

**PROSES PENYELESAIAN KONSINYASI GANTI RUGI
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PROYEK
PEMBANGUNAN JALAN ARTERI AKSES
BANDARA KUALANAMU
(Studi Pengadilan Negeri Lubuk Pakam)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

BERLIAN SITOMPUL
NPM : 1306200390



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
M E D A N
2 0 1 7**

ABSTRAK

PROSES PENYELESAIAN KONSINYASI GANTI RUGI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PROYEK PEMBANGUNAN JALAN ARTERI AKSES BANDARA KUALANAMU (Studi Pengadilan Negeri Lubuk Pakam)

Oleh:

BERLIAN SITOMPUL
NPM : 1306200390

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah. Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian sering tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan dengan melakukan wawancara. Data yang dipergunakan adalah data sekunder dan metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Analisis data yang digunakan adalah data kualitatif. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, untuk mengetahui proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, untuk mengetahui kendala/hambatan dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam disebabkan tidak adanya titik temu, sehingga proses di pengadilan yang bisa menyelesaikan. Proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dilakukan karena masyarakat menolak penawaran pembayaran ganti rugi. Kendala/hambatan dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar

Kata Kunci: Konsinyasi, Ganti Rugi, Pengadaan Tanah.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karunianya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di fakultas hukum universitas muhammadiyah sumatera utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **Proses Penyelesaian Kosinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr.Agussani ,M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah.SH,.M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa fakultas hukum Universitas Muhammdiyah Sumatera Utara demikian juga halnya kepada wakil dekan I Bapak Faisal SH.M.Hum dan wakil dekan II Bapak Zainuddin,SH,.M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Ibu Asliani Harahap SH.,MH selaku pembimbing I dan Bapak Rachmad Abduh SH.,MH selaku pembimbing II yang dengan sepenuh perhatian telah memberikan dorongan bimbingan saran sehingga skripsi ini telah selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung penghargaan dan terimakasih disampaikan kepada Pengadilan Negeri Lubuk Pakam atas bantuan dan dorongan hingga skripsi dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan kepada ayahanda dan ibunda (+)Effendi Sitompul dan Artina Hutapea yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang juga kepada Abangda saya Reinhard Sitompul dan Seluruh Keluarga saya yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini. Demikian juga kepada Calon Pendamping Hidup Saya Julfren Sihite yang penuh ketabahan selalu mendampingi dan memotivasi untuk menyelesaikan studi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan , untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat- sahabat yang telah banyak berperan terutama pada Melda Sitompul dan eda Laura Sihite sebagai tempat curahan hati,terimakasih atas kebaikannya,

Terimakasih juga kepada sahabat terbaik saya : Kurnia Sihotang, Ririn Mei Sulantri, Dien Aryati Siregar, Febi Yolanda, Zulfadli Simamora, Petrus Sitompul, Fadila Amalia, Dea Novia Noor, Irfan Zakaria, Panca Yudianto, dan semua Alumni SMA dan Alumni SMP. semoga Tuhan Yesus memberkati dan membalas kebaikan kalian.

Terimakasih juga buat kakak terbaik saya yang selalu semangatkan saya Rubi Esri Sitompul, Titin Minespa Sitompul, Rani Sitompul, Helga Sitompul, dan Siska Sitompul terimakasih atas motivasinya dan yang selalu sabar menasehati saya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Terimakasih buat sahabat seperjuanganku di UMSU: Arif kurniawan, Aditia Pranata, Putri Riskila, Kiki Dira, Ari Anugerah Lubis, Sri Mulyani Tumanggor. Dan seluruh stambuk 2013 yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Kepada semua pihak tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka. Dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus- tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Tuhan Allah kita. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini. Begitu pun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Amin, sesungguhnya Tuhan mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Medan, Maret 2017
Hormat kami,
Peneliti

BERLIAN SITOMPUL

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Faedah Penelitian.....	7
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat/materi penelitian.....	8
2. Sumber data.....	8
3. Alat pengumpul data.....	9
4. Analisis hasil	9
D. Definisi Operasional.....	9
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Konsinyasi.....	12
B. Pemberian Ganti Kerugian.....	19
C. Pembebasan dan Pelepasan Hak Atas Tanah	23
D. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	25
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	31
A. Terjadinya Konsinyasi Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam	31

B. Proses Penyelesaian Konsinyasi Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam	49
C. Kendala dalam Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Untuk Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu ..	68
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN	74
A. Kesimpulan.....	74
B. Saran.....	75

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

Fakta menunjukkan, pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan, sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat.¹ Kegiatan mengambil tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah. Kegiatan mengambil tanah ini adalah satu-satunya jalan yang dapat ditempuh oleh pemerintah yaitu dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat, maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya.²

Menurut Adrian Sutedi, Pemilikan atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan

¹ Bernhard Limbong. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Jakarta: Pustaka Margareta, halaman 4.

² Adrian Sutedi, 2006. *Peralihak Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 9.

pembangunan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan tanah sebagai fungsi sosial.

Fungsi sosial tanah menurut AP. Parlindungan yaitu tidak ada hak subjektif (*subjective recht*) yang ada hanya fungsi sosial.³ Dengan demikian tidak hanya tanah saja, tetapi hak-hak Agraria, yang mencakup bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi sosial. Pemakaian sesuatu hak atas tanah untuk kepentingan masyarakat harus memenuhi fungsi sosial yang menjadi tuntutan masyarakat. Untuk kepentingan masyarakat maka negara harus melepaskan atau mencabut hak atas tanah, karena kepentingan umum yang memberikan kesejahteraan bagi masyarakat banyak dan telah ditetapkan rencana umum tata ruang sebelumnya.

Pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum akan berdampak pada aspek kehidupan masyarakat terutama masyarakat yang terkena lokasi pembangunan. Hal ini sesuai dengan pendapat Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyati: Masalah keagrariaan umumnya dan masalah pertanahan pada khususnya adalah merupakan suatu permasalahan yang cukup rumit dan sensitif sekali sifatnya, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan baik bersifat sosial, ekonomi, politis, psikologis dan lain sebagainya, sehingga dalam penyelesaian masalah ini bukan hanya khusus memperhatikan aspek yuridis akan tetapi juga harus memperhatikan berbagai aspek kehidupan lainnya agar supaya penyelesaian

³ AP.Parlindungan.2008. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, halaman 65.

persoalan tersebut tidak berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat mengganggu ketertiban masyarakat.⁴

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang merupakan landasan hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Ketentuan tersebut memberikan kepastian hukum hak atas tanah, mengantisipasi permasalahan tanah yang akan timbul dan mengarahkan dengan fungsi sosial tanah dan rencana tata ruang.

⁵ Ketentuan UUPA menyebutkan, bahwa Mempunyai hak harus atau wajib mempergunakannya dan dalam mempergunakannya harus di ingat juga kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian hak itu.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam prakteknya menimbulkan gejolak, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga ganti rugi secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan hak dan kepentingan rakyat pemilik tanah, tidak mendapat perlindungan hukum.

⁴ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti. 2008. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*. Jakarta: Bima Aksara, halaman 22

⁵ AP.Parlindungan. *Op.Cit*, halaman 67.

dengan masyarakat pemegang hak atas tanah. Pemegang hak atas tanah akan menerima ganti rugi harga tanah, bangunan dan tanaman tidak sesuai dengan nilai sebenarnya.

Konflik antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah terjadi bilamana proses pengadaan tanah tidak mempertimbangkan penetapan harga ganti rugi berdasarkan proses musyawarah. Masalah-masalah pengadaan tanah yang dapat menyulut sengketa pada umumnya karena ganti rugi yang tidak memadai, proses pembebasan yang tidak demokratis dan cenderung manipulatif, penolakan pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya atau tanah miliknya, ketidakpastian hidup pasca penggusuran serta penggunaan atau melakukan kekerasan dalam proses pembebasan/pengadaan tanah.

Pengadaan tanah merupakan hal yang rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Pemerintah harus memenuhi kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan berkelanjutan. Melalui panitia pengadaan tanah akan membebaskan tanah masyarakat yang dikuasai berdasarkan hukum adat maupun macam hak atas tanah lainnya yang melekat di atasnya. Pemegang hak atas tanah yang melepaskan haknya harus dilandasi pada rasa keikhlasan demi kesinambungan pembangunan.

