



Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Wahyu Ibrahim
M. Yamin, Hasyim Purba, Rosnidar

whey.ibra@gmail.com

Abstract. The problems of this thesis is whether the provisions of the consignment in the procurement of land for the construction of public interest in accordance with the care that is mentioned in the BW / Civil Code, why legally consignment justified in the procurement of land for development in the public interest, and whether care compensation (consignment) of the land used for construction of the public interest is in conformity with the principles of the agreement. This type of research used in this research is a kind of normative juridical research, descriptive analysis. The data analysis was conducted using qualitative analysis. The survey results revealed that the care for damages (consignment) in different land acquisition or do not fit as well as the shift in meaning with care as in the Civil Code, as consignment in land procurement relationship between the government and community objections regarding the huge amount of compensation given, whereas in the Civil Code to repay debt due receivables arising under a contract in an engagement relationship.

Keywords: Custody Compensation (Consignment), Land Procurement, Public Interest.

LATAR BELAKANG

Pendahuluan

Tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya sebatas untuk digunakan sebagai tempat tinggal, tetapi juga untuk tumbuh kembangnya sosial, politik, dan kebudayaan seseorang maupun kelompok. Di sisi lain, secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual haknya. Pernyataan yang tepat yaitu dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama yang dikuasainya.

Perkembangan pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat. Kegiatan pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, gedung sekolah, rumah sakit, pasar, stasiun kereta api, tempat ibadah, jembatan, pengadaan berbagai proyek pembuatan dan pelebaran jalan serta pembangunan untuk kepentingan umum lainnya memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, salah satu upaya untuk menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan oleh pemerintah sendiri sehingga pengadaannya harus dilakukan secara tepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang dengan latar-belakang prinsip tersebut pemerintah melaksanakannya dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Cara ini dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati antara pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah dan pemilik tanah yang akan melepaskan atau menyerahkan tanahnya.

Aartje Teupeiory menyatakan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu kegiatan dalam hal menyediakan tanah untuk kepentingan masyarakat/umum bagi pelaksanaan proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah. Pengertian ini juga mencakup unsur kepentingan umum, mekanisme musyawarah, dan ganti rugi kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Secara normatif kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk

kepentingan umum berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dimana kegiatan ini harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya sehingga pengaturannya harus secara tegas dan konkrit diatur oleh undang-undang, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan hukum adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Secara umum, proses pembebasan tanah dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Pengadaan tanah diatas 5 (lima) hektar:
 - Perencanaan: dilaksanakan oleh instansi masing-masing;
 - Persiapan : dilaksanakan oleh Gubernur dan dapat mendelegasikan ke Bupati / Wali Kota;
 - Pelaksanaan/Penyerahan Hasil: dilaksanakan oleh Kanwil BPN dan dapat mendelegasikan ke BPN Kabupaten/ Kota.
- b. Pengadaan tanah dibawah 5 (lima) hektar:
 - Dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah ;
 - Identifikasi status tanah dan kepemilikan bukti kepemilikan letak/ luas tanah;
 - Pengukuran penyampaian surat permohonan pengukuran ke Kakan Pertanahan;
 - Penunjukan KJPP menyampaikan surat untuk melakukan penawaran harga ke KJPP menyiapkan kontrak penyampaian laporan hasil penilaian harga tanah, tanaman & bangunan oleh KJPP musyawarah kesepakatan harga dengan pemilik tanah ;
 - Penyampaian administrasi pembayaran ganti rugi kepada pemilik tanah;
 - Rekomendasi harga ganti rugi tanah ;
 - Rekomendasi dari Dinas Cipta Karya tentang tata ruang ;
 - Musyawarah dengan pemilik tanah untuk mendapatkan harga kesepakatan dari pemilik tanah ;
 - Pembuatan Akta Jual Beli ;
 - Camat selaku PPATS ;
 - Proses pembayaran ganti rugi ke rekening pemilik.

Pada sisi lain, terhadap tanah di Indonesia juga berlaku ataupun mempunyai fungsi sosial, dimana landasan hukumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 6 yang menyatakan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, artinya ketentuan yang diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan perwujudan dari sila-sila Pancasila , dimana secara implisit makna Pasal tersebut ditafsirkan bahwa fungsi sosial merupakan hak milik yang tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat umum , sehingga terdapat konsekuensi dari fungsi sosial atas tanah yang meliputi:

- 1) Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat;
- 2) Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bagi masyarakat dan negara ;
- 3) Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
- 4) Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut ; dan
- 5) Merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Salah satu kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu pengadaan tanah untuk proyek Jalan Tol Medan-Binjai, yaitu berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor : 188.44/293/KPTS/2017 tanggal 15 Juni 2017, tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Medan – Binjai Provinsi Sumatera Utara, dan instansi yang memerlukan tanah yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Bina Marga, Direktur Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah Satuan Kerja (Satker) Pengadaan Tanah Jalan Tol Wilayah II Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan-Binjai yaitu berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No : 664/KPTS/M/2014, tentang Pengangkatan Atasan/Pembantu Atasan/Atasan Langsung Pejabat Perbendaharaan, dan Pejabat Perbendaharaan Satuan Kerja Di Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (daftar nominatif) untuk Kelurahan Tanjung Mulia Hilir, Kota Medan, yang menjadi pendukung penelitian, pada Tahun 2018 diketahui terdapat 137 (seratus tiga puluh tujuh) persil yang terkena objek pengadaan tanah proyek Jalan Tol Medan-Binjai, yang terdiri dari orang perseorangan maupun badan hukum, dengan dasar berbagai alas hak (SHM, HGB, HGU, Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas Tanah, Surat Keterangan Tanah, dll). Mayoritas dari yang memiliki dan/atau menguasai persil-persil tersebut pada hakekatnya menyetujui besaran harga yang ditetapkan pelaksana pengadaan tanah, kecuali untuk 15 (lima belas) pemilik penguasa persil yang tidak menyetujui/tidak terjadi kesepakatan dengan pelaksana pengadaan tanah menyangkut besaran nilai ganti rugi yang diberikan, kemudian 1 (satu) persil karena masih dalam sengketa waris, dan 1 (satu) persil lagi karena masih menjadi objek sengketa di pengadilan.

