

**PENETAPAN LOKASI DAN AKIBAT HUKUMNYA TERHADAP PEMBAYARAN
GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

***DETERMINATION OF LOCATION AND THE LEGAL CONSEQUENT OF PAYMENT
OF LOSSES IN LAND PROCUREMENT FOR DEVELOPMENT FOR GENERAL
INTERESTS***

Rosana Dewi Langelo

Email: rosana_langelo@yahoo.com

Universitas Airlangga

Abstract

The process of land acquisition for development for wide-ranging public interest is always carried out with the stages as stipulated in Law Number 2 Year 2012 and its implementing regulations. However, other things with the procurement of small-scale land that can be done by way of sale and purchase, exchange or other means agreed by both parties without going through the stages set forth in the laws and regulations implementation. Article 121 of Presidential Regulation No. 148 of 2015 in paragraph (3) states that small-scale land procurement can be carried out without location determination. In the absence of a location stipulation in small-scale land acquisition resulted in agencies requiring land can not consign or take care of damages in court because one of the conditions set forth in Supreme Court Regulation No. 3 of 2016 to do consignment or nursing in court requires determination location set by governor or mayor / regent.

Keywords: *Small-Scale Land Procurement; Location Determination; Consignment*

Abstrak

Proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berskala luas selalu dilaksanakan dengan tahapan-tahapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Namun lain hal dengan pengadaan tanah skala kecil yang dapat dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak tanpa melalui tahapan-tahapan yang diatur dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya tersebut. Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 pada ayat (3) menyatakan bahwa pengadaan tanah skala kecil dapat dilakukan tanpa penetapan lokasi. Dengan tidak adanya penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil mengakibatkan instansi yang memerlukan tanah tidak dapat melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di pengadilan karena salah satu syarat yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 untuk melakukan konsinyasi atau penitipan ganti rugi di pengadilan diperlukan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau walikota/bupati.

Kata Kunci: *Pengadaan Tanah Skala Kecil; Penetapan Lokasi; Konsinyasi*

PENDAHULUAN

Tanah merupakan kebutuhan pokok bagi setiap makhluk hidup. Manusia, hewan dan tumbuhan membutuhkan tanah untuk tinggal dan berpijak. Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang Perindustrian,

Perumahan dan Jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia¹.

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran dan kehidupan bagi manusia. Sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi : “Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dikuasai oleh negara berarti bahwa dalam hal

pendayagunaan tanah, Negara yang akan mengatur dengan sebaik-baiknya agar terjamin ketertiban dan ketenangan hidup bermasyarakat dari segenap rakyat Indonesia².

Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) disebutkan: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) memberikan pengertian tentang arti hak menguasai oleh Negara, yaitu memberikan kuasa kepada negara sebagai berikut³ :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan

¹ Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. 2, Bandung, 1983 hal. 1.

² G.Kartasapoetra et al., *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1985, h. 100-101.

³ Umar Said Sugiharto, Suratman dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi)*, Setara Press, Malang, 2015, h. 5.

perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsekuensi dari pada hak menguasai Negara yang bertujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka Negara mempunyai hak untuk membatalkan atau mengambil hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh rakyat dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang⁴. Pada dasarnya, secara filosofis tanah sejak awal tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya⁵. Peran tanah dalam pembangunan pada kenyataannya banyak menimbulkan konflik kepentingan yang menyangkut kepemilikan dan penguasaan tanah, karena permasalahan tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar, meskipun bidang tanah pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Tanah mempunyai nilai ekonomis tidak hanya itu tanah juga memiliki fungsi sosial, oleh karena fungsi sosial itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut

dikorbankan guna mewujudkan kepentingan umum.

Tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang menarik dan sekaligus unik mengingat pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah tetapi kebutuhan tersebut tidaklah mudah untuk dipenuhi. Permasalahannya, saat ini jumlah tanah yang ada tidak seimbang dengan kebutuhan masyarakat untuk melaksanakan pembangunan untuk mewujudkan berbagai aktivitas masyarakat. Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah⁶ :

- a. Pertumbuhan penduduk
- b. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup
- c. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya
- d. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan
- e. Meningkatnya pembangunan.

Dalam praktek pelaksanaan pembebasan tanah baik yang menyangkut pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum maupun pembebasan tanah untuk kepentingan swasta selalu menimbulkan keributan dan masalah.

⁴ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, h. 39.

⁵ Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, h. 82.