Beberapa contoh proyek pemerintah yang pernah terkendala pengadaan tanah antara lain jalan Lingkar Luar Kota Medan (*Medan Outer Ring Road*), pembebasan tanah untuk pembangunan Bandara Kuala Namu sebagai pengganti Bandara Polonia Medan, pembangunan jembatan layang (*flyover*) Amplas-Medan dan yang saat ini pembangunannya masih dalam tahap penyelesaian, yaitu

pembangunan *flyover* Jamin Ginting Padang Bulan. Permasalahan pokok yang menjadi kendala pengadaan tanah untuk pembangunan proyek tersebut di atas, adalah mengenai ketidaksepakatan harga ganti rugi tanah masyarakat yang terkena proyek pengadaan tanah, yang mana kemudian pemerintah mengambil inisiatif untuk tetap melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum dan mengambil jalan keluar menitipkan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri apabila ada pemilik tanah yang tetap tidak menyepakati harga ganti rugi yang ditawarkan pemerintah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah dan jika tidak sesuai hasil musyawarah, maka masyarakat pemegang hak atas tanah menentang pembayaran ganti rugi harga tanah karena dianggap telah melanggar hak asasinya. Karena dianggap nilai ganti rugi yang diberikan tidak memadai yang berlangsung secara tidak demokratis dan cenderung manipulatif.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian sering tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi.

Konsinyasi yang terjadi dalam praktek peradilan terdapat ketidakseragaman dalam pelaksanaan konsinyasi tanah bagi kepentingan umum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengatur tentang penitipan uang ganti rugi

tanah ke Pengadilan apabila pemilik tanah yang berhak menolak ganti rugi yang ditentukan oleh panitia pembebasan tanah, akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut, peraturan secara rinci tentang pelaksanaan penitipan ganti rugi dengan cara konsinyasi ke Pengadilan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak mengaturnya sehingga dalam praktek peradilan merujuk ke pasal 1404-1412 KUHPerdara

Mengetahui dan membahas secara lebih jelas dalam mengungkapkan proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah, maka dipilih skripsi yang berjudul, “Proses Penyelesaian Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu (Studi Pengadilan Negeri Lubuk Pakam)”.

1. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Apa yang menyebabkan terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam ?
- b. Bagaimana proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam ?
- c. Apa saja kendala dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu ?

2. Faedah Penelitian

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan:

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang masalah proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan.
- b. Secara praktis :
 - 1) Untuk bahan ilmu pengetahuan.
 - 2) Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi penegak hukum dalam menyelesaikan konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam
2. Untuk mengetahui proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.
3. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu.

C. Metode Penelitian

1. Sifat dan materi penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang mengarah kepada penelitian yuridis empiris yaitu penelitian yang bertitik tolak dari permasalahan dengan melihat kenyataan yang terjadi di lapangan, kemudian menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah menghasilkan gambaran yang akurat tentang sebuah kelompok, menggambarkan sebuah proses atau hubungan, menggunakan informasi dasar dari suatu hubungan teknik dengan definisi tentang penelitian ini dan berusaha menggambarkan secara lengkap⁶ yaitu tentang proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu.

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari penelitian di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam. Data sekunder diperoleh melalui:

- a. Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga

⁶ Soerjono soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, halaman 12.

Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Alat pengumpul data

Mengingat penelitian ini adalah penelitian yang bersifat yuridis empiris, maka data primer yang digunakan berasal langsung dari lapangan melalui wawancara. Sedangkan penelitian kepustakaan hanya sebagai data pendukung, sehingga data yang diperoleh hanya berasal dari nara sumber.

4. Analisis hasil

Data yang terkumpul tersebut akan dianalisa dengan seksama dengan menggunakan analisis kualitatif atau dijabarkan dengan kalimat. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti.⁷ Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

⁷Fakultas Hukum UMSU. 2010, *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, halaman 6.

1. Proses adalah urutan pelaksanaan atau kejadian yang terjadi secara alami atau didesain, mungkin menggunakan waktu, ruang, keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil.⁸
2. Penyelesaian adalah agian dari proses berpikir. Sering dianggap merupakan proses paling kompleks di antara semua fungsi kecerdasan, pemecahan masalah.⁹
3. Konsinyasi adalah pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.
4. Ganti rugi menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah
5. Pengadaan tanah adalah menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.

⁸ <https://www.google.com/search?pengertian+proses>, diakses tanggal 16 Desember 2016 Pukul 10.⁰⁰ Wib.

⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian_masalah, diakses tanggal 16 Desember 2016 Pukul 10.⁰⁰ Wib.

6. Jalan arteri adalah jalan umum yang berfungsi melayani (angkutan) utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk (akses) dibatasi secara berdaya guna.
7. Pengadilan Negeri Lubuk Pakam lokasi dilakukan penelitian tentang proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsinyasi

Konsinyasi berasal dari kata “*Consignatie*” yang artinya penitipan yang dilakukan debitur di Kantor Pengadilan Negeri karena kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur. Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata yang menyatakan:

- (1) Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan.
- (2) Penawaran demikian, 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.

Pasal di atas memperkenankan atau memberi kemungkinan bagi debitur untuk melunasi utang yang diperjanjikan dengan cara penawaran pembayaran tunai yang kemudian diikuti dengan konsinyasi. Hal ini dapat terjadi disebabkan karena kreditur tidak bersedia menerima pembayaran yang dilakukan oleh debitur. Dengan tindakan seperti ini artinya tindakan penawaran tunai yang diikuti dengan konsinyasi sesuai dengan apa yang diatur oleh Pasal 1381 KUH Perdata yang menetapkan, salah satu cara untuk menghapuskan perikatan adalah dengan konsinyasi.

Penawaran yang dimaksud oleh Pasal 1404 KUH Perdata ini bukanlah dalam pengertian penawaran harga dalam taraf negosiasi untuk mencapai

kesepakatan, melainkan dalam arti alternatif solusi bilamana kreditur menolak pembayaran debitur yang disepakati.¹⁰ Penawaran pembayaran tunai terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi dari pihak kreditur disebutkan “*mora kreditoris*”.¹¹

Hapusnya perikatan karena penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan hanya dapat terjadi terhadap perikatan yang berbentuk pembayaran sejumlah uang dan atau menyerahkan sesuatu benda memberikan dan makna penitipan atau penyimpanan yang disebutkan dalam Pasal 1404 KUHPerdara tersebut, hanya meliputi kebendaan yang bergerak saja, oleh karena benda yang tidak bergerak memiliki bentuk dan cara penyerahan tersendiri yang berbeda dengan *levering* benda bergerak. Benda tidak bergerak secara esensi tidak mungkin dapat dititipkan atau disimpan untuk diserahkan kepada kreditur. Sebab di samping penyerahan nyata, diperlukan lagi penyerahan yuridis.¹²

Sahnya penawaran pembayaran tunai harus dipenuhi beberapa persyaratan sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1405 KUH Perdata yaitu:

1. Penawaran dilakukan kepada seorang kreditur atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk kepentingan atas nama kreditur.
2. Penawaran itu dilakukan oleh seorang yang berkuasa untuk membayar yang paling utama berkewajiban melakukan pembayaran tentu adalah debitur sendiri atau pihak ketiga yang bertindak untuk serta atas nama debitur tersebut.
3. Penawaran itu mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah

¹⁰A.P.Parlindungan dalam Henny Handayani Sirait, Dimensi Keadilan Dalam Mekanisme Konsinyasi Tanah,” melalui <http://www.academia.edu/> diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib.

¹¹ Mariam Darus Badruzaman. 2003. *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, halaman 171.

¹² M. Yahya Harahap. 2006. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni, halaman 135-136.

uang untuk bunga yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan kemudian.

4. Ketetapan waktu yang ditentukan telah tiba, jika ketetapan waktu itu dibuat untuk kepentingan kreditur.
5. Syarat dengan mana utang telah dibuat telah terpenuhi.
6. Penawaran itu dilakukan di tempat yang menurut persetujuan, pembayaran harus dilakukan dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada kreditur pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya.
7. Penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau Juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi.

Memperhatikan tentang persyaratan yang disebutkan di dalam Pasal 1405 KUH Perdata tersebut, menunjukkan bahwa persyaratan itu merupakan ketentuan yang sifatnya mutlak atau wajib dilakukan. Khusus tentang persyaratan yang terakhir dalam Pasal 1405 KUH Perdata tersebut, berhubungan dengan formalitas yang harus dipenuhi sehubungan dengan penawaran yang dilakukan tersebut.

Kreditur menerima penawaran pembayaran seperti yang dijelaskan oleh Pasal 1405 KUHPerdata tersebut, maka akibatnya pembayaran telah dianggap selesai. Dengan demikian debitur telah bebas dari perjanjian. Apabila kreditur menolak penawaran pembayaran tersebut, maka debitur menggugat kreditur di depan Pengadilan Negeri dengan permohonan agar penawaran tersebut disahkan. Penawaran pembayaran tunai belum membebaskan debitur dari perikatannya, pembebasan hanya terjadi apabila penawaran pembayaran tunai itu diikuti dengan penitipan dari benda atau uang yang akan diserahkan di Pengadilan Negeri.

