



**PENITIPAN UANG GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH
(Studi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Proyek Waduk Logung di
Kudus)**

Florentina Rosalin Kusumarini*, Ana Silviana, Triyono
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: frosalink@gmail.com

Abstrak

Penulisan hukum ini dilakukan untuk menganalisis Penetapan Nomor : 48/Pdt. Kds/2014/PN.Kds. Penulisan hukum ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran dan membantu perkembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Perdata dan Hukum Tanah Nasional, serta diharapkan dapat membantu pemecahan masalah yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum yang akhirnya tanpa menggunakan proses konsinyasi. Hasil penelitian yang diperoleh, Pemerintah Daerah Kudus mengajukan beberapa penetapan konsinyasi di Pengadilan Negeri Kudus yang menyatakan bahwa pengajuan penetapan telah sah dilakukan, konsinyasi dilakukan hanya dalam keadaan memaksa bila dalam pengadaan tanah, dapat berupa penolakan kesepakatan mengenai penawaran pembayaran yang ditawarkan dan penerima ganti kerugian tidak mengajukan keberatan yang merupakan haknya. Perlunya aturan baru dalam penggunaan lembaga konsinyasi pada proses pengadaan tanah. Kesimpulan yang diperoleh, pengadaan tanah dalam rangka proyek pembangunan Waduk Logung di Kudus sebagian dilakukan dengan penitipan uang di Pengadilan Negeri Kudus. Konsinyasi ditinjau dari hukum perdata barat dan hukum tanah nasional sangat berbeda konsepnya. Penitipan uang di pengadilan negeri sesungguhnya banyak menciderai asas-asas yang terkandung dalam pengadaan tanah.

Kata kunci : Konsinyasi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Keadaan Memaksa

Abstract

Legal writing is done to analyze the Stipulation No. 48 / Pdt. Kds / 2014 / PN.Kds. Writing this law aims to contribute ideas and help the development of science in the field of Civil Law and Land Law National, and is expected to assist in solving problems related to land acquisition in the public interest that eventually without using consignment process. The results obtained, the regional government of the Kudus ask some determination consignment in the Kudus District Court stating that the filing determination is properly done, consignment carried out only in case of force when it is in land acquisition, can be a rejection of the agreement concerning the offer of payment offered and receiving compensation not filed an objection which is a right. The need for new rules on the use of consignment agencies on the land acquisition process. The conclusion, land acquisition in the context of development projects in the Kudus Logung Reservoir is partly done with care money in Kudus District Court. Consignment terms of civil law and the law of the land west nationally very different concept. Custody of money in court, actually many injure the principles contained in land acquisition.

Keywords : Consignment, Land acquisition, Public interest, Force

I. PENDAHULUAN

Hak atas tanah yang diberikan atau dimiliki oleh seseorang dapat dinikmati manfaatnya dan digunakan sesuai peruntukannya. Pasal 4 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa untuk bisa menggunakan tanah harus ada haknya terlebih dahulu, yang tujuan pemanfaatannya ditentukan bagi pemegang hak, maka maknanya kepentingan seseorang diatas kepentingan umum tapi dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Salah satu bentuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Realita yang terjadi tanah yang digunakan oleh negara untuk pembangunan hanya terbatas, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.¹ Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena menyangkut hajat hidup orang banyak,² karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah membebaskan tanah milik

masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.³

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diawali proses perencanaan pengadaan tanah, pelaksanaan pengadaan tanah, dan pemberian ganti rugi dilakukan dengan musyawarah dengan para pemilik tanah yang akan dibebaskan. Ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat, oleh karena itu proses pengadaan tanah ditempuh dengan cara konsinyasi atau penitipan uang di pengadilan.

Hal ini diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, namun tidak mengajukan keberatan dalam waktu selama 14 (empat belas) hari sesuai Pasal 38 ayat (1), maka secara hukum pihak yang berhak (dalam hal ini pemilik tanah) dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menyatakan bahwa dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah yang telah dilakukan maka ganti kerugian

¹Adrian Sutendi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk*

Pembangunan, Ed. 1, Cet. 2 (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 225

²Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 81

³Adrian Sutendi, Loc.cit

dapat dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian bila dilihat dalam KUH Perdata, maka telah ada penawaran yang disepakati bersama. Kesepakatan yang dimaksud dalam proses pengadaan tanah adalah kesepakatan mayoritas, yang artinya bahwa sebagian besar dari pemilik tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah sudah menyetujui pelepasan atau penyerahan hak yang melekat padanya untuk diberikan kepada instansi pemerintah yang membutuhkan.

Awal tahun 2014 Pemerintah Kabupaten Kudus menyatakan akan memulai pembangunan Waduk Logung yang berguna sebagai sarana pengairan dan dapat mencegah timbulnya banjir. Daerah yang menjadi sasaran pembangunan Waduk Logung ini terletak pada Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe dan Desa Tangungrejo, Kecamatan Jekulo, Kabupaten Kudus. Pemerintah Kabupaten Kudus yang diwakili oleh Panitia Pengadaan Tanah sebelumnya telah melakukan musyawarah secara terbuka, demokratis, dan bebas terhadap beberapa warga desa, namun masih terdapat warga desa yang belum sependapat dengan tawaran pemberian ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah.

Proses pembangunan menjadi tersendat karena

beberapa warga menolak untuk menerima ganti kerugian. Pihak pemerintah melayangkan permohonan penetapan konsinyasi (penitipan uang) pada Pengadilan Negeri Kudus pada bulan Desember tahun 2014 terhadap warga yang menolak menerima ganti kerugian namun tidak mengajukan keberatan. Pada tanggal 12 Januari 2015 muncul Penetapan Nomor: 48/Pdt.Kons/2014/PN.Kds

Dalam hal ini penulis tertarik meneliti lebih jauh mengenai Penetapan Nomor: 48/Pdt.Kons/2014/PN.Kds ini dalam bentuk penulisan hukum yang berjudul Penitipan Uang Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah (Studi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Proyek Waduk Logung di Kudus).

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan permasalahan hukum dengan batas-batas sebagai berikut :

1. Mengapa pengadaan tanah untuk pembangunan Waduk Logung di Kudus dalam pemberian ganti kerugian dilakukan dengan konsinyasi atau penitipan uang?
2. Bagaimana proses penetapan ganti rugi dengan konsinyasi?
3. Apakah penetapan konsinyasi telah sesuai

dengan Hukum Tanah Nasional?

II. METODE

Metode pendekatan yang di gunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif (*legal research*) yaitu suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka⁴ atau disebut juga penelitian kepustakaan hukum yang penyajian datanya dalam bentuk laporan tertulis secara ilmiah. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu riset yang menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan dalam penelitian penulisan hukum. Cara memperoleh data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan yang dapat berupa dokumen, buku-buku laporan, arsip dan literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, Selanjutnya dianalisis menggunakan metode analisis normatif kualitatif. Analisis normatif kualitatif, merupakan analisis yang mendasarkan

pada adanya hubungan antar variabel yang sedang diteliti.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah dalam Pembangunan Waduk Logung di Kudus dalam Pemberian Ganti Kerugian melalui Konsinyasi atau Penitipan Uang

Dasar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal ini adalah Pasal 10 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa tanah untuk kepentingan umum juga meliputi waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air, sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya. Usaha Pemerintah Kabupaten Kudus untuk melakukan pembangunan Waduk Logung ini dimulai dengan proses perencanaan pengadaan tanah.

Perencanaan pengadaan tanah ini dapat dilihat dalam Keputusan Bupati Kudus tanggal 7 Mei 2009 Nomor 031/169/2009 tentang Penetapan Lokasi Tanah seluas 196 hektar yang terletak di Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe dan Desa Tangungrejo, Kecamatan

⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 13

Jekulo, Kabupaten Kudus untuk Pembangunan Waduk Logung jo Keputusan Bupati Kudus tanggal 19 September 2013 Nomor 031/403.1/2013 tentang Penetapan Kembali Lokasi Tanah seluas 196 hektar yang terletak di Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe dan Desa Tangunrejo, Kecamatan Jekulo, Kabupaten Kudus untuk Pembangunan Waduk Logung.

Berdasarkan

Keputusan Bupati Kudus tanggal 19 September 2013 Nomor 031/403.1/2013, maka daerah yang menjadi sasaran pembangunan Waduk Logung ini terletak pada Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe dan Desa Tangunrejo, Kecamatan Jekulo. Daerah yang akan dijadikan Waduk Logung adalah tanah milik warga yang kebanyakan mata pencahariannya disektor pertanian karena rata-rata tanah di daerah tersebut di atas merupakan tanah pertanian warga. Keputusan Bupati Kudus tanggal 19 September 2013 Nomor 031/403.1/2013 juga memuat mengenai tanggungjawab pembangunan Waduk Logung sepenuhnya diberikan kepada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Kudus, sedangkan pembentukan Panitia Pengadaan Tanah telah dilaksanakan lebih dahulu berdasarkan Keputusan Bupati Kudus tanggal 11 Mei 2009 Nomor 031/170/2009.

Prosespersiapan pengadaan tanah merupakan proses kedua dalam pengadaan tanah. Terbagi dalam tiga bagian, diawali dengan pemberitahuan pada warga tentang rencana pembangunan.Pemberitahuan pada warga ini wajib dilakukan karena pada dasarnya jika diperlukan tanah atau benda-benda lainnya kepunyaan orang lain untuk suatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya.⁵Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pemberitahuan tentang rencana pembangunan telah dilakukan, maka tahap selanjutnya (bagian kedua dari persiapan pengadaan tanah) adalah melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan dilanjutkan dengan bagian ketiga dari persiapan pengadaan tanah yaitu konsultasi publik. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan ini bertujuan untuk mengumpulkan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanahnya, sedangkan konsultasi publik ini bertujuan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.

⁵I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1991), hlm.12

Proses ketiga yaitu pelaksanaan pengadaan tanah. Proses ini tersusun atas lima bagian meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- b. Penilaian ganti kerugian
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian
- d. Pemberian ganti kerugian
- e. Pelepasan tanah instansi (terjadi bila objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dikuasai oleh pemerintah atau badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah)

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang perbidang tanah, serta pengumpulan kembali data pihak yang berhak berserta objek pengadaan tanahnya. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang perbidang tanah dilakukan berdasar batas-batas patok yang telah dipasang dan ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau orang lain yang diberi kuasa. Pengumuman hasil ini meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah sesuai ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan hasil yang ditetapkan oleh

Lembaga Pertanahan ini merupakan dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

Penilaian ganti kerugian atau penilaian harga tanah dalam pembangunan Waduk Logung dilakukan oleh PT Sucofindo, dengan hasil penilaian tanah miring dengan harga maksimal Rp 28.000,00/m² (dua puluh delapan ribu rupiah per meter persegi) dan tanah datar dengan harga maksimal Rp 31.000,00/m² (tiga puluh satu ribu rupiah per meter persegi)⁶. Harga tanah yang ditentukan ini telah disesuaikan dengan nilai NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) dengan diawali survey terhadap tanah yang ada dan melakukan pengukuran terhadap setiap tanah warga.

Selanjutnya, diadakan musyawarah penetapan ganti kerugian antara masyarakat dengan panitia pengadaan tanah yang dihadiri juga oleh perwakilan dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Kudus, Camat Dawe, Kapolsek Dawe, Danramil Dawe, Kepala Desa Kandangmas, dan Ketua BPD Desa Kandangmas. Musyawarah dilakukan secara terbuka, bebas, dan

⁶Tribun Jateng, 18 Desember 2014, 35 Hektar Lahan Untuk Waduk Logung Kudus Belum Dibebaskan
[Googleweblight.com/?lite_url=http://jaten.g.tribunnews.com/2014/12/18/35-hektar-lahan-untuk-waduk-logung-belum-dibebaskan](http://g.tribunnews.com/2014/12/18/35-hektar-lahan-untuk-waduk-logung-belum-dibebaskan)

demokratis pada tanggal 10 September 2014 pukul sembilan pagi yang bertempat pada Balai Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe. Hasil dari musyawarah ini menetapkan bentuk ganti kerugian diberikan dalam mata uang rupiah.

Musyawarah yang dilakukan ini tidak berjalan terlalu lancar karena beberapa pemilik tanah menghendaki harga yang tinggi dalam penggantian kerugian terhadap tanah hak mereka dan sisanya telah setuju dengan harga yang ditawarkan. Panitia pengadaan tanah tidak berani menaikkan lagi harga tanah karena telah ada harga *appraisal* yang telah ditentukan, karena itu warga yang menolak nilai ganti kerugian masih diberikan tenggang waktu empat belas hari untuk melakukan pengajuan keberatan kepada Pengadilan Negeri Kudus sebagai upaya untuk memperoleh nilai besarnya ganti kerugian yang lebih dari harga *appraisal* yang telah ditentukan.

Penerimaan pembayaran ganti rugi tanah, tanaman, dan bangunan milik warga Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe telah dilakukan sebanyak 3 kali pada tanggal 4 Desember 2014, 11 Desember 2014, dan 16 Desember 2014. Pihak Pemerintah Kabupaten Kudus yang di wakili oleh Ir. Didik Prasetyo, Msi selaku Kepala Dinas Cipta Karya dan

Tata Ruang Kabupaten Kudus akhirnya melayangkan beberapa permohonan penetapan konsinyasi (penitipan uang) di Pengadilan Negeri Kudus.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 pada Pasal 34, apabila tanah telah diperoleh lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah pemilik atau telah mencapai kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian, maka terhadap sisa tanah yang belum dibayarkan atau disetujui oleh sebagian kecil kurang dari 25% (dua puluh lima persen) pemilik dapat dititipkan pada pengadilan negeri. Dasar hukum ini diambil berdasarkan fakta bahwa jumlah pemilik tanah pada Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe dan Desa Tangungrejo, Kecamatan Jekulo yang telah menerima ganti kerugian telah mencapai 81,9% (delapan puluh satu koma sembilan persen).

Kedua, berdasar pada Pasal 37 ayat (2), (3), dan (4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa rencana pembangunan tidak di ubah dan telah memperoleh persetujuan masyarakat dan kesepakatan lokasi pembangunan telah tercapai 75% (tujuh lima persen) sesuai Pasal 34; pemilik tetap menolak penerimaan

pembayaran ganti kerugian setelah 120 (seratus dua puluh) hari panitia pengadaan tanah membuat berita acara penyerahan ganti rugi; panitia pengadaan tanah dapat meminta pada instansi yang memerlukan tanah untuk menitipkan uang ganti kerugian di pengadilan. Ketiga, berdasar pada Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terhadap beberapa warga yang menolak menerima ganti kerugian namun tidak mengajukan keberatan maka uang ganti kerugian dapat dititipkan pada pengadilan negeri setempat.

Salah satu permohonan penetapan konsinyasi diajukan pada tanggal 24 Desember 2014. Pemohon yaitu Ir. Didik Tri Prasetyo, Msi dan termohon yaitu Husnul Khitam, yang merupakan pemilik tanah di Desa Kandangmas, Kecamatan Dawe yang menolak besaran ganti kerugian proyek pembangunan Waduk Logung berdasarkan Surat Keterangan Perolehan Tanah Nomor 593.2/42.A/XII/2014 tertanggal 18 Desember 2014. Husnul Khitam, tercantum dalam daftar nominatif penerima ganti kerugian tanah dan tanaman untuk bangunan Waduk Logung dengan NIB11.15.09.05.01541 Nomor C: C.3486 atau Nomor M:-persil: 310 luas 856 m² berikut dengan tanaman yang ada pada tanahnya, sehingga nilai ganti rugi yang diterima