⁶ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1997, h. 8.

Pengadaan tanah sendiri merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak⁷. Landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014, perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, perubahan ketiga Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 dan terakhir perubahan keempat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam perubahan-perubahan tersebut, terdapat hal yang bersifat fundamental terkait tata cara pengadaan tanah. Salah satu perubahan yang terjadi yaitu mengenai Pasal 121 dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 berbunyi “Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum

yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak”. Kemudian Pasal 121 ini mengalami perubahan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang tadinya luas tidak lebih dari 1 (satu) hektar menjadi tidak lebih dari 5 (lima) hektar. Setelah itu Pasal 121 ini mengalami perubahan lagi dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang mana Pasal 121 terbagi dalam 4 ayat yang berbunyi:

- (1) Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak.
- (2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sesuai dengan tata ruang wilayah.
- (3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan penetapan lokasi.

⁷Agus Sekarmadji, Catatan Perkuliahan Politik Hukum Pertanahan, Tanggal 13 Juli 2016.

(4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilai jasa penilai.

Dalam Pasal 121 ayat (3) menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi, hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk menganalisis lebih lanjut mengenai tidak diperlukannya penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil yang diatur dalam Pasal 121 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015.

RUMUSAN MASALAH

- a. Apa akibat hukum tidak adanya penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum?
- b. Apakah pemerintah mempunyai wewenang untuk mengadakan konsinyasi jika tidak adanya penetapan lokasi?

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini ada penelitian hukum, karena penelitian ini dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum yang ditelaah guna menemukan solusi dari permasalahan isu hukum yang dihadapi dalam penelitian hukum ini. Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk

mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas isu hukum.

Pendekatan Masalah

Untuk menguraikan permasalahan penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸

Kemudian pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu dihadapi.⁹

Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 133.

⁹*Ibid*, h. 135

primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tesis ini yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan hukum pengadaan tanah.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku, tesis, disertasi hukum, jurnal-jurnal, kamus hukum, artikel dari media masa yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Teknik Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum

Dalam penulisan tesis ini dilakukan menggunakan *snowball theory* atau teori bola salju dilakukan dengan cara pengumpulan dan pengelolaan dari satu bahan hukum kemudian secara mengalir bergulir terus menerus sehingga memperoleh banyak sumber bahan hukum yang memiliki relevansi terhadap permasalahan pada tesis ini. Tekni ini dilakukan untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari literature buku-buku hukum, sehingga mendapat bahan hukum yang dikumpulkan dengan mempelajari dan menelaah peraturan perundang-undangan maupun literature yang berkaitan dengan permasalahan atau substansi pembahasan dalam permasalahan yang dikaji.

Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berhasil dikumpulkan, maka dilakukan analisis berdasarkan metode interpretasi atau penafsiran. Metode interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁰ Jenis interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan berupa interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan interpretasi historis.

Interpretasi gramatikal adalah cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.

Interpretasi sistematis adalah penafsiran undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang.¹¹

Dari hasil analisis menggunakan metode interpretasi di atas, maka didapatkan pemecahan atas isu hukum, yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu

¹⁰Sudikno Mertokusumo, *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 169

¹¹Ibid h. 172

kesimpulan berupa preskripsi mengenai apa yang seyogianya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Akibat Tidak Adanya Penetapan Lokasi Dalam Pengadaan Tanah Skala Kecil

Pengadaan tanah skala kecil tidak diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012. Pengadaan tanah skala kecil dijumpai dalam Pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Kemudian Pasal ini dirubah dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa, Dalam rangka efisiensi dan efektifitas pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Dari perubahan Peraturan Presiden ini terdapat perubahan luas tanah yang tadinya tidak

lebih dari 1 (satu) hektar menjadi tidak lebih dari 5 (lima) hektar. Kemudian Pasal 121 ini dirubah lagi dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak.
- (2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sesuai dengan tata ruang wilayah.
- (3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak memerlukan penetapan lokasi
- (4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilaian jasa penilai.

Dari rumusan peraturan tersebut diatas terdapat kata “dapat” yang berarti alternatif terhadap prosedur untuk melaksanakan pengadaan tanah skala kecil yang artinya bahwa pengadaan tanah skala kecil dapat dilakukan dengan melalui tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-undang Republik

Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya yaitu (tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap penyerahan hasil) atau dapat dilakukan tanpa tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.