Pasal 1406 KUHPerdata menyatakan:

1. Penawaran tersebut didahului oleh suatu keterangan yang diberitahukan kepada kreditur yang memuat penunjukan hari, jam dan tempat dimana barang yang akan ditawarkan disimpan.
2. Debitur menjelaskan bahwa ia telah melepaskan barang yang ditawarkan itu, dengan menitipkannya pada kas penyimpanan atau

- penitipan di kepaniteraan pada pengadilan, yang jika ada perselisihan akan mengadilinya disertai dengan bunga sampai pada hari penitipan.
3. Oleh Notaris atau Juru Sita, keduanya disertai dua orang saksi, telah dibuat sepucuk pemberitaan yang menerangkan wujud mata uang yang ditawarkan, penolakan kreditur atau bahwa kreditur tidak datang untuk menerimanya, dan akhirnya tentang dilakukannya penyimpanan itu sendiri.
 4. Kreditur tidak datang untuk menerimanya, pemberitaan penyimpanan itu diberitahukan kepadanya, dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkan itu.

Penyimpanan atau penitipan barang telah memenuhi syarat di atas, pembayaran sudah dianggap berharga dan debitur telah bebas dari pemenuhan perjanjian. R. Subekti menyatakan “Jika cara-cara yang ditetapkan dalam undang-undang dipenuhi, dengan disimpannya barang tersebut si debitur telah dibebaskan dari utangnya, artinya ia dianggap telah membayar secara sah”.¹³

Biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran dan penyimpanan, harus dipikul kreditur, jika perbuatan tersebut telah dilakukan menurut undang-undang. Demikian dijelaskan oleh Pasal 1407 KUHPerdara. Alasan pembebanan biaya untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran dan penyimpanan ini kepada kreditur, menurut M. Yahya Harahap didasarkan pada anggapan bahwa “dengan adanya penawaran yang diikuti dengan penitipan berarti kreditur telah berada dalam keadaan lalai”.¹⁴

Sekalipun kemudian nanti kreditur menerima penawaran dan konsinyasi, penerimaan itu tidak menghapuskan kelalaian kreditur. Karena itu penerimaan penawaran dan penitipan sama sekali tidak menghapuskan beban pembayaran ongkos penawaran dan penitipan.

¹³ R. Subekti. 2001. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, halaman 157.

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, halaman 142.

Debitur yang telah melakukan penawaran pembayaran dan kemudian diikuti oleh penitipan, menimbulkan akibat hukum bahwa debitur dibebaskan dari pemaksaan pembayaran. Akibat-akibat hukum lain karena pembebasan debitur dalam penawaran dan diikuti penitipan adalah:

1. Apabila perjanjian timbal balik, dengan adanya konsinyasi debitur dapat menuntut pemenuhan perjanjian, dapat menuntut ganti rugi atau pembatalan perjanjian dengan alasan wanprestasi.
2. Dengan adanya konsinyasi, berakibat debitur harus dibebaskan dari pembayaran bunga terhitung sejak tanggal hari konsinyasi.
3. Semenjak adanya konsinyasi, debitur dibebaskan dari kewajiban pemeliharaan/penjagaan benda terhitung mulai hari, tanggal penitipan dan beralih menjadi tanggung jawab kreditur.
4. Pada perjanjian timbal balik debitur dapat menuntut *tegen prestasi* atau prestasi balasan sejak konsinyasi dilakukan.¹⁵

Pembebasan debitur dari pemaksaan pembayaran bukan bersifat definitif. Sebab sesuai dengan sifat konsinyasi itu sendiri yaitu bersifat dapat dicabut kembali. Hal ini dapat dipahami dari Pasal 1408 KUH Perdata 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.”

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

1. 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*”.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, halaman 139.

¹⁶ Mariam Darus Badruzaman. *Op.Cit.*, halaman 172,.

2. 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.

Pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dinyatakan bahwa:

1. 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.
2. Penitipan Ganti Kerugian diserahkan kepada pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
3. Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam hal:
 - a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah 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.
 - 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.
- 4) Menjadi jaminan di bank.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Konsinyasi yang dikenal di dalam Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati.

Ruang lingkup Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yaitu yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.

B. Pemberian Ganti Kerugian.

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.

Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Menurut pendapat Boedi Harsono, apabila dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah:

1. Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis).
2. Status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap).
3. Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain).

4. Kelengkapan sarana dan prasarana.
5. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak).
6. Rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang.
7. Biaya pindah tempat/pekerjaan.
8. Rugi terhadap akibat turunnya penghasilan si pemegang hak.¹⁷

Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota sesuai kewenangannya disertai dengan penyelesaian mengenai sebab-sebab dan alasan-alasan keberatan tersebut. Bupati/Walikota mengupayakan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan rugi dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Isi keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Meskipun pada prinsipnya pemberian ganti kerugian harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Namun apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian.

Pihak yang berhak atas ganti kerugian, antara lain:

1. Pemegang hak atas tanah.
2. Pemegang hak pengelolaan
3. Nadzir, untuk tanah wakaf

¹⁷ Boedi Harsono, Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan, halaman 80.

4. Pemilik tanah bekas milik tanah adat
5. Masyarakat hukum adat
6. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik
7. Pemegang dasar penguasaan atas tanah
8. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

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

Bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan hak atas tanah, ganti kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/ atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung (Pasal 41 ayat (1) UU No.2/2012). Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima Ganti Kerugian wajib:

1. Melakukan pelepasan hak;
2. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti tersebut merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan dan bagi yang melanggarnya akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tuntutan pihak lain atas obyek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.

Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap:

1. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian yang tidak diketahui keberadaannya;
2. Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 - a. Sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 - b. Masih dipersengketakan pemilikannya;
 - c. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - d. Menjadi jaminan di bank.

Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang

dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).

Ketentuan lain sehubungan dengan pemberian Ganti Kerugian diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif perpajakan yang diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

C. Pembebasan dan Pelepasan Hak Atas Tanah.

Pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah demi pembangunan yang dilakukan pemerintah yang berlandaskan atas fungsi sosial tentunya dilakukan dengan beberapa cara. Hukum tanah nasional menyediakan cara memperoleh tanah dengan melihat keadaan sebagai berikut:

1. Status tanah yang tersedia, tanahnya merupakan tanah negara atau tanah hak.
2. Apabila tanah hak, apakah pemegang haknya bersedia atau tidak menyerahkan hak atas tanahnya tersebut.
3. Apabila pemegang hak bersedia menyerahkan atau memindahkan haknya, apakah yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak memenuhi syarat.¹⁸

Pelepasan hak tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Cara memperoleh tanah dengan pelepasan hak atas tanah ini ditempuh apabila yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

¹⁸ *Ibid*, halaman 310.

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa” Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan”. Kemudian di dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 dalam Pasal 1 angka 9 yaitu “Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui BPN.”

Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum tersebut mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 UUPA, yang menyatakan bahwa: “Hak milik hapus bila:

1. Tanahnya jatuh kepada Negara:
 - a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
 - b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.

- c. Karena ditelantarkan
- d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)

2. Tanahnya musnah.

Menurut Salindeho, pembebasan hak atas tanah adalah “suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah, dengan pembayaran harga atau dengan ganti rugi”.¹⁹ Berdasarkan penjelasan di atas bahwa pelepasan hak seseorang atas tanah demi kepentingan lain (kepentingan pembangunan untuk umum) dan pemberian ganti kerugian atau kompensasi atas pelepasan hak tersebut. Mengingat kedua hal tersebut begitu fundamental, maka pembebasan tanah harus dilakukan dengan cara seimbang.

Pelepasan hak tanah yang dilakukan oleh pihak yang tanahnya diambil demi pembangunan harus diimbangi dengan pemberian ganti kerugian atau kompensasi yang layak. Hal ini berkaitan dengan bagaimana peran tanah yang dilepas bagi kehidupan pemegang hak dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Kemudian setelah pemberian kompensasi yang layak, maka ketika melakukan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah maka kedua belah pihak harus berada dalam posisi yang setara dan seimbang.

D. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan swasta.

¹⁹ Salindeho. 2003. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 33.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta sangat berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukannya maupun dari segi kemanfaatannya, serta tata cara perolehan atas tanahnya. Hal tersebut dikarenakan kepentingan swasta bertujuan untuk memperoleh keuntungan (komersil), peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas, tetapi sebaliknya pengadaan tanah baik peruntukan dan kemanfaatannya ditujukan untuk kepentingan umum.