Definisi konsinyasi yaitu *Consignatie* (Belanda) merupakan penitipan uang atau barang pada pengadilan guna pembayaran utang. Konsinyasi menurut Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “penitipan uang ke pengadilan”. Sejalan dengan hal tersebut, Andi Hamzah menyatakan bahwa konsinyasi (*consignatie*) dengan merujuk pada tahap penyimpanan. Jadi secara umum berarti arti konsinyasi adalah penitipan.

Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dengan ini penulis mengidentifikasi beberapa hal yang menjadi pertanyaan dan pokok masalah dalam penelitian ini, yakni:

1. Apakah ketentuan konsinyasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan penitipan yang disebutkan dalam BW/KUHPerdata?
2. Mengapa secara yuridis konsinyasi dibenarkan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
3. Apakah penitipan ganti kerugian (konsinyasi) terhadap tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah sesuai dengan asas kesepakatan?

Tujuan Penelitian

Sesuai permasalahan sebagaimana tersebut diatas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah ketentuan konsinyasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan penitipan yang disebutkan dalam BW.
2. Untuk mengetahui mengapa konsinyasi secara yuridis dibenarkan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
3. Untuk mengetahui apakah penitipan ganti kerugian (konsinyasi) terhadap tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah sesuai dengan asas kesepakatan.

KERANGKA TEORI

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi.¹ Dan suatu teori harus diuji menghadapkan pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.² Teori diperlukan untuk mengembangkan suatu bidang suatu kajian hukum tertentu. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan dan memperkaya pengetahuan dalam penerapan aturan hukum. Di dalam teori ini, mempunyai pandangan bahwa hukum bukan hanya merupakan kumpulan norma-norma abstrak atau suatu tata tertib hukum, tetapi juga merupakan suatu proses untuk mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dan menjamin pemuasan kebutuhan maksimal dengan pengorbanan yang minimal.³

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dan Teori Keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles, dan John Rawls, serta Teori Fungsi Sosial oleh Leon Duguit.

Untuk memahami pengertian *welfare state* (kesejahteraan negara), jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, kesejahteraan berarti hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, dan ketenteraman.⁴ Secara umum kesejahteraan dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan primernya berupa sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan, konsep kesejahteraan juga diartikan dalam hubungan dengan

¹ J J M M. Wuisman, *Penelitian Ilmu Sosial*, Jilid I, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1996, hal. 203.

² *Ibid*, hal 16.

³ Syafrudin Kalo, *Teori Dan Penemuan Hukum*, Medan, 2009, hal. 19.

⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Op. Cit.* Hal. 1011.

penyediaan pelayanan sosial di berbagai bidang untuk keuntungan masyarakat secara individu.⁵ Dalam kaitan tugas negara untuk menyediakan pelayanan sosial di berbagai bidang seperti pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang akan berfungsi memberi keuntungan kepada masyarakat secara komunal, maupun individu.

Ulasan mengenai teori keadilan menurut Aristoteles, yaitu kelayakan dalam tindakan manusia. Kelayakan diartikan sebagai titik tengah diantara ke dua ujung eksterm yang terlalu banyak dan terlalu sedikit. Kedua ujung eksterm itu menyangkut 2 orang atau benda. Bila 2 orang tersebut punya kesamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, maka masing-masing orang harus memperoleh benda atau hasil yang sama. Kalau tidak sama, maka akan terjadi pelanggaran terhadap proporsi tersebut berarti ketidak-adilan, yang pembagian keadilan menurut Aristoteles yaitu sebagai berikut:⁶

- 1) Keadilan Kumulatif adalah perlakuan terhadap seseorang yang tidak melihat jasa yang dilakukannya, yakni setiap orang mendapat haknya;
- 2) Keadilan Distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasanya yang telah dibuat, yakni setiap orang mendapat kapasitas dengan potensi masing-masing ;
- 3) Keadilan Findikatif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai kelakuannya, yakni sebagai balasan kejahatan yang dilakukan.

Dalam bukunya *A Theory of Justice*, Jhon Rawls berpendapat bahwa perlu adanya keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat termasuk didalamnya negara. Fakta selama ini menunjukkan bahwa rakyat pemilik tanah nyaris tidak memiliki akses tentang rancangan besar tata ruang, peta perencanaan penggunaan tanah, ataupun proyek pengadaan tanah.⁷

Leon Duguit pada Tahun 1922 memperkenalkan teori fungsi sosial. Menurutnya, hak adalah fungsi sosial dalam arti bahwa kekuasaan yang dimiliki seseorang dibatasi oleh kepentingan masyarakatnya. Fungsi sosial adalah tidak adanya hak subyektif (*subjectief recht*), yang ada hanyalah fungsi sosial.⁸

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Konsinyasi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Undang-Undang Pengadaan Tanah

1. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Istilah “pengadaan tanah” pertama kali dikenal dalam Keputusan Presiden (Keppres) No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan Tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Namun, dengan seiring berjalannya waktu Keppres ini tidak berlaku lagi, dan diganti dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mengartikan pengadaan tanah, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.