Pada dasarnya pengadaan tanah skala kecil diselenggarakan tanpa melalui prosedur-prosedur pengadaan tanah dalam skala luas, dilihat dalam peraturan yang ada pengadaan tanah dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati tanpa melibatkan pihak dari Badan Pertanahan Nasional. Namun Pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia 148 Tahun 2015 mempertegas lagi pada ayat (3) bahwa pengadaan tanah skala kecil tidak memerlukan penetapan lokasi. Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa penetapan lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

dikatakan bahwa penetapan lokasi merupakan izin untuk melaksanakan pengadaan tanah. dengan demikian apakah ada akibat yang dapat ditimbulkan jika pengadaan tanah dalam skala kecil dilakukan tanpa penetapan lokasi. Permasalahannya muncul ketika pemegang hak atas tanah tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya dan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil tersebut merupakan lokasi terbaik atau tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain dengan pertimbangan berdasarkan aspek historis, klimatologis, geologis dan topografis tidak ada lokasi lain, jika lokasi dipindahkan akan mengalami kerugian besar.

Jika permasalahan ini timbul ketika pemegang hak atas tanah tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya, sedangkan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil tidak dapat dipindahkan dan semua cara telah dilakukan oleh panitia pengadaan tanah seperti proses musyawara penetapan ganti kerugian oleh panitia pengadaan tanah, pengajuan gugatan ke Pengadilan dan beberapa cara lainnya yang telah dilakukan panitia pengadaan tanah tidak mencapai kesepakatan. Maka dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah yang mana pencabutan ini dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian yang di titipkan di Pengadilan Negeri atau dikonsinyasikan.

Dalam Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Mahkamah Agung 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 menyebutkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam hal ganti kerugian dilakukan melalui konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Salah satu syarat penitipan ganti kerugian yang disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c angka 3 yaitu uraian yang menjadi dasar permohonan penitipan ganti kerugian meliputi penyebutan secara lengkap dan jelas surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan dan Pasal 25 ayat (2) huruf b yaitu permohonan penitipan ganti kerugian dilampiri dokumen pendukung berupa fotocopy surat keputusan gubernur atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi pembangunan yang menunjukkan permohonan sebagai Instansi yang memerlukan tanah. Sangat jelas dalam pasal ini untuk memenuhi syarat penitipan ganti kerugian diperlukan adanya penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota.

Pasal 26 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 menyatakan bahwa permohonan penitipan ganti kerugian yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (3) dicatat dalam Buku Register Konsinyasi dan diberi

nomor. Ini berarti dengan tidak adanya penetapan lokasi maka Instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk melakukan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan, maka permohonan penitipan ganti kerugian yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat diregistrasi oleh pengadilan atau mengalami penolakan oleh Pengadilan untuk melakukan konsinyasi.

Melihat permasalahan diatas ada pertentangan aturan antara Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa salah satu syarat untuk melakukan penetapan ganti kerugian ke pengadilan harus ada penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota. Dengan demikian perlu dilakukan perubahan atas pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015.

Kewenangan Pemerintah Melakukan Konsinyasi Tanpa Adanya Penetapan Lokasi

Pasal 1 angka 10 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 menyebutkan bahwa penitipan ganti kerugian adalah penyimpanan ganti kerugian

berupa uang kepada pengadilan oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam hal pihak yang berhak menolak besarnya ganti kerugian yang berdasarkan hasil Musyawara Penetapan Ganti Kerugian berdasarkan hasil Musyawara Penetapan Ganti Kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, menolak putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau dalam keadaan tertentu yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dari pemerintah yang dititipkan di Pengadilan Negeri setempat dilakukan apabila beberapa cara seperti proses musyawara penetapan ganti kerugian oleh panitia pengadaan tanah, pengajuan gugatan ke Pengadilan dan beberapa cara lainnya yang telah dilakukan panitia pengadaan tanah tidak mencapai kesepakatan dan mengalami jalan buntu.

Beberapa ketentuan mengenai praktik konsinyasi tertuang dalam BW yaitu: Pasal 1404 BW 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”

Pasal 1405 BW menyatakan syarat sahnya konsinyasi antara lain:

- a. Dilakukan seorang yang berpiutang kepada seorang yang berkuasa menerima;
- b. Dilakukan seseorang yang berkuasa membayar;
- c. Mengenai semua uang pokok dan bunga yang ditagih;
- d. Ketetapan waktu telah tiba;
- e. Terpenuhi syarat dengan mana utang telah dibuat;
- f. Penawaran dilakukan ditempat menurut perjanjian;
- g. Penawaran dilakukan notaris atau jurusita disertai dua orang saksi.