Pasal 1 angka (3) Perpres 36/2005 mengartikan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Artinya pengadaan tanah dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian, juga dimungkinkan dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah. Kemudian setelah Perpres 36 Tahun 2005 diubah oleh Perpres 65 Tahun 2006, cara pengadaan tanah lewat pencabutan hak atas tanah sudah tidak dicantumkan lagi dalam Perpres 65 Tahun 2006 tersebut. Menurut Pasal 1 angka (3) Perpres 65 Tahun 2006 Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan terbaru tersebut dalam pengadaan

tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Hal ini berarti tidak ada lagi unsur-unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah terhadap tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah, pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri. Pengadaan tanah bagi kepentingan umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri. Perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu diartikan sebagai kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan maupun yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah, untuk digunakan bagi kepentingan umum.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas

tanah dengan pemberian ganti rugi kepada pemegang haknya atau yang melepaskannya.

Tujuan pengadaan tanah menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Mencapai tujuan tersebut maka dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mensyaratkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan dengan berlandaskan kepada asas-asas:

1. Kemanusiaan

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

2. Keadilan

Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang baik.

3. Kemanfaatan

Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

4. Kepastian

Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

5. Keterbukaan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

6. Kesepakatan

Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

7. Keikutsertaan

Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8. Kesejahteraan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

9. Keberlanjutan

Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

10. Keselarasan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memiliki nilai lebih dibandingkan regulasi-regulasi sebelumnya, dikarenakan mulai dari Kepres 55 Tahun 1993 hingga Perpres 65 Tahun 2006 yang mengatur mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, tidak ada satupun pencantuman pasal-pasal yang mengatur masalah prinsip-prinsip atau asas yang melandasi pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Artinya semua regulasi terdahulu yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah minim asas.

Asas-asas dalam pengadaan tanah ini menjadi acuan dan pengingat bagi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, sehingga pengadaan tanah tidak dilakukan sewenang-wenang tanpa melindungi hak dan kepentingan dari pemilik tanah yang menjadi korban atas pengadaan tanah walaupun kelak akan digunakan untuk kepentingan umum.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Terjadinya Konsinyasi Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam

Bandar Udara Internasional Kualanamu adalah Bandar Udara yang terletak di Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara. Bandara ini terletak 39 km dari kota Medan. Bandara ini adalah Bandara terbesar kedua di Indonesia setelah Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta. Lokasi Bandara ini dulunya bekas areal perkebunan PT Perkebunan Nusantara II Tanjung Morawa yang terletak di Kecamatan Beringin, Deli Serdang, Sumatera Utara.²⁰

Pembangunan Bandara ini dilakukan untuk menggantikan Bandar Udara Internasional Polonia yang sudah berusia 85 tahun. Bandara Kualanamu diharapkan dapat menjadi pangkalan transit internasional untuk kawasan Sumatera dan sekitarnya. Selain itu, adanya kebijakan untuk melakukan pembangunan Bandara Internasional Kualanamu adalah karena keberadaan Bandar Udara Internasional Polonia di tengah kota Medan yang mengalami keterbatasan Operasional dan sulit untuk dapat dikembangkan serta kondisi fasilitas yang tersedia di Bandar Udara Polonia sudah tidak mampu lagi menampung kebutuhan pelayanan angkutan udara yang cenderung terus meningkat.

²⁰Sukamto Hansen, "Bandar Udara Internasional Kualanamu", melalui <http://id.wikipedia.org/wiki/>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib.

Rencana pembangunan selama bertahun-tahun terhambat masalah pembebasan lahan. Pada 1 Juli 2006, baru 1.650 hektar lahan yang telah tidak bermasalah, sementara lahan yang dihuni 71 kepala keluarga lainnya masih sedang dinegosiasikan. Pada 1 November 2006 dilaporkan bahwa Angkasa Pura II telah menyelesaikan seluruh pembebasan lahan untuk lokasi pembangunan bandara kualanamu. Pada 1 November 2011, bandara ini telah 70% selesai dan direncanakan selesai 100% pada tahun akhir 2012 yang termasuk jalan raya nontol, jalur kereta api dan jalan raya tol yang akan dibangun setelahnya. Peletakan Batu Pertama sebagai awal dimulainya pelaksanaan pembangunan Bandar Udara Baru Kualanamu oleh Wakil Presiden RI M. Yusuf Kalla.²¹

Tahun 2007 dimunculkan Penetapan Rencana Induk Bandar Udara Baru Kualanamu dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor: KM 30 Tahun 2007 (16 Juli 2007) dan perubahannya dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 61 Tahun 2007 (29 November 2007). Penetapan KKOP (Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan) Bandar Udara Baru Kualanamu dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 3 KM 57 Tahun 2007.

Pembangunan jalan akses menuju Bandara Kualanamu atau jalan arteri akses non tol dimulai dari Simpang Kayu Besar-Pintu Masuk Bandara (STA. 0+000 – 14+500) sepanjang 14.50 K yang berada di Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara, yang terdiri dari:

1. Sepanjang 13.50 KM → ROW = 33 M

²¹ Munawir Hasanuddin, "Kualanamu airport", melalui <http://www.kualanamu-airport.co.id>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib.

2. Sepanjang 1.00 KM → ROW = 60 M (Pintu masuk KA dan Kendaraan Umum Menuju Bandara).²²

Hasil identifikasi Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Deli Serdang adalah sebagai berikut:

- | | |
|------------------------------|-------------------------|
| 1. Desa Buntu Bedimbar | = 15.550 M2 |
| 2. Desa Telaga Sari | = 22.111 M2 |
| 3. Desa Dalu X – A | = 17.658 M2 |
| 4. Desa Tumpatan Nibung | = 19.562 M2 |
| 5. Desa Sena | = 15.285 M2 |
| 6. Desa Aras Kabu | = 37.681 M2 |
| 7. Desa Sido Urip | = 16.047 M2 |
| 8. PTPN II (HGU dan Eks HGU) | =200.809 M2 |
| 9. TOTAL | = 344.703 M2 = ± 34 Ha. |

Bangunan dan tanaman milik masyarakat dan PTPN II juga akan dibayar dengan data luasan bervariasi.

Masyarakat mempunyai kedudukan sentral, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat pemukiman. Oleh karena itu masalah tanah selalu mendapat perhatian dan penanganan yang khusus pula. Lebih-lebih dalam era pembangunan yang menjangkau bermacam aktivitas dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang sedikit atau banyak akan bertemu dengan bidang tanah.

Pembangunan sendiri dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat baik untuk prasarana maupun sarana memerlukan tanah. Demikian

²² *Ibid.*

pula seluruh lapisan masyarakat, dalam usaha meningkatkan kualitas hidupnya memerlukan tanah. Karena itu gejala hubungan timbal balik antara manusia dengan tanah ini dilihat dari sudut manusia semakin lama semakin meningkat mutu dan jumlahnya, sehingga kebutuhan manusia akan tanah yang relatif semakin sempit ini akan bertambah.

Masalah yang dihadapi pemerintah adalah keterbatasan persediaan tanah, padahal kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Keadaan demikian dapat menimbulkan pertentangan kepentingan sehingga akan menimbulkan konflik dan lebih lanjut akan berakibat meresahkan masyarakat.²³

Faktor penyebab meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah disebabkan hal-hal :

1. Pertumbuhan pendudukan yang semakin meningkat
2. Peningkatan kualitas hidup.²⁴

Meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Kaitannya dengan pembangunan Bandara Kualanamu, maka harus diadakan pengadaan tanah untuk sarana dan prasarannya.

Pembebasan lahan menjadi kendala utama dalam penuntasan proyek pembangunan Bandar Udara (Bandara) Kualanamu di Deli Serdang, Sumatera Utara.²⁵ Akses jalan Bandara masih terkendala pembebasan lahan. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus

²³ Hasil Wawancara Dengan Sri Wahyuni Batubara, Hakim Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, Tanggal 03 April 2017.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Menurut hasil wawancara disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.²⁶

Menurut hasil wawancara disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara:

1. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
2. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.²⁷

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu, maka dibentuk suatu panitia pengadaan tanah yang khusus untuk pengadaan tanah di wilayah Kabupaten dibentuk oleh Gubernur.

²⁶ *Ibid.*.

²⁷ *Ibid.*

Adanya pembangunan jalan arteri menuju ke bandara Kualanamu mengakibatkan banyak hilangnya hak-hak atas tanah di atasnya. Tanah-tanah penduduk yang terkena proyek tersebut, pemerintah tetap memberikan perlindungan hukum yaitu tanah tersebut tetap dilindungi oleh undang-undang. Menurut hasil wawancara penulis disebutkan bahwa dari segi statusnya, tanah hak milik warga masyarakat yang terkena proyek pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu tersebut tetap dilindungi oleh undang-undang.²⁸

Perlindungan terhadap tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu, maka bagi masyarakat yang memiliki hak atas tanah dan mendirikan bangunan di sekitar pelebaran jalan menuju bandara Kualanamu tersebut pemerintah memberikan ganti rugi kepada masyarakat yang tanah miliknya terkena pelebaran jalan menuju bandara Kualanamu tersebut, sedangkan bagi yang tidak memiliki hak milik atas tanah di sekitar pelebaran jalan menuju bandara Kualanamu dan mendirikan bangunan maka resiko atas terjadinya pelebaran jalan menuju bandara Kualanamu tersebut menjadi tanggung jawabnya sendiri dan pemerintah tidak akan memberikan ganti rugi.²⁹

Pendapat yang dikemukakan oleh pemerintah dalam masalah perlindungan terhadap hak atas tanah masyarakat yang terkena proyek pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu tersebut tidak bertentangan dengan pendapat masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian dan wawancara dengan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

masyarakat yang tanah miliknya mempunyai sertifikat yang menyebutkan bahwa mereka semua mendapatkan ganti rugi atas tanah dan rumah mereka.³⁰

Masyarakat yang rumahnya didirikan di atas tanah yang tidak mempunyai sertifikat hak milik atau disekitar pelebaran jalan menuju bandara Kualanamu maka mereka tidak mendapatkan ganti rugi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan bahwa jumlah penduduk yang mendapatkan ganti kerugian dalam pembebasan lahan di Desa Dalu X Kabupaten Deli Serdang adalah sebanyak 1765 kepala keluarga.³¹

Status tanah yang mendapatkan ganti rugi tersebut bermacam-macam hak di atasnya seperti hak milik yang bersertifikat sebanyak 71 kepala keluarga dan selebihnya yaitu sebanyak 1231 hak atas tanah yang berdasarkan SK Camat dan 463 kepala keluarga berdasarkan SK Kepala Desa.²⁶

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Bandara Kualanamu khususnya di Desa Dalu X dilakukan pembebasan tanah warga masyarakat di desa tersebut untuk sarana dan prasarana jalan menuju ke Bandara dilakukan dengan musyawarah.³²

Musyawarah tersebut dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh kesepakatan mengenai :

1. Pelaksanaan pembangunan pelebaran jalan untuk kepentingan akses menuju bandara.
2. Bentuk dan besarnya ganti rugi.³³

³⁰Wawancara dengan Damato, Kepala Desa/Tokoh Masyarakat Desa Daluh X Kecamatan Batang Kuis Tanggal 05 Maret 2017.

³¹*Ibid.*

²⁶*Ibid..*

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yaitu Kementerian Perhubungan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang yang memerlukan tanah tersebut.³⁴

Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah untuk proyek pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu di Desa X Kabupaten Deli Serdang diberikan untuk :

1. Hak atas tanah
2. Bangunan
3. Tanaman
4. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.³⁵

Bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Jo. Pasal 74 Perpres 71 Tahun 2012 berupa:

1. Uang
2. Tanah pengganti
3. Pemukiman kembali
4. Kepemilikan Saham
5. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan

Pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yang mempunyai hak atas tanah dan dipergunakan untuk proyek pembuatan jalan arteri Bandara Kualanamu diserahkan langsung kepada :

1. Pemegang hak atas tanah atau yang berhak.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid..*

2. Nadzir bagi tanah wakaf.³⁶

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa besarnya nilai ganti rugi sangat bervariasi yaitu bagi pemilik hak atas tanah yang memiliki sertifikat tanah dan di atasnya berdiri bangunan diberikan ganti rugi sebesar Rp.1.500.000 meter sedangkan yang tidak memiliki bangunan di atasnya diberikan ganti kerugian sebesar Rp. 750.000,- per meter.³⁷

Pemilik hak atas tanah yang berdasarkan SK Camat, maka akan diberikan ganti rugi sebesar Rp. 1.000.000,- yang di atasnya terdapat bangunan, dan sebesar Rp. 500.000,- jika tidak terdapat bangunan di atasnya. Sedangkan bagi tanah milik yang berdasarkan SK Kepala Desa akan diberikan ganti rugi sebesar Rp.750.000,- beserta bangunan di atasnya, dan Rp.350.000,- jika di atas tanah tersebut tidak terdapat bangunan.³⁸

Bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil penelitian ternyata pembebasan lahan untuk jalan arteri Bandara Kualanamu terjadi konflik antara pemerintah dengan masyarakat pemilik tanah. Konflik sengketa tanah antara pemerintah dan masyarakat timbul karena

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

menurut sebagian masyarakat ganti rugi yang diberikan tidak sesuai dengan harga pasaran. Ada sebagian atau tidak semua warga sepakat dan mau menerima besarnya ganti rugi yang diberikan sehingga dalam hal ini uang ganti rugi dititipkan ke Pengadilan (konsinyasi).³⁹

Konsinyasi ini terjadi akibat pembebasan tanah (pelepasan hak) untuk untuk proyek pembangunan jalan arteri Bandara Kualanamu tidak tercapai kata sepakat menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah dilakukan untuk menentukan ganti rugi dibatasi selama 120 hari, jika dalam jangka waktu tersebut tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sedangkan proyek pembangunan jalan arteri Bandara Kualanamu tidak dapat dipindahkan ketempat lain, pembebasan tanah tetap dilakukan.⁴⁰ Warga masyarakat yang tidak mau menerima uang pengganti (ganti rugi) dititipkan (konsinyasi) di Pengadilan Negeri.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti rugi sering tidak mencapai kata sepakat sehingga dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke Pengadilan Negeri melalui prosedur konsinyasi..

Prakteknya dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian, Pengadilan Negeri memutus

³⁹ Hasil Wawancara Dengan Sri Wahyuni Batubara, *Lo.Cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan, Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetapi menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam hal pihak yang Berhak menolak bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam pasal 38. Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat,

Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian, sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank.

Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat

bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Lebih jelasnya tentang terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu dikemukakan putusan Pengadilan Tinggi Medan yaitu Penggugat dengan surat gugatan tanggal 6 Mei 2014 yang diterima dan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Lubuk Pakam pada tanggal 07 Mei 2014 dalam Register Nomor 63/Pdg.G/2014/PNLP, telah mengajukan gugatan sebagaimana Berita Acara Penawaran Pembayaran Tunai No. 02/Pdt.Cons/2013/PN-LP yang disampaikan Jurusita Pengadilan Negeri Lubuk Pakam yang berisi tentang penawaran tunai uang sejumlah Rp. 13.752.006 (tiga belas juta tujuh ratus lima puluh dua ribu enam rupiah) untuk Penggugat II, dan Rp. 145.877.073,- (seratus empat puluh lima juta delapan ratus tujuh puluh tujuh ribu tujuh puluh tiga rupiah) untuk Penggugat I yang keduanya untuk pembayaran Ganti Rugi sebidang tanah yang terletak di Dusun V Desa Sena Kecamatan Batang Kuis Kabupaten Deli Serdang seluas 58 M² (Tanah Milik Penggugat II) dan 156,75 M² (Tanah Milik Penggugat I) demi kepentingan umum yaitu untuk proyek pembangunan jalan arteri akses Bandara Kuala Namu, maka dengan ini Penggugat I dan Penggugat II menyatakan keberatan atas besarnya nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Tergugat I.

Adapun yang menjadi dasar keberatan Penggugat I dan Penggugat II atas besarnya nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Tergugat I sesuai dengan penawaran Consignatie dan sebelumnya penawaran dari Tergugat II dengan surat penawaran ganti rugi No. 593/5733 tertanggal 28 Agustus 2013 yaitu dikarenakan

penawaran tersebut sangat bertentangan dengan amanat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyatakan: “Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah” dan bertentangan pula dengan Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 yang menyebutkan: “Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah”, dengan ini jelas bahwa harga ganti rugi tanah yang ditawarkan kepada Penggugat I dan Penggugat II tidak sesuai dengan amanat Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden dimaksud, sebab Penggugat I dan Penggugat II selaku pemilik tanah yang akan diganti rugi tanah, tanaman, dan bangunan merasa nilai ganti rugi yang ditawarkan sangat jauh dari kata layak dan adil, sebab nilai ganti rugi yang ditawarkan jauh dari harga pasaran tanah saat ini yang lokasinya tidak jauh dari tanah Penggugat I dan Penggugat II. Dengan demikian, jelas bahwa dengan nilai ganti rugi yang ditawarkan tersebut, Penggugat I dan Penggugat II tidak dapat membeli tanah dan bangunan yang luasnya sama untuk tempat tinggal Penggugat I dan Penggugat II kelak setelah tanah dan rumah Penggugat I dan Penggugat II digusur. Artinya ganti rugi tersebut jelas tidak dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari

tingkat kehidupan sosial ekonomi Penggugat I dan Penggugat II sebelum terkena gusuran sebagaimana amanat Peraturan Presiden di atas.

Harga pasaran tanah yang lokasinya tidak jauh dari tanah Termohon *Consignatie V* dan Termohon *Consignatie VI* saat ini adalah kisaran Rp. 1.500.000,- sampai dengan Rp. 4.000.000,- Permeter tanggal 01 September 2013), sedangkan nilai ganti rugi tanah yang ditawarkan Tergugat I dan Tergugat II sebesar Rp. 220.000,- (dua ratus dua puluh ribu rupiah) Permeter, maka sudah dapat dipastikan apabila Penggugat I dan Penggugat II menerima nilai ganti rugi yang ditawarkan tersebut, maka Penggugat I dan Penggugat II tidak dapat membeli tanah kembali dengan hanya menerima besaran ganti rugi sebesar itu. Dengan demikian sangatlah beralasan apabila nilai ganti rugi tanah yang harus diterima oleh Penggugat I dan Penggugat II saat ini sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah) Permeter.

Selain mengenai harga ganti rugi tanah, untuk ganti rugi bangunan yang ditawarkan kepada Penggugat I dan Penggugat II juga sangat jauh dari kata layak, sebab Tergugat I dan Tergugat II memberikan penawaran nilai ganti rugi bangunan berdasarkan perhitungan harga ganti rugi yang tersebut di dalam SK Bupati No. 1851 yang ditetapkan pada tanggal 05 Oktober 2007. Apabila dicermati SK tersebut, jelas penetapan harga ganti rugi bangunan mengacu pada harga satuan material bangunan kisaran pertengahan tahun 2007. Maka dengan demikian, sangatlah tidak layak dan tepat, apabila untuk nilai ganti rugi bangunan yang akan diberikan kepada Penggugat I dan Penggugat II pada saat sekarang ini mengacu pada harga pasaran material bangunan pada pertengahan tahun 2007.

Proses musyawarah yang dilakukan oleh Tergugat II terkait penyelesaian ganti rugi tanah, tanaman, dan bangunan milik Penggugat I dan Penggugat II baru dimulai sejak tanggal 13 Agustus 2013, dimana team Panitia Pengadaan Tanah berkunjung ke rumah Penggugat I dan Penggugat II untuk menyampaikan maksud melakukan proses ganti rugi tanah, sedangkan nilai harga ganti rugi tanah sudah ditetapkan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Deli Serdang sejak tanggal 2 November 2011 (SK No. 874 Tahun 2011), dan untuk nilai harga ganti rugi bangunan sudah ditetapkan oleh Bupati Deli Serdang sejak tanggal 5 Oktober 2007 (SK Bupati Deli Serdang No. 1851 Tahun 2007). Sehingga dengan demikian, jelas terlihat lalai dan lambannya kinerja Panitia Pengadaan Tanah dalam menjalankan tugasnya, sebab Surat Keputusan penetapan harga ganti rugi tanah sudah diterbitkan sejak tanggal 2 November 2011, kenapa Panitia Pengadaan Tanah baru melakukan proses musyawarah pada tanggal 13 Agustus 2013. Hal ini jelas memperlihatkan Panitia Pengadaan Tanah telah mengabaikan tugas dan tanggung jawabnya, dan akhirnya yang dirugikan adalah Penggugat I dan Penggugat II.

Penggugat I dan Penggugat II telah menyampaikan surat tanggapan keberatan atas permohonan konsinyasi yang diajukan oleh Tergugat I kepada Bapak Ketua Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dan Penggugat I dan Penggugat II telah pula menyampaikan tembusan surat tersebut kepada Tergugat I, namun sampai hari ini surat tanggapan keberatan Penggugat I dan Penggugat II tersebut tidak ada tanggapan sama sekali, bahkan hingga hari pelaksanaan pengusuran tanah dan bangunan milik Penggugat I dan Penggugat II pada tanggal 30 April

2014 oleh Tergugat II, baik Bapak Ketua Pengadilan Negeri Lubuk Pakam maupun Tergugat I tidak ada memberikan respon atas surat Penggugat I dan Penggugat II tersebut, sehingga tidak ada pilihan lain bagi Penggugat I dan Penggugat II selain mengajukan gugatan keberatan terhadap Tergugat I dan Tergugat II melalui Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.

Berdasarkan fakta-fakta dan alat bukti dalam persidangan, maka Pengadilan Negeri Lubuk Pakam memberikan putusan:

1. Menyatakan gugatan Penggugat-Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).
2. Menghukum Penggugat-Penggugat untuk membayar ongkos perkara sejumlah Rp. 966.000,00 (sembilan ratus enam puluh enam ribu rupiah)

Putusan Pengadilan Negeri Lubuk Pakam tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Medan yang memberikan putusan:

1. menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Lubuk Pakam nomor : 63/Pdt.G/2014/PN.Lbp tanggal 7 Januari 2015, yang dimohonkan banding tersebut.
2. Menghukum Pembanding semula Penggugat I dan II untuk membayar biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan, yang dalam tingkat banding ditetapkan sebesar Rp.150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan putusan tersebut jelaslah bahwa penyelesaian ganti rugi pembangunan jalan arteri Bandara Kualanamu dilakukan melalui konsinyasi. Hal

ini dilakukan pemilik lahan tidak kunjung menyetujui harga ganti rugi yang ditentukan pemerintah.

Pengadilanlah mengambil alih proses penyelesaian ganti rugi itu. Model penyelesaian semacam ini, sesuai amanat Perpres 36 Tahun 2005 juncto Perpres 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN RI No 3 Tahun 2007. Dikatakan bahwa pemilik lahan yang terkena proyek diberi waktu selama 120 hari semenjak musyawarah pertama untuk menyelesaikan ganti rugi. Setelah jatuh tempo, pemilik lahan masih diberi tambahan waktu selama 14 hari. Jika setuju bisa segera menerima pembayaran.

Konsinyasi dalam pemberian ganti rugi pembangunan jalan arteri Bandara Kualanamu dilakukan disebabkan berdasarkan Keputusan Bupati Deli Serdang nomor 726 tahun 2008 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Deli Serdang bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan jalan Arteri akses Bandara Kuala Namu seluas 25 Ha terletak di Kecamatan Tanjung Morawa, Batang Kuis dan Kecamatan Beringin Kabupaten Deli Serdang, dimana salah satu point dalam keputusan dimaksud tugas Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Deli Serdang yaitu menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari lembaga atau Tim Penilaian Harga Tanah dan pejabat yang bertanggungjawab menilai bangunan dan tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Keputusan Bupati Deli Serdang nomor 726 Tahun 2008 tersebut mengacu kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 3

Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai mana telah diubah dengan Peraturan Presiden nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Peraturan Presiden nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian Tergugat II dalam menetapkan nilai ganti rugi adalah hasil penilaian dari lembaga atau tim penilai harga tanah dan pejabat yang bertanggungjawab.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 3 tahun 2007 pasal 37 ayat (4) berbunyi : “Jika pemilik sebagaimana dimaksud ayat (3) tetap menolak, maka berdasarkan Berita Acara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan agar instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Diperhatikan lebih seksama Tergugat II selaku Ketua Panitia Pembebasan Tanah di Kabupaten Deli Serdang dalam penyelesaian ganti rugi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Nilai ganti rugi yang ditawarkan Tergugat II sebesar Rp. 220.000 (dua ratus dua puluh ribu rupiah) tiap meter persegi, didasarkan hasil musyawarah dengan masyarakat yang dituangkan dalam notulen musyawarah tanggal 20 April 2011 di Kantor Camat Batang Kuis yang dihadiri oleh para pemilik tanah yang terkena jalan Arteri Akses Bandara Kuala Namu di Kabupaten Deli Serdang.

B. Proses Penyelesaian Konsinyasi Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.

Permasalahan pokok dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah mengenai penetapan besarnya ganti kerugian. Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembahasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian seringkali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut akibat tidak adanya kesepakatan di antara pihak-pihak yang bersangkutan.

Perpres 36/2005 Jo. Perpres 65/2006 dan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa: “Ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.”

Pengertian ganti kerugian menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Walaupun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pengertian layak dan adil dalam undang-undang tersebut, namun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berasaskan asas keadilan, dimana terdapat jaminan penggantian yang

layak kepada pihak yang berhak sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Asas keadilan tersebut jelas sekali menyatakan bahwa ganti rugi tersebut harus dapat memulihkan keadilan sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah dimaksud dan ganti rugi itu haruslah memperhitungkan kerugian tidak hanya fisik seperti hilangnya tanah, bangunan, tanaman dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tanah, tetapi juga kerugian yang sifatnya non fisik, misalnya hilangnya pekerjaan ataupun lahan berusaha, dan lain-lain.

Kondisi ekonomi masyarakat yang terkena pembebasan lahan sulit akan pulih jika tidak ada bidang usaha. Karena usaha atau pekerjaanlah yang membuat mereka mampu meneruskan roda perekonomian keluarga. Oleh karenanya ganti rugi yang bersifat non fisik ini tidak boleh diabaikan begitu saja, perlu pengaturan dan penjelasan lebih lanjut oleh pembuat kebijakan. Prinsip pemberian ganti rugi harus seimbang dengan nilai tanah. Keseimbangan tersebut adalah bahwa ganti rugi yang diberikan merupakan imbalan yang layak, atau tidak menjadikan pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya mengalami kemunduran sosial atau tingkat ekonominya.

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi tersebut adalah ganti rugi yang layak. Untuk itu, perlu dirumuskan pengertian dari kata layak tersebut, yang secara awam dapat saja kita sebut dengan harga yang wajar atau titik tengah dari harga pasar dengan harga dalam tagihan pajak (nilai jual objek pajak/NJOP).

Penilaian ganti kerugian ditetapkan oleh penilai pertanahan yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan (Badan Pertanahan Nasional/BPN RI). Sesuai Pasal 1 angka (11) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penilai pertanahan adalah: orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga BPN untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Adanya lembaga penilai harga tanah di dalam pengadaan tanah tersebut dapat dikatakan merupakan langkah maju, sudah cukup lama disarankan oleh para ahli di bidang pertanahan karena pada peraturan tentang pengadaan tanah sebelumnya tidak dikenal lembaga seperti ini. Hanya saja lembaga penilai harga tanah ini haruslah memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan dan terpercaya serta tidak memihak atau obyektif dalam melakukan penilaian terhadap nilai tanah.

Mencermati tugas lembaga penilai yaitu melakukan penilaian terhadap harga tanah, jadi yang dinilai adalah harga tanah bukan nilai tanah. Nilai tanah mengandung makna yang lebih luas dari harga tanah. Harga tanah memuat makna yang lebih sempit yaitu harga secara fisik atau terbatas pada konsep ekonomi.⁴¹

Bagi masyarakat Indonesia, tanah tidak hanya mengandung nilai ekonomis semata akan tetapi lebih luas dari hal itu, ada nilai-nilai lain yang terdapat pada sebidang tanah, seperti nilai magis religius, nilai budaya dan lain sebagainya. Hal-hal ini sulit untuk diukur atau dinilai dengan sejumlah uang.

⁴¹ Rahma Yanti, "Aspek Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum" melalui <http://www.kompas.com>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib

Prakteknya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum hampir selalu muncul rasa tidak puas, disamping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.⁴²

Bentuk ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan penilai. Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non- fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.

Penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi menurut Perpres No.36 Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006 pada dasarnya dilakukan dengan 3 (tiga) tahap, yakni: melalui keputusan Panitia, keputusan Gubernur dan Usul Pencabutan Hak. Adapun ketentuan Pasal 18 Perpres No. 36 tahun 2005 menyebutkan:

1. Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah

⁴² Hasil Wawancara Dengan Sri Wahyuni Batubara, *Lo.Cit.*

dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

2. Usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
3. Setelah menerima usul penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
4. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh menteri dari instansi yang memerlukan tanah, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Ketentuan Tambahan Pasal 18 A pada Perpres No. 65 tahun 2006 menyebutkan: Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang

Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.

Ketentuan di atas hanya memberi wewenang kepada Panitia Pengadaan Tanah (selanjutnya selalu disebut Panitia) membuat keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi manakala musyawarah telah diupayakan berulang kali namun tidak tercapai kesepakatan. Paling tidak musyawarah itu sudah 2 (dua) kali dilaksanakan. Pertama, dilaksanakan untuk semua pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah; dan kedua, musyawarah yang khusus dilaksanakan hanya bagi pihak-pihak yang belum menyetujui ganti-rugi.

Keputusan Panitia harus tetap berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan faktor yang mempengaruhi harga tanah serta, yang tidak kalah pentingnya, pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. (Pasal 15 Perpres No.36 Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006).

Keputusan Panitia tentang bentuk dan besarnya ganti-rugi yang bermaksud menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Oleh karena itu, terhadap keputusan Panitia tersebut, dapat diajukan keberatan kepada Gubernur. Tegasnya Pasal 17 ayat (1) Perpres No.36/Tahun

2005 jo Perpres No.65/Tahun 2006 menyatakan: "Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenanga disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut."

Pasal 17 ayat (1) Perpres No.36 Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006, pengajuan keberatan terhadap keputusan Panitia disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Hal itu merupakan sesuatu yang wajar, agar Gubernur semakin diperkaya data dan informasinya sebagai bahan dalam menetapkan keputusan untuk menyelesaikan keberatan yang empunya tanah, bangunan/tanaman/benda-benda lainnya terhadap besarnya ganti-rugi yang diputuskan oleh Panitia.

Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimanakah hukumnya kalau mereka tidak mau menerima, tetapi tidak mengajukan keberatan dan apakah dengan keadaan yang demikian mereka dianggap menerima keputusan Panitia. Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjawab pertanyaan di atas, yang menyatakan: "Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, yang tidak mengambil ganti-rugi setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali tentang Keputusan Panitia dianggap

keberatan terhadap keputusan tersebut." Dalam hal semacam ini berarti bahwa pihak yang tidak menyetujui ganti rugi menunjukkan sikap "hanya menolak saja" dan itu bukan merupakan kelalaian hukum, Artinya, secara hukum, sikap "hanya menolak saja" berarti tidak menerima keputusan Panitia, dan dengan demikian dianggap "telah mengajukan keberatan".

Tegasnya, dengan tidak diambilnya ganti-rugi padahal telah diberitahukan secara tertulis sampai 3 (tiga) kali, secara hukum pihak yang tidak menyetujui ganti-rugi itu telah melakukan suatu perbuatan hukum yaitu: menolak ganti-rugi itu. Setelah menerima keberatan yang dinyatakan secara tegas oleh pihak yang tidak menyetujui ganti-rugi atau laporan keberatan (bagi pihak yang "hanya menolak saja"), Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah.

Sebelum Panitia Pengadaan Tanah mengajukan usul penyelesaian terhadap keberatan atas keputusan Panitia, maka Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada Panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi dan bilamana dianggap perlu dapat melakukan penelitian ke lapangan.

Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan menyetujui bentuk dan besarnya ganti-rugi yang diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Namun apabila masih terdapat yang tidak menyetujui penyelesaian sebagaimana diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, Gubernur mengeluarkan keputusan bagi mereka dengan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia.

Keputusan Gubernur ini disampaikan kepada pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi yang memerlukan tanah dan Panitia. Kemudian para pihak (yang tidak menyetujui keputusan Panitia), menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur mengenai keputusan yang "mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia" tersebut. Dan apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang keberatan terhadap keputusan Gubernur itu, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan rencana pembangunan kepada pimpinan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang membawahnya.

Tentunya, pimpinan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang membawahi instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah segera memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi tersebut serta mengirimkannya kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan kepada Gubernur yang bersangkutan. Apabila pimpinan Kementerian/Lembaga Non Kementerian dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau bendabenda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi sesuai kesediaan atau persetujuan tersebut. Dengan demikian, ada 2 (dua) keputusan Gubernur tentang penyelesaian keberatan mengenai ganti-rugi yang diputuskan Panitia yakni:

1. Keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia.
2. Keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi sesuai dengan kesediaan atau persetujuan pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Dicermati Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, terhadap keputusan Gubernur yang bersifat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia masih tetap diberikan kesempatan kepada para pihak (yang belum memberi persetujuannya) untuk menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur.

Sesuai dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak, maka mereka yang tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis itu dianggap tidak menerima keputusan yang dibuat oleh Gubernur. Begitu pula terhadap keputusan Gubernur tentang revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi, jika mereka tidak menyetujui keputusan mengenai revisi ini, namun tidak mengajukan pertimbangan tertulis, maka mereka pun dianggap tidak menerima ganti-rugi itu.

Dasar hukum materil pelepasan atau penyerahan hak adalah hukum perikatan, dengan demikian sesungguhnya keputusan Gubernur; baik berupa keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia, ataupun keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti-rugi, bukan merupakan keputusan

yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada para pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menunjukkan secara jelas bahwa apa yang ditetapkan oleh Gubernur dalam acara pelepasan atau penyerahan hak itu bukanlah putusan yang final. Diberikan kesempatan kepada yang mempunyai tanah untuk mengajukan keberatan, karena acara pelepasan atau penyerahan hak, sebagaimana jual-beli, adalah cara memperoleh tanah atas dasar kesepakatan. Dalam keadaan yang mempunyai tanah tetap menolak, pilihan adalah: proyek dibatalkan, dicarikan lokasi lain, atau kalau tidak dapat diselenggarakan di lokasi lain ditempuh acara pencabutan hak.

Tegasnya, Pasal 18 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan: Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tetap tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya.

Ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 menambahkan bahwa usul pencabutan hak atas tanah bisa, jika:

1. Lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan.
2. Sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima prosen) dari luas tanah yang diperlukan atau 75% (tujuh puluh lima prosen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti-ruginya.

Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menentukan secara garis besar tahapan usul pencabutan hak atas tanah sampai dengan permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, seperti berikut ini:

1. Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Setelah menerima usul pencabutan hak atas tanah di atas, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
3. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang ditandatangani oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Dalam Negeri serta Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non

Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia disampaikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Presiden.

Membicarakan persoalan konsinyasi di dalam pengadaan tanah, tentu tidak terlepas dari salah satu penyebabnya adalah karena terjadi penolakan ganti rugi yang akan diberikan kepada pemilik tanah. Pemberian ganti rugi adalah sebagai bukti terhadap pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah. Pengadaan tanah pada hakikatnya merupakan hubungan hukum jual beli yang masuk dalam ruang lingkup perdata. Dalam pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan musyawarah antar pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah. Mekanisme musyawarah ini juga murni perdata. Di dalam hubungan keperdataan pada dasarnya berintikan kesepakatan antar kedua belah pihak. Kesepakatan inilah yang menjadi undang-undang yang mengikat bagi pihak-pihak tersebut.⁹² Namun, apabila tidak terdapat kesepakatan mengenai ganti kerugian dalam mekanisme musyawarah, pemerintah secara sepihak telah mengambil langkah untuk meneruskan pelaksanaan pengadaan tanah dan menitipkan uang ganti rugi milik warga yang tidak sepakat tersebut ke Pengadilan Negeri.

Penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri didasarkan pada Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menyatakan:

1. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain,

maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.

2. Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kata sepakat, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
3. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri berdasarkan tiga alasan, yaitu pertama, kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dipindahkan secara teknis ke lokasi lain; kedua, musyawarah telah berjalan selama 120 hari kalender namun tidak tercapai kata sepakat. ketiga, apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi.

Selain Pasal 10 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang mengatur tentang penitipan ganti rugi, Pasal 16 ayat (2) Perpres Nomor 35 tahun 2005 juga mengatur tentang penitipan uang ganti rugi di pengadilan negeri, sebagaimana dinyatakan berikut: "Dalam hal tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dititipkan

di pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan”

Penitipan uang ganti rugi juga diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa uang ganti rugi dapat dititipkan ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan dalam hal:

1. Pihak yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya
2. Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
3. Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak.
4. Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.
5. Pemilik tanah tetap menolak besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri sebelum tercapai kata sepakat merupakan suatu hal yang keliru dalam penerapannya. Selain keliru hal itu juga merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Di samping itu pembatasan jangka waktu musyawarah selama 120 hari kalender

mengesankan dalam proses pengadaan tanah lebih mementingkan formalitas prosedural belaka.

Menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri terjadi karena disebabkan oleh:

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah ataupun berdasarkan putusan pengadilan atau Mahkamah Agung.
2. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
3. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian.
4. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan.
5. Masih dipersengketakan kepemilikannya.
6. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut di atas, dinyatakan secara eksplisit bahwa penitipan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri dapat dilaksanakan apabila pihak yang berhak atas tanah tidak sepakat akan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diberikan kepadanya, padahal Sebagaimana diketahui bahwa pengadaan tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya. Persetujuan tersebut harus didapatkan melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat, baik mengenai penyerahan tanah yang bersangkutan maupun pada pemberian ganti ruginya. Sebab pada dasarnya pengadaan tanah tersebut mengandung asas kesepakatan. Asas kesepakatan bermakna bahwa seluruh kegiatan pengadaan

tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.⁴³

Konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah.⁴⁴

Pengadaan tanah pada hakikatnya merupakan hubungan hukum jual beli yang masuk dalam ruang lingkup perdata. Dalam pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan musyawarah antar pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah. Mekanisme musyawarah ini juga murni perdata. Didalam hubungan keperdataan pada dasarnya berintikan kesepakatan antar kedua belah pihak. Kesepakatan inilah yang menjadi undang-undang yang mengikat bagi pihak-pihak tersebut.

Tiga prinsip dalam pengadaan tanah ada yang dapat dijadikan patokan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum yaitu:

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah. Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah hak maupun negara.
2. Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah. Prinsip ini mau memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.

⁴³ Maria S.W.Sumardjono, "Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya", melalui <http://www.kompas.html.com>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib

⁴⁴ *Ibid.*

3. Tidak mencari keuntungan. Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan.⁴⁵

Mekanisme konsinyasi sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah, justru menimbulkan tindakan kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengambilan hak atas tanah masyarakat. Kesewenangan ini terlihat dengan mengkonsinyasikan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri dan menganggap kewajibannya dalam pengadaan tanah sudah selesai dan memiliki kewenangan untuk melakukan pembangunan dilahan tersebut.

Ditinjau keberadaan lembaga konsinyasi ini dalam KUHPerdara bahwa konsinyasi adalah suatu cara yang dilakukan oleh debitur untuk melunasi hutang perjanjiannya dengan cara penawaran tunai yang diikuti oleh penitipan objek hutang tersebut ke Pengadilan Negeri. Hal ini terjadi karena kreditur lalai atau tidak mau menerima jumlah pembayaran, dengan mengakibatkan hapusnya perjanjian antara debitur dan kreditur tersebut. Pengaturan ini sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 1381 KUH Perdata dimana konsinyasi atau penitipan uang ke pengadilan merupakan satu cara untuk menghapuskan perikatan. Penawaran tunai yang diikuti penitipan ini dimungkinkan juga terjadi untuk perjanjian yang objeknya berupa uang dan benda-benda yang bergerak.

Pasal 1408 KUH Perdata 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”.

⁴⁵ *Ibid.*

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

1. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur.
2. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang piutang.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, bahwa musyawarah penetapan ganti kerugian dilakukan oleh lembaga pertanahan yang berhak dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan untuk menetapkan bentuk dan atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang dijadikan dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Prakteknya dalam hal tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk ganti kerugian atau besarnya ganti kerugian maka pihak yang keberatan dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian dilakukan.

Berdasarkan klausul yang diatur dalam undang-undang tersebut tampak bahwa lembaga konsinyasi yang diterapkan dalam KUH Perdata yang dijadikan acuan dalam penitipan uang ke pengadilan dalam pengadaan tanah tidak dapat diterapkan untuk melakukan pengadaan tanah atas nama kepentingan umum. Hal

ini disebabkan tidak adanya unsur kesepakatan sebagaimana yang dikehendaki oleh KUH Perdata. Ketidaksepakatan dalam musyawarah tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk meniadakan hak atas tanah masyarakat. Tindakan ini akan menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah sebagai elemen penting dalam pengadaan tanah.

Tindakan penitipan uang melalui Pengadilan Negeri ini pada dasarnya dapat ditolak oleh Pengadilan Negeri dengan didasarkan kepada mekanisme pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan Negara Indonesia apabila berdasarkan pertimbangan hakim telah menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Untuk itu, Pengadilan Negeri menempatkan posisinya sebagai mitra masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum bukan membiarkan masyarakat mendapat perlakuan yang tidak adil dari pemerintah.

C. Kendala dalam Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Untuk Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kualanamu

Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan menghormati (melindungi) hak atas tanah masyarakat. Sebelum dilakukan pengadaan tanah untuk pembangunan, dibentuk panitia pengadaan tanah yang mempunyai tugas mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, mengadakan penelitian status hokum tanah, menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi, memberikