidak tercapai;
- b. Pihak yang berhak menerima ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
- c. Objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, disita, atau menjadi jaminan di bank.

Mekanisme konsinyasi ganti rugi yang terjadi dalam praktek pengadaan tanah hingga saat ini masih tunduk kepada ketentuan KUH Perdata. Perkembangan saat ini menunjukkan bahwa kedudukan KUH

Perdata tidak lagi sebagai wetboek melainkan hanya sebatas rechtboek yang dijadikan pedoman oleh hakim dalam menyelesaikan perkara. Terlepas dari kedudukan KUH Perdata sebagai rechtboek, ditinjau dari kenyataannya bahwa hingga saat ini belum ada peraturan nasional yang mengatur secara khusus dan lengkap mengenai lembaga hukum konsinyasi, maka ketentuan dalam KUH Perdata masih berlaku terhadap mekanisme konsinyasi ganti rugi di pengadilan negeri.

Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 pada pasal 24 ayat (1) bahwa:

- “Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan Penitipan Ganti Kerugian kepada Pengadilan dalam hal ini memenuhi satu atau lebih keadaan berikut ini:
- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian tetapi tidak mengajukan Keberatan ke Pengadilan;
  - b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
  - d. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
    - 1) Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan;
    - 2) Masih di persengketakan kepemilikannya;
    - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
    - 4) Menjadi jaminan di bank.”

## **E. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pasal 2, Pasal 6, dan Pasal 14 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
4. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
5. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
6. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
7. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

8. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
9. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.