Pasal 1407 BW menyatakan :“Biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatannya telah dilakukan meneru undang-undang”

Pasal 1408 BW 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.”¹²

¹²Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, h. 57-58

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut “mora kreditoris”¹³.
- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.”¹⁴

Pengaturan mekanisme konsinyasi dalam BW tersebutlah yang melatarbelakangi mekanisme pengaturan konsinyasi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Konsinyasi juga diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 *jucnto* Pasal 86 sampai Pasal 95 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012. Dikatakan dalam hal terdapat penitipan ganti kerugian, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian

kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada pengadilan negeri wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Penitipan ganti kerugian dilakukan dalam hal:

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

Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di pengadilan negeri berupa uang dalam mata uang rupiah. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian. Apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tidak mengajukan keberatan maka

¹³Mariam dari Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung : Alumni, 1983), h.171

¹⁴Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), h. 80

ganti kerugian dapat diambil dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak dengan surat pengantar dari ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Ali Sofwan Husein mengatakan bahwa :

Praktik konsinyasi dalam pengadaan tanah sebenarnya “tidak dibenarkan” oleh hukum karena lembaga konsinyasi itu mensyaratkan adanya hubungan hukum (perdata) terlebih dahulu antara pihak sebelum uang tersebut dititipkan (dikonsinyasikan) di Pengadilan. Sedangkan dalam pengadaan tanah tidak ada hubungan hukum yang dimaksudkan itu. Dari sini tampak jelas bahwa sang penguasa hanya mengambil gampang saja untuk mencari keabsahan dan legalitas atas tindakannya, yaitu ketika tidak tercapai kesepakatan ganti rugi maka uang yang dianggarkan itu langsung dititipkan di pengadilan dan kemudian dianggap masalah pengurusan tanah telah beres dan selesai.¹⁵

Pada dasarnya konsinyasi atau penitipan ganti kerugian tidak dibenarkan karena lembaga konsinyasi mensyaratkan adanya hubungan hukum terlebih dahulu antara para pihak akan tetapi saat ini telah diperbolehkan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dilakukan dalam pengadaan tanah karena aturannya telah berbentuk undang-undang yaitu Undang-

Undang-Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 dan didalam undang-undang tersebut dalam Pasal 42 mengatur mengenai konsinyasi atau penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri.

Terkait dengan permasalahan apakah pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah dijelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah.

Artinya bahwa pemerintah diberikan kewenangan dalam hal melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum serta melakukan semua proses penyelenggaraan dan tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk kewenangan untuk melakukan

¹⁵Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h.94

ganti kerugian melalui konsinyasi atau penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.

Seperti yang penulis telah uraikan sebelumnya mengenai syarat-syarat konsinyasi atau penitipan ganti kerugian, meskipun pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian ke pengadilan akan tetapi jika syarat-syarat konsinyasi atau penitipan ganti kerugian salah satunya yaitu penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur tidak terpenuhi maka konsinyasi atau penitipan ganti kerugian akan mengalami penolakan dari Pengadilan Negeri dan Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di pengadilan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

- a. Dengan tidak adanya penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil sebagaimana diatur dalam Pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 mengakibatkan Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian ke pengadilan karena salah satu syarat untuk melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian

ke pengadilan yang diatur dalam Pasal 25 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 yaitu penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau walikota/bupati tidak terpenuhi.

- b. Berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian apabila cara-cara seperti proses musyawarah penetapan ganti kerugian, pengajuan gugatan ke Pengadilan dan beberapa cara lainnya yang telah dilakukan oleh pemerintah tidak mencapai kesepakatan, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan.

Rekomendasi

Pemerintah perlu melakukan perubahan atas Pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 terkait pengadaan tanah skala kecil yang tidak memerlukan penetapan lokasi.

Pemerintah perlu melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah skala kecil yang memuat secara lengkap mengenai prosedur pengadaan tanah dalam skala kecil untuk mengatasi permasalahan yang dapat timbul dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA.

Buku:

- Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. 2, Alumni, 1983.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- G.Kartasapoetra et al., *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1985.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014
- Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1997.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Umar Said Sugiharto, Suratman dan Noorhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi)*, Setara Press, Malang, 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umuum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umuum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umuum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Mahkamah Agung 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