adalah Rp 29.146.000,00 (dua puluh sembilan juta seratus empat puluh enam ribu rupiah). Pada tanggal 12 Januari 2015 muncul Penetapan Nomor : 48/Pdt. Kons/2014/PN.Kds yang menyatakan bahwa konsinyasi yang diajukan oleh Pemohon telah sah untuk dilakukan. Penetapan itu berisikan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi dan menghukum Pemohon untuk membayar biaya perkara.

B. Proses Penetapan Ganti Rugi dengan Konsinyasi atau Penitipan Uang

Pengertian suatu perikatan adalah suatu hubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu dari pihak lainnya dan pihak lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.⁷ Perikatan-perikatan adalah kewajiban hukum.⁸ Perikatan hukum harus dibedakan daripada ikatan yang timbul dalam pergaulan hidup masyarakat yang berada dalam hukum.⁹

⁷Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: PT Intermasa cetakan ke XII, 1990) hlm. 1

⁸Gr. Van der Burght, *Buku tentang Perikatan Dalam Teori dan Yurisprudensi (berisi Yurisprudensi Netherland Setelah Perang Dunia ke II)*, (Bandung: Mandar Maju, 1999) hlm. 1

⁹R. M. Suryodiningrat, *Asas-Asas Hukum Perikatan Edisi Kedua*, (Bandung: Tarsito, 1995), hlm. 14

Konsinyasi termasuk dalam salah satu cara hapusnya suatu perikatan berdasarkan Pasal 1381 KUH Perdata. Penyebutan perikatan pada Pasal 1381 KUH Perdata lebih menekankan pada segi kewajibannya,¹⁰ karena tidak mungkin ada pemenuhan atau pelunasan tanpa adanya utang. Pengertian konsinyasi atau penitipan uangialah penawaran pembayaran secara tunai yang diikuti dengan penitipan. Konsinyasi dalam KUH Perdata diatur dalam Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412.

Hapusnya perikatandengan cara konsinyasi diawali penawaran pembayaran. Penawaran pembayaran dilakukan oleh debitur atau dapat dilakukan juga oleh notaris atau juru sita disertai dua orang saksi kepada kreditur atau kuasanya pada waktu dan tempat yang telah disepakati saat akan berakhirnya perikatan dengan syarat utang telah terpenuhi semuanya. Penawaran pembayaran yang dilakukan oleh debitur ini mengalami penolakan dari kreditur, oleh karena itu berdasar Pasal 1406 KUH Perdata debitur dapat mengajukan penetapan penitipan di pengadilan setempat. Sebelum penitipan dilakukan, kreditur harus diberitahu mengenai tempat dan waktu dimana penawaran

disimpan. Adanya penetapan konsinyasi dari pengadilan inilah yang mengakhiri segala perikatan yang terjadi antara kreditur dengan debitur.

Dasar hukum untuk melakukan konsinyasi salah satunya adalah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 pada Pasal 34, apabila tanah telah diperoleh lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah pemilik atau telah mencapai kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian, maka terhadap sisa tanah yang belum dibayarkan atau disetujui oleh sebagian kecil kurang dari 25% (dua puluh lima persen) pemilik dapat dititipkan pada pengadilan negeri.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan, bahwa konsinyasi baru dapat dilakukan apabila masyarakat pemegang hak atas tanah menolak bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah. Konsinyasi atau penitipan uang diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menyatakan bahwa selama 14 (empat belas) hari tidak ada pengajuan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian setelah dilakukan musyawarah sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka secara

¹⁰J. Satrio, *Hukum Perikatan tentang Hapusnya Perikatan Bagian I*, (Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 2

hukum pihak yang berhak (dalam hal ini pemilik tanah) dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai harga *appraisal* yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa ganti kerugian dapat dititipkan di pengadilan negeri setempat terhadap pihak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah.

Konsinyasi atau penitipan uang ini berguna dalam mempercepat proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan yang memaksa. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak, karena pada hakikatnya ganti rugi merupakan konsensuensi yang melekat pada proses pengadaan tanah.

Ganti kerugian yang dimaksud adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak terhadap proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dihitung berdasarkan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.

Pembayaran ganti kerugian tersebut harus

kepada pemilik tanah yang berhak tidak diperkenankan dilakukan melalui perantara atau kuasanya. Pembayaran ganti rugi harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak sesuai dengan kesepakatan mengenai besarnya nilai dan bentuk ganti kerugian yang telah disepakati.

Adanya konsinyasi ini berakibat hubungan hukum antara pemilik tanah dengan tanahnya dapat diputus dan proses pembangunan bagi kepentingan umum dapat terlaksana secara tepat waktu.

C. Kesesuaian Penetapan Konsinyasi berdasarkan Hukum Tanah Nasional

Hak menguasai oleh negara merupakan amanat konstitusi negara Indonesia tepatnya Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diletakkan dalam penguasaan negara untuk digunakan mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, yang selanjutnya dipergunakan melalui Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dimana negara memiliki kewenangan untuk:

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

Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.¹¹ Terkait hak menguasai oleh negara tersebut, Muhammad Bakri dalam buku karangan Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, yang berjudul *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan* menyimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh Negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:¹²

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Negara dapat memberikan tanah ini kepada suatu subyek hukum dengan suatu hak.
2. Penguasaan secara terbatas atau tidak penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum.

Kegiatan menyediakan tanah yang dilakukan oleh pemerintah harus didasari ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengenai fungsi sosial tanah, artinya bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Berarti bahwa harus ada keseimbangan antara kepentingan individu (pemilik, penguasa, penyewa) dengan kepentingan masyarakat dan negara, dalam pendayagunaan tanah tersebut.¹³

Kepentingan umum yang dimaksud dalam pengadaan tanah adalah kepentingan yang harus didahulukan daripada kepentingan pribadi dalam hal

¹¹Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 23

¹²Ibid, hlm. 35

¹³G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Bandung: PT Rinerka Cipta, 1984), hlm. 53.

adanya keadaan yang bersifat memaksa yang mengharuskan negara melakukan tindakan untuk mengambil tanah tersebut. Ada tiga prinsip yang dapat dijadikan kriteria bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :¹⁴

- a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.
- b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah.
- c. Tidak mencari keuntungan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah harus memperhatikan asas-asas dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

- a. Asas Kemanusiaan, adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati 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 pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. Asas Kesepakatan, adalah bahwa proses

¹⁴Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 123

- pengadaan tanah dilakukan dengan cara 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 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.
- Boedi Harsono menyebutkan bahwa asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional terhadap pemegang hak atas tanah adalah :¹⁵
- Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah.
 - Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa adanya landasan haknya tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana.
 - Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang telah dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan pihak manapun.
 - Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada.
 - Bahwa dalam keadaan biasa bila diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun perolehan tanah yang dihaki seseorang, harus melalui musyawarah agar tercapai kesepakatan.
 - Dalam keadaan biasa, tidak dibenarkan adanya

¹⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 342

paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun terhadap pemegang hak atas tanahnya.

- g. Dapat dilakukan pencabutan hak sesuai aturan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1960 dalam keadaan yang memaksa, karena tanah yang bersangkutan untuk kepentingan umum yang tidak memungkinkan untuk diganti tempat lain dan tidak berhasil memperoleh kesepakatan.
- h. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah baik atas dasar kesepakatan atau pencabutan hak, pemegang hak berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan, dan tanaman miliknya, melainkan kerugian-kerugian lain yang dideritanya akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
- i. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan yang diberikan tidak boleh menyebabkan pemegangnya mengalami kemunduran dibidang sosial dan ekonominya.

Ida bagus Ngurah Adnyana (Ketua Pengadilan Negeri Surabaya) yang menyetujui adanya lembaga konsinyasi. Beliau menyatakan bahwa konsinyasi dapat dibenarkan dalam pembebasan tanah, sepanjang konsinyasi tersebut diterapkan

pada proyek yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah.¹⁶Musyawarah merupakan sarana yang digunakan negara untuk membuktikan itikad baik negara dalam menghormati hak milik masyarakat yang dijamin oleh konstitusi dalam pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “hak milik perseorangan tidak dapat dirampas secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Adanya konsinyasi sebetulnya telah menciderai asas demokrasi karena pendapat dari warga terkesan tidak didengarkan oleh pemerintah.

Prof. Boedi Harsono mengatakan bahwa dengan adanya konsinyasi ini seakan-akan bagi rakyat yang bersangkutan hanya ada satu pilihan yaitu mengambil uang ganti rugi tersebut ke pengadilan, atau akan kehilangan tanahnya tanpa ganti rugi.

Penyimpangan selanjutnya dalam bentuk pembayaran pemberian ganti kerugian melalui lembaga konsinyasi atau penitipan di pengadilan. Pembayaran ganti kerugian hanya berupa klausul yang terdapat dalam Pasal 36 huruf (a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu hanya berupa uang, sedangkan

¹⁶Olan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 55

ganti kerugian dalam bentuk lainnya tidak diatur lebih lanjut ketika masyarakat melakukan penolakan terhadap besaran maupun bentuk ganti kerugian yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah. Hal ini sangat merugikan nantinya bagi pemegang hak apabila seharusnya ia menerima ganti kerugian dalam bentuk yang lain seperti misalnya tanah dan menyimpang dari asas

Dasar hukum dalam penetapan konsinyasi juga kurang tepat karena menggunakan peraturan lama yang tertuang dalam KUH Perdata dan tidak berkesinambungan dengan peraturan yang ada dalam Hukum Tanah Nasional. Konsinyasi berdasar KUH Perdata dapat dilakukan, bila sebelumnya ada hubungan hukum utang piutang antara kreditur dengan debitur. Berbeda sekali dengan penggunaan konsinyasi dalam pengadaan tanah. Konsinyasi dalam pengadaan tanah digunakan bila kesempatan tidak tercapai antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah dan sebelumnya tidak memiliki hubungan hukum apapun berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Tindakan pemerintah yang tidak mempedulikan apakah masyarakat akan mengambil ganti kerugian tersebut atau tidak, mencerminkan tindakan yang

tidak didasarkan kepada itikad baik karena mengabaikan prinsip kesetaraan antara pihak yang berhak dengan pihak yang memerlukan tanah.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan yaitu:

1. Pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Waduk Logung di Kudus mayoritas dilakukan secara langsung, namun beberapa penerima ganti kerugian yang lain masih belum mau menerima ganti kerugian yang ditawarkan panitia pengadaan tanah. Penolakan ini mengakibatkan tersendatnya pembangunan Waduk Logung, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Kudus mengajukan beberapa penetapan konsinyasi di Pengadilan Negeri Kudus. Salah satunya dengan Penetapan Nomor : 48/Pdt. Kons/2014/PN.Kds.
2. Proses penetapan penitipan uang atau konsinyasi bila dilihat dari aturan didalam

KUH Perdata dapat dilakukan apabila telah terjadi penawaran debitur kepada kreditur mengenai pembayaran, namun terjadi penolakan.

Penggunaan konsinyasi juga saat ini berguna dalam proses pengadaan tanah demi menunjang pembangunan bagi kepentingan umum. Konsinyasi dilakukan hanya dalam keadaan memaksa.

3. Penitipan uang di pengadilan negeri sesungguhnya banyak menciderai asas-asas yang terkandung dalam pengadaan tanah yang. Asas-asas tersebut diantaranya asas demokrasi, asas kesepakatan, asas keselarasan, dualisme dalam penggunaan dasar hukum, serta itikad baik yang dicerminkan dalam penitipan uang yang dilakukan oleh pemerintah masih kurang terlihat.

SARAN

Penulis hendak menyampaikan beberapa aspirasi dalam penulisan hukum ini, yaitu :

1. Seyogyanya pemerintah memberikan sosialisasi mengenai peraturan

perundang-undangan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, sehingga masyarakat dapat mentgerti setiap hak dan kewajiban serta tindakan yang dapat mereka lakukan bila telah mengetahui tanah mereka akan terkena pembangunan yang dilakukan pemerintah sehingga tidak ada lagi kesan bahwa pemerintah berlaku tidak adil terhadap warga.

2. Saran yang kedua, pemerintah harus mengatur kembali pengaturan mengenai lembaga konsinyasi terutama bila dipergunakan dalam pengadaan tanah. Hal ini di perlukan agar asas-asas dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum tidak disimpangi dan tidak ada dualisme dalam penggunaan aturan mengenai penitipan uang di pengadilan yang sampai saat ini masih berpedoman pada KUH Perdata dan peraturan dalam Hukum Tanah Nasional yang mencerminkan tidak adanya kekhususan konsinyasi dalam pengadaan tanah.

V. DAFTAR PUSTAKA**A. BUKU**

- Abdurrahman. 1983. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Adi,Rianto.2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit.
- Ashofa, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Burgh,Gr. Van der. 1999. *Buku tentang Perikatan Dalam Teori dan Yurisprudensi (berisi Yurisprudensi Nederland Setelah Perang Dunia ke II)*. Bandung: Mandar Maju.
- Chindir, Ali.1980. *Himpunan Peraturan Hukum Agraria*. Jakarta: Binacipta.
- Hutagalung,Arie Sukanti dan Markus Gunawan. 2008.*Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Kartasapoetra, G. dkk. 1984. *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Bandung: PT Rinerka Cipta.
- Saleh,K. Wantjik. 1985.*Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Salle, Aminudin. 2007. *Hukum Pengadaan untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Santoso, Urip. 2006.*Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*. Jakarta: Prenanda Media
- Satrio, J.1996. *Hukum Perikatan tentang Hapusnya Perikatan Bagian I*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Setiawan, R. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Binacipta.
- Sitorus, Olan dan Dayat Limbong. 2004. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Soekanto, Soerjono.1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Pres.
- dan Sri Mamudji. 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : P.T. Raja Grafindo Persada.
- Soemitro, Rony Hanitijo. 1982. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- . 1990. *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soimin, Sudaryo. 1996. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suandra, I Wayan. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Subekti. 1990. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: P.T. Intermedia cetakan ke XII.
- Sunggono, Bambang. 2012. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Suryodiningrat, R.M. 1995. *Asas-Asas Hukum Perikatan Edisi Kedua*. Bandung: Tarsito.
- Sutedi, Adrian. 2008. *Implementasi Prinsip*

Keentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. Jakarta : Sinar Grafika.

Syah, Mudakir Iskandar. 2007. *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum.* Jakarta: Permata Aksara.

Roosadijo, Marmin M. 1979. *Tinjauan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada diatasnya (UU Nomor 20 Tahun 1961).*Jakarta: Ghalia Indonesia.

Waluyo, Bambang, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek.*Jakarta: Sinar Grafika.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembagungan bagi Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembagungan bagi Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

C. WEBSITE

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kudus

regional.kompas.com/read/2015/08/11/21272751/Waduk.Logung.Dibangun.Banjir.Kudus.dan.Pati.Diprediksi.Berkurang



DIPONEGORO LAW JOURNAL

Volume 5, Nomor 3, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

Googleweblight.com/?lite_url=http
://jateng.tribunnews.com/2014
/12/18/35-hektar-lahan-untuk-
waduk-logung-belum-
dibebaskan