Landasan yuridis bagi Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, yaitu Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang berbunyi “ 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.”

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui 4 tahap, yaitu antara lain;⁹

- 1) Tahap Perencanaan Pengadaan;
Instansi yang memerlukan tanah membuat Rencana Pengadaan Tanah yang disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah. Setelah dokumen lengkap, instansi yang memerlukan tanah tersebut menyampaikan kepada Gubernur (dimana lokasi pengadaan tanah).
- 2) Tahap Persiapan Pengadaan Tanah;

⁵ Dr. Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2011, hal. 72.

⁶ Rahman Jambi, “Makalah Teori Keadilan” <https://rahmanjambi43.wordpress.com/2015/02/06/>, diakses pada tanggal 18 April 2018.

⁷ Dr. Bernhard Limbong, *Op. Cit*, hal. 2.

⁸ A.P. Parlindungan, *Op.Cit* hal. 65.

⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5280.

Setelah dokumen rencana pengadaan tanah diterima oleh Gubernur, Gubernur membentuk Tim Persiapan Pengadaan Tanah paling lama 10 hari kerja. Tim Persiapan Pengadaan Tanah memiliki tugas:

- a. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan.

Pemberitahuan rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 20 hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh Gubernur. Pemberitahuan dilakukan dengan cara sosialisasi atau tatap muka atau dengan surat pemberitahuan

- b. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan.

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan dilaksanakan oleh tim persiapan pengadaan tanah berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan tersebut dituangkan kedalam Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan yang akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

- c. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan.

Konsultasi publik dilaksanakan oleh tim persiapan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Apabila rencana pembangunan akan mempunyai dampak khusus, konsultasi publik dapat melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan secara langsung. Dalam konsultasi publik, tim persiapan akan menjelaskan rencana pengadaan tanah kepada pihak yang berhak dan pihak yang terkena dampak. Pelaksanaan konsultasi publik dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatanganinya Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan. Hasil kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dituangkan didalam berita acara kesepakatan.

Apabila dalam konsultasi publik terdapat pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya tidak sepakat atau keberatan atas lokasi rencana pembangunan, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang. Konsultasi ulang tersebut dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan yang terjadi didalam konsultasi ulang dituangkan ke dalam berita acara kesepakatan pada konsultasi publik ulang.

Dalam hal konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan atas lokasi rencana pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui tim persiapan. Untuk menindaklanjuti keberatan tersebut, Gubernur membentuk tim kajian keberatan untuk melakukan kajian atas keberatan lokasi rencana pembangunan. Tim kajian keberatan tersebut mempunyai tugas sebagai berikut:¹⁰

1. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, berupa:
 - Klasifikasi jenis dan alasan keberatan.
 - Klasifikasi pihak yang keberatan.
 - Klasifikasi usulan pihak yang keberatan.

Inventarisasi masalah tersebut disusun dalam bentuk dokumen keberatan.
2. Melakukan pertemuan dan klarifikasi dengan pihak yang keberatan, dilakukan untuk:
 - Menyamakan persepsi tentang materi/alasan keberatan pihak yang keberatan.
 - Menjelaskan kembali maksud dan tujuan rencana pembangunan.
3. Melakukan pertemuan dan klarifikasi dengan pihak yang keberatan, dilakukan untuk:
 - Menyamakan persepsi tentang materi/alasan keberatan pihak yang keberatan.
 - Menjelaskan kembali maksud dan tujuan rencana pembangunan.
4. Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan, yang diajukan oleh pihak yang keberatan terhadap:
 - Rencana Tata ruang Wilayah, dan
 - Prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis dan rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.

Rekomendasi yang dibuat oleh tim kajian ditandatangani oleh ketua tim kajian dan disampaikan kepada Gubernur. Berdasarkan rekomendasi tim kajian

¹⁰ Berdasarkan hasil wawancara terhadap Fainir Sitompul sebagai PPK pada Satuan Kerja Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan-Binjai Kementerian PUPR, tanggal 28 September 2018.

tersebut, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi rencana pembangunan. Surat tersebut disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang keberatan. Dalam hal Gubernur memutuskan dalam suratnya, menerima keberatan, maka instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan dan memindahkan lokasi pembangunan ke tempat lain.

Penanganan keberatan oleh Gubernur terhadap pihak yang keberatan dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya keberatan.

d. Menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan.

Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dalam konsultasi publik yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan dan kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dalam konsultasi publik ulang yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan dalam konsultasi publik ulang atau ditolaknya keberatan dari pihak yang keberatan sebagaimana berdasarkan rekomendasi tim kajian keberatan.

Penetapan lokasi pembangunan berlaku untuk jangka waktu 2 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk paling lama 1 tahun. Dalam hal diperlukan, instansi yang memerlukan tanah atas pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN mengajukan permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi pembangunan kepada Gubernur, dalam waktu paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

Permohonan tersebut disertai dengan Keputusan penetapan lokasi dan pertimbangan pengajuan perpanjangan yang berisikan alasan pengajuan perpanjangan, data pengadaan tanah yang telah dilaksanakan dan data sisa tanah yang belum dilaksanakan pengadaan tanahnya. Atas dasar permohonan perpanjangan penetapan lokasi tersebut, Gubernur menetapkan perpanjangan penetapan lokasi sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

Dalam hal jangka waktu lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terpenuhi, dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya dan proses ulang tersebut dimulai dari tahap perencanaan.

e. Mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan

Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengumuman lokasi pembangunan tersebut memuat nomor dan tanggal keputusan penetapan lokasi, peta lokasi pembangunan, maksud dan tujuan pembangunan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan perkiraan jangka waktu pembangunan.

Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan dengan cara:

1. Ditempelkan di Kantor Kelurahan/Desa atau nama lain, kantor; Kecamatan, dan/atau Kantor Kabupaten/Kota dan di lokasi pembangunan. Pengumuman penetapan lokasi dilakukan selama paling kurang 14 hari kerja.
2. Diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Pengumuman tersebut dilaksanakan melalui surat kabar harian lokal dan nasional paling sedikit 1 kali penerbitan pada hari kerja dan pengumuman melalui media elektronik dilaksanakan melalui laman (website) Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota atau Instansi yang memerlukan tanah. Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan paling lambat 3 hari kerja sejak dikeluarkan penetapan lokasi pembangunan.

f. Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lainnya. Pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan mutatis mutandis sesuai Pasal 8 sampai dengan Pasal 46 Perpres 71/2012.

Dalam hal pelaksanaan persiapan pengadaan tanah dilakukan oleh Bupati/Walikota berdasarkan pendelegasian, permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi pembangunan diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota atas pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan perpanjangan tersebut diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

3) Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah;

Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan tanah. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum pada tahap persiapan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilengkapi dengan:

- a. Keputusan penetapan lokasi,
- b. Dokumen perencanaan pengadaan tanah,
- c. Data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah, dilakukan dengan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Inventarisasi dan identifikasi dilakukan oleh Satuan Tugas yang dibentuk oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kegiatannya meliputi:

- a. Data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dan
- b. Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah yang termasuk kedalam Pihak yang berhak yaitu: Pemegang hak atas tanah, Pemegang HPL, Nadzir untuk tanah wakaf, Pemilik tanah bekas milik adat, Masyarakat hukum adat, Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, dan/atau Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Kegiatan inventarisasi dan identifikasi tersebut dilaksanakan dalam waktu paling lambat 30 hari kerja. Hasil inventarisasi dan identifikasi Hasil inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif. Hasil tersebut wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan setempat dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lambat 14 hari kerja. Dalam hal terdapat keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi, dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam jangka waktu 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan atas inventarisasi dan identifikasi selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak berhak dalam pemberian ganti kerugian.

2. Penilaian Ganti Kerugian.

Setelah dilakukannya inventarisasi dan identifikasi, selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian Jasa penilai/penilai publik. Jasa penilai/penilai publik tersebut diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari kerja.

Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah yang meliputi: Tanah, Ruang atas dan bawah tanah, Bangunan, Tanaman, Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau, Kerugian lain yang dapat dinilai.

Tugas penilai dalam melaksanakan besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah tersebut dengan jangka waktu 30 hari kerja sejak ditetapkannya penilai oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Nilai ganti rugi yang dinilai oleh penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian, dan selanjutnya dijadikan dasar untuk menetapkan ganti kerugian dalam musyawarah penetapan ganti kerugian.

3. Musyawarah Penetapan Nilai Ganti Kerugian.

Setelah dilakukan penilaian, maka selanjutnya dilaksanakan musyawarah oleh Pelaksana Pengadaan tanah beserta instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak dalam jangka waktu 30 hari kerja. Musyawarah dilaksanakan untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Apabila pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dalam musyawarah, maka pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal terdapat ketidaksepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lambat 14 hari kerja setelah musyawarah. Pengadilan Negeri dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja harus memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Apabila pihak keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri maka dalam 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung

dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja wajib memberikan putusan terhadap pengajuan kasasi tersebut.

Pada hakikatnya pemberian ganti kerugian diberikan langsung kepada pihak yang berhak, namun dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, maka ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian dapat juga dilakukan terhadap pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan atau pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya atau objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di Pengadilan atau masih dipersengketakan kepemilikannya atau diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau sedang menjadi jaminan di bank.

4. Pemberian Ganti Kerugian.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk; Uang, Tanah pengganti, Permukiman kembali, Kepemilikan saham, atau, Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian ganti kerugian dibuat dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang dilampiri dengan daftar pihak yang berhak penerima ganti kerugian, bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diberikan, daftar dan bukti pembayaran/kwitansi, dan berita acara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah. Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal pihak yang berhak membutuhkan ganti kerugian dalam keadaan mendesak, maka Pelaksana Pengadaan Tanah memprioritaskan pemberian ganti kerugian. Ganti kerugian dalam hal mendesak tersebut diberikan maksimal 25 persen dari perkiraan ganti kerugian yang didasarkan atas NJOP tahun sebelumnya yang telah ditetapkan oleh penilai atau nilai yang ditetapkan oleh putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Pemberian sisa ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak objek pengadaan tanah.

Untuk Objek Pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai pemerintah pusat/daerah tidak diberikan ganti rugi, kecuali terdapat bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan atau objek pengadaan tanah merupakan tanah kas desa. Untuk objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh BUMN diberikan ganti kerugian.

5. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah.

Setelah dilaksanakan pemberian ganti rugi, maka selanjutnya ialah dilakukan Pelepasan hak objek pengadaan tanah, yang dilaksanakan oleh pihak yang berhak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat yang dituangkan dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah.

Dalam hal pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki oleh pemerintah dilakukan sesuai dengan UU 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

6. Pemutusan Hubungan Hukum Antara Pihak Yang Berhak dengan Objek Pengadaan tanah.

Setelah Objek pengadaan tanah diberikan ganti kerugian atau ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri atau yang telah dilaksanakan pelepasan hak objek pengadaan tanah, hubungan hukum antara pihak yang berhak dan tanahnya hapus demi hukum. Kepala kantor Pertanahan melakukan pencatatan hapusnya hak tersebut pada buku tanah dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya dan selanjutnya memberitahukan kepada pihak yang terkait.

7. Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah.

Pelaksana Pengadaan tanah melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan dan penyimpanan data pengadaan tanah yang meliputi Peta bidang tanah, daftar nominatif dan data administrasi. Data pengadaan tanah berupa:

1. Dokumen perencanaan pengadaan tanah,
2. Surat pemberitahuan rencana pembangunan,
3. Data awal subyek dan objek,
4. Undangan dan daftar hadir konsultasi publik,
5. Berita acara kesepakatan konsultasi publik,
6. Surat keberatan,
7. Rekomendasi tim kajian,
8. Surat Gubernur (hasil rekomendasi),
9. Surat keputusan penetapan lokasi pembangunan,

10. Pengumuman penetapan lokasi pembangunan,
11. Surat pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah,
12. Berita acara inventarisasi dan identifikasi,
13. Peta bidang objek pengadaan tanah dan daftar nominatif,
14. Pengumuman daftar nominatif,
15. Berita acara perbaikan dan verifikasi,
16. Daftar nominatif yang sudah disahkan,
17. Dokumen pengadaan nilai,
18. Dokumen hasil penilaian pengadaan tanah,
19. Berita acara penyerahan hasil penilaian,
20. Undangan dan daftar hadir musyawarah penetapan ganti kerugian,
21. Berita acara kesepakatan musyawarah penetapan ganti kerugian,
22. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung,
23. Berita acara pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak,
24. Alat bukti penguasaan dan pemilikan objek pengadaan tanah,
25. Surat permohonan penitipan ganti kerugian,
26. Penetapan Pengadilan Negeri penitipan ganti kerugian,
27. Berita acara penitipan ganti kerugian,
28. Berita acara penitipan ganti kerugian,
29. Berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah,
30. Dokumentasi dan rekaman.

Keseluruhan data tersebut diatas disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat dibuat salinan rangkap 2 dan/atau dapat disimpan dalam bentuk data elektronik. Dokumen yang asli dan 1 salinan data diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah sedangkan satu salinan lainnya menjadi dokumen di Kantor Wilayah BPN atau Kantor Pertanahan setempat.

4) Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah.

Setelah dilakukannya ganti kerugian dan pelepasan hak objek pengadaan tanah, Ketua Pelaksana Pengadaan tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai dengan data pengadaan tanah paling lama 7 hari kerja sejak dilakukan pelepasan hak objek pengadaan tanah. Setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah, maka instansi yang memerlukan dapat langsung menggunakan untuk melaksanakan pembangunan dan wajib mendaftarkan tanah yang diperolehnya tersebut.

2. Ketentuan Konsinyasi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Dan Menurut Undang-Undang Pengadaan Tanah

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menjelaskan bahwa penitipan (konsinyasi) ganti kerugian di kantor panitera Pengadilan Negeri dilakukan karena kreditur tidak mau menerima pembayaran utang atau barang dari debitur. Karena kreditur menolak pembayaran dari debitur tersebut, maka debitur dapat menitipkan pembayaran utang atau barang tersebut ke Pengadilan Negeri.

Ketentuan tentang penawaran pembayaran tunai, yang diikuti oleh penyimpanan (consignatie/consignasi/konsinyasi) diatur dalam Pasal 1404 sampai dengan 1412 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Dalam Pasal 1404 KUHPerdata, menyebutkan jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya kepada Pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, 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. Makna isi Pasal tersebut diartikan bahwa jika kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran untuk membayar tunai atas utangnya tersebut dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur dapat menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri setempat. Penawaran yang disertakan dengan penitipan pembayaran di Pengadilan tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya, asalkan penawarannya tersebut sesuai dengan undang-undang dan yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagai pembayaran tersebut merupakan atas tanggungan kreditur.

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 KUHPerdara ini, jika dikaitkan dengan konsinyasi dalam pengadaan tanah tentunya sangat berbeda. Karena konsinyasi dalam KUHPerdara 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.

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.

Sebelum menentukan besarnya ganti kerugian, hal pertama kali yang harus dilakukan yaitu inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, dengan meliputi kegiatan:

1. Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, dan
2. Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Keabsahan Yuridis Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam perkembangannya penggunaan istilah konsinyasi sangat berbeda antara dunia perdagangan dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdara), 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 KUHPerdara maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Secara etimologi (asal kata) pengistilahan konsinyasi dalam bahasa Inggris berasal dari kata consign, consignmen, yang artinya menyerahkan, mengirimkan, menyerahkan sebagai penitipan¹¹. Adapun dalam bahasa Belanda berasal dari kata consignatie yang berarti "penitipan uang atau barang pada pengadilan guna pembayaran utang" dan dalam bahasa Perancis berasal dari kata depot vonte, yang artinya yaitu penitipan barang.

Konsinyasi dalam perspektif KUHPerdara 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.

Penggunaan tata cara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara spesifik diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Adapun tata cara penitipan ganti rugi/konsinyasi yang diterapkan dalam pengadaan tanah, yaitu sebagai berikut:¹¹

- 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,

¹¹ 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.

tempat kedudukan, identitas orang yang 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 ganti kerugian.
 - 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 gubernur 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 panitera pengadilan 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 dinilai lengkap, Panitera memberikan Tanda Terima Berkas setelah Pemohon membayar panjar biaya melalui bank.

Azas Kesepakatan Dalam Penitipan Ganti Kerugian (Konsinyasi) Terhadap Tanah yang Digunakan Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

1. Azas-Azas Terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dilaksanakan berdasarkan beberapa asas, yaitu:¹²

- a. 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 ;
- b. 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 ;
- c. Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara ;
- d. 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 ;
- e. Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah ;
- f. Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama ;
- g. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan ;
- h. Asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas ;
- i. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan;
- j. Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

2. Azas-Azas Terkait Permasalahan Ganti Rugi

Pemerintah seyogyanya memperhatikan azas-azas hukum mengenai pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang tersirat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, yaitu sebagai berikut:¹³

- a. Asas itikad baik (*principle of good attention*)
Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dan keterbukaan serta kejujuran dari kedua belah pihak, baik dari segi peruntukan, bentuk, maupun besarnya nilai ganti kerugian yang diberikan sehingga tidak ada yang dirugikan dalam proses pelaksanaannya.¹⁴
- b. Asas keseimbangan (*principle of equilibrium*)

¹² Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5280.

¹³ Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban-Korban Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Utara*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2001, hal.331-335.

¹⁴ *Ibid*, hal. 331.

Azas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban penguasaan tanah dalam setiap pemberian ganti rugi, baik bentuk maupun besarnya.¹⁵

- c. Azas kepatutan (*principle of appropriateness*)
Bahwa nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata/sebenarnya dari harga tanah dan/atau segala yang menjadi turutannya.¹⁶
- d. Azas kepastian hukum (*principle of certainty law*)
Perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat merupakan sesuatu yang penting, sehingga nantinya sedapat mungkin seluruh masyarakat terbebas dari praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dalam ganti rugi tanah.¹⁷
- e. Azas kesejahteraan (*principle of welfare*)
Azas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari segi ekonomisnya. Dapat saja jika tanah yang diserahkan itu banyak membantu pihak yang menyerahkan tanah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.¹⁸

Azas Kesepakatan Dalam Penitipan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Sekilas Tentang Penitipan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan-Binjai di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir, Medan

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (daftar nominatif) khusus untuk Kelurahan Tanjung Mulia Hilir, Kota Medan, Tahun 2018, terdapat 137 (seratus tiga puluh tujuh) persil yang terkena objek pengadaan tanah proyek Jalan Tol Medan-Binjai, yang terdiri dari orang perseorangan maupun badan hukum, dengan dasar berbagai alas hak (SHM, HGB, HGU, Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas Tanah, Surat Keterangan Tanah, dll). Mayoritas dari yang memiliki dan/atau menguasai persil-persil tersebut menyetujui besaran harga yang ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah, kecuali untuk 15 (lima belas) pemilik/penguasa persil yang tidak menyetujui/tidak terjadi kesepakatan dengan pelaksana pengadaan tanah menyangkut besaran nilai ganti rugi yang diberikan, kemudian 1 (satu) persil karena masih dalam sengketa waris, dan 1 (satu) persil lagi karena masih menjadi objek sengketa di pengadilan, sehingga oleh karena itu pelaksana pengadaan tanah demi tercapainya percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional memutuskan untuk melakukan konsinyasi/ penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri Medan terhadap 15 (lima belas) pemilik/penguasa persil sebagaimana dimaksud.

Alasan ataupun dalil-dalil pelaksana pengadaan tanah (pemohon) sehingga melakukan penitipan ganti kerugian/dilakukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Medan yaitu sebagai berikut:

- Bahwa Pemohon adalah instansi pemerintah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan proyek pembangunan Jalan Tol Medan – Binjai Provinsi Sumatera Utara yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional, termasuk sebagai salah satu proyek strategis nasional yang harus dipercepat penyelesaiannya untuk kepentingan umum.
- Bahwa dalam proses pelaksanaan proyek Pembangunan Jalan Tol Medan – Binjai, salah satu tanggung jawab pemohon adalah melakukan pembebasan/pengadaan tanah yang terkena ruas/trase jalan Tol Medan – Binjai sehingga pembangunan jalan Tol tersebut dapat terealisasi sebagaimana mestinya.
- Bahwa sampai dengan saat ini proyek pembangunan jalan Tol Medan-Binjai tersebut telah berjalan dengan baik termasuk upaya pembebasan tanah-tanah yang diperlukan. Namun di berbagai bagian lokasi pembangunan jalan Tol Medan – Binjai, masih ada tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat yang belum bisa dibebaskan sehingga dapat menghambat percepatan penyelesaian pembangunan jalan Tol Medan – Binjai, diantaranya adalah tanah-tanah yang terkena ruas/trase yang berada di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir Kecamatan Medan Deli Kotamadya Medan Provinsi Sumatera Utara.
- Bahwa di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir Kecamatan Medan Deli Kotamadya Medan tersebut, tanah milik dan/atau dikuasai oleh warga masyarakat yang terkena ruas/trase jalan Tol Medan-Binjai yang masih belum dibebaskan antara lain adalah milik warga masyarakat sejumlah 15 (lima belas) orang berdasarkan hasil identifikasi dan inventarisasi Tanah, Bangunan dan Tanaman Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan – Binjai.
- Bahwa musyawarah penetapan ganti kerugian telah dilakukan antara pemohon dengan pihak yang berhak yaitu warga masyarakat tersebut yang lahannya terkena proyek Pembangunan Jalan Tol Medan – Binjai di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir Kecamatan

¹⁵ Bernhard Limbong, *Op.Cit.* hal. 183.

¹⁶ Ediwarman, *Op. Cit.*, hal.332.

¹⁷ *Ibid*, hal. 332.

¹⁸ *Ibid*, hal. 333.

Medan Deli Kotamadya Medan akan tetapi Para Termohon tetap menolak bentuk dan nilai ganti kerugian yang ditawarkan oleh Pemohon dengan nilai yang bervariasi yang dikuatkan dengan Surat Keterangan Kepala Kelurahan Tanjung Mulia Hilir Kecamatan Medan Deli Nomor : 592.2/11 tanggal 31 Januari 2018.

- Bahwa nilai penggantian kerugian atas objek pengadaan tanah milik termohon a quo didasarkan pada laporan hasil penilaian dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Toto Suharto & Rekan (Business & Property Valuer).
- Bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 39 juncto pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta dalam rangka percepatan proyek pembangunan strategis nasional, maka uang ganti kerugian ditiptikan di Pengadilan Negeri Medan.

Permohonan konsinyasi pada Pengadilan Negeri Medan yang telah diterima dan diterbitkan penetapan hakim pada Pengadilan Negeri Medan terkait pengadaan tanah proyek Jalan Tol Medan-Binjai di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir, Tahun 2018, yaitu sebagai berikut:

No	Termohon	Nomor Penetapan	Jumlah Penitipan
1	Parjo	2/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.2.794.032.144.-
2	Amran	3/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.902.994.009.-
3	H. Jumain. S	5/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.1.551.067.523.-
4	Ahli Waris Suwandi S (Alm) melawan Kuasa Waris Siswanto	6/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.1.861.678.209.-
5	H. Wagirun	7/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.984.825.945.-
6	Suhariono	8/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.1.623.077.502.-
7	Suprayitno	9/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.903.451.303.-
8	Bambang Sudarto	10/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.468.164.727.-
9	Syaifulloh	11/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.2.619.626.103.-
10	Ahli Waris Syarifuddin (Alm) melawan Kuasa Waris Leginah	12/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.2.135.614.636.-
11	Taminta GM Supriyanto	13/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.268.628.974.-
12	Ridwan	14/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.1.671.740.959.-
13	Suratman	15/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.2.012.779.530.-
14	Zulhendri	16/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.385.692.152.-
15	Riki Nurmansyah	17/Pdt.K/2018/PN.MDN	Rp.1.735.833.928.-

Dari bukti surat yang dilampirkan dalam permohonan sebagaimana dimaksud, adapun berita acara musyawarah penetapan ganti kerugian atau berita acara penolakan harga ganti rugi yang ditandatangani oleh masing-masing pihak tidak dilampirkan, disini Pemohon konsinyasi hanya melampirkan surat keterangan Lurah yang menerangkan bahwasanya musyawarah penetapan ganti kerugian telah dilaksanakan di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, namun para pihak sebagaimana dimaksud menolak untuk menandatangani berita acara.

Keikutsertaan masyarakat dalam proses pengadaan tanah pada proyek Jalan Tol Medan-Binjai dimulai dari konsultasi publik untuk penetapan lokasi pembangunan sampai dengan kegiatan pembangunan termasuk juga dalam proses musyawarah penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang nilainya telah ditentukan oleh KJPP/Appraisal. Untuk 15 (lima belas) masyarakat yang diputuskan untuk dilakukan konsinyasi ganti kerugian di Pengadilan Negeri Medan bahwasanya pelaksana pengadaan tanah tidak mengetahui pasti alasan mereka kenapa menolak besaran ganti kerugian dan beberapa diantaranya ada yang tidak menghadiri pada saat musyawarah penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, apalagi menandatangani berita acara penolakan. Sinyalmen optimalnya peran serta masyarakat/keikutsertaan dan kesepakatan masyarakat di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir dapat dilihat pada mayoritas pemilik/penguasa lahan yang tanahnya akan digunakan untuk Proyek Jalan Tol Medan-Binjai sebanyak 122 pihak yang menyetujui bentuk dan/atau besarnya nilai ganti kerugian yang diberikan.

Berdasarkan hal tersebut, tentunya menggambarkan bahwasanya tidak optimalnya pelaksanaan asas keikutsertaan sebagaimana prinsip dasar undang-undang pengadaan tanah, yaitu dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara

langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan, termasuk dalam musyawarah penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

2. Azas Kesepakatan Dalam Penitipan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan-Binjai di Kelurahan Tanjung Mulia Hilir, Medan

Mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum selalu menyebutkan kesepakatan sebagai dasar untuk menentukan lokasi rencana pembangunan, bentuk ganti rugi, dan besarnya ganti rugi, namun dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Unsur penting dalam pengertian pengadaan tanah ini adalah pemberian ganti kerugian. Menurut Pasal 1 angka 10 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.

Dasar dari pemberian ganti kerugian adalah hasil dari kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dalam pasal 2, menyebutkan salah satu asas yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam penjelasan Pasal tersebut disebutkan asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian. Asas kesepakatan pada pengadaan tanah didasarkan pada asas musyawarah.

Dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tersebut di atas ditegaskan harus dilaksanakan atas dasar Asas Kesepakatan, yaitu dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Kesepakatan bersama ini menyangkut tentang lokasi rencana pembangunan, bentuk, dan besarnya ganti kerugian.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Penitipan ganti rugi (konsinyasi) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu tidak terjadi hubungan hukum perikatan antara pemerintah dan pemilik tanah, melainkan hubungan hukum diantara keduanya yaitu pemerintah sebagai regulator dalam tujuan pelaksanaan pembangunan yang semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum. Jadi, ketentuan konsinyasi dalam pengadaan tanah berbeda atau sudah mengalami pergeseran makna dari konsinyasi menurut KUHPerdara, karena konsinyasi dalam KUHPerdara timbul karena adanya perikatan dan berada di ranah private antara para pihak, dan bertujuan untuk melunasi hutang-piutang yang timbul dalam suatu perjanjian, sedangkan konsinyasi dalam pengadaan tanah timbul karena adanya keberatan mengenai besarnya jumlah ganti kerugian dan berada di ranah hukum publik, serta dalam hal ini hubungannya yaitu antara pemerintah dengan masyarakat.
2. Secara yuridis, penitipan ganti kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dibenarkan berdasarkan 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 beserta perubahannya tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
3. Penitipan ganti kerugian (konsinyasi) terhadap tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan asas kesepakatan, yaitu asas yang 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 yang semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum, serta adanya konsekuensi atas fungsi sosial atas tanah, maka masyarakat harus merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Saran

1. Dikarenakan penitipan ganti kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah yang hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yaitu dimana pemerintah bertindak sebagai regulator yang bertujuan dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum berbeda dengan penitipan sebagaimana disebutkan KUHPerdara/BW yang timbul karena adanya perikatan antara para pihak, maka dalam kegiatan pengadaan tanah supaya pemerintah harus menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dengan mempedomani dan memperhatikan asas

kesepakatan serta asas-asas terkait lainnya sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya asas keikutsertaan, asas keadilan, asas kemanusiaan, dan asas kesejahteraan, sehingga pihak yang mempunyai tanah atau yang menguasai tanah akan bersedia menyerahkan hak atas tanahnya dan mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil, tidak hanya penggantian kerugian secara materiil saja, namun juga secara immateriil atas kesediaan melepaskan hak atas tanahnya tersebut.

2. Supaya pemerintah melakukan amandemen/perubahan terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta aturan pelaksanaannya, yaitu ketentuan menyangkut pelaksanaan asas kesepakatan dalam penentuan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah, seyogyanya masyarakat dilibatkan pada saat penentuan besarnya ganti kerugian bersama-sama penilai pertanahan/appraisal, sehingga tercapainya tujuan dari keikutsertaan masyarakat, yaitu dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
3. Sembari menunggu perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta aturan pelaksanaannya sebagaimana dimaksud, dan untuk tercapainya percepatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka seyogyanya pemerintah melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat secara intensif dan berkesinambungan, khususnya terkait adanya fungsi sosial atas tanah yang dimiliki/dikuasai oleh masyarakat, sehingga berdasarkan fungsi sosial dimaksud pemerintah dapat mempergunakan tanah untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum yang semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan sisi lain masyarakat akan merelakan hak atas tanahnya dicabut demi kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman., *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Cetakan Kedua, Bandung: Alumni, 1983.
- Ali, Zainuddin., *Filsafat Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.
- Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika . 2017.
- Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban-Korban Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Utara*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.
- Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Gozali Sumardi Djoni, *Penerapan Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Surabaya, Universitas Arilangga, 2017.
- Gunanegara, *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta, Tata Nusa, 2008.
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hutagalung, Sukanti Arie, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali, 2008.
- Hutagalung, Sukanti Arie dan Markus Gunawan., *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Iskandar, Mudakir, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.
- Kalo, Syafrudin, *Teori Dan Penelitian Hukum*, Medan, 2009.
- Lim bong, Bernhard., *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Jakarta: Pustaka Margaretha 2011.
- Lubis, M. Solly. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Muhadar. *Viktisasi Kejahatan Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang, 2006.
- Notanogoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, CV.Pancuran Tujuh, Jakarta.
- Parlindungan, A.P. *Berakhirnya Hak-Hak atas Tanah menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Sitorus, Oloan dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Konsep Dasar dan Implementasi*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982.
- _____, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.

- Ramelan, Eman, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Press, 2014.
- Rubaie, Achmad., *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Malang: Pusderankum dan Bayumedia Publishing, 2007.
- Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993.
- Soimin, Soedharyo., *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 1993.
- Sugiono, Bambang., *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Sukanti Hutagalung, Arie dan Markus Gunawan., *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Sumardjono S.W. Maria, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2006.
- , *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- Salindeho, John, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1988.
- Sunggono, Bambang., *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Sutedi, Adrian., *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Tehupeiory, Aartje., *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Raih Asa Sukses*, 2017.
- Thalib, Hambali., *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. (terkait kewenangan penda dalam pengalokasian tanah, 2009).
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Waluyo, Bambang., *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Wuisman, J J M M., *Penelitian Ilmu Sosial Jilid I*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1996.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 288 tahun 1961, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324.
- Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 156 tahun 2012.
- Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Bahan Lainnya

- Basri, Husin. (2013). "*Jurnal Hukum Keadilan dan Kepastian Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*". Mataram: Program Pasca Sarjana Universitas Mataram.
- Rahman Amin, "Teori Hukum Pembangunan" <http://rahmanamin1984.blogspot.co.id/2014/03/teori-hukum-pembangunan.html>, diakses pada tanggal 18 April 2018.
- Rahman Jambi, "Makalah Teori Keadilan" [wordpress.com / 2015 / 02 / 06 /](http://wordpress.com/2015/02/06/), diakses pada tanggal 18 April 2018.
- Data Informas, "Tata Cara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .html, <http://datainformas.blogspot.com/2017/06/>, diakses pada tanggal 10 September 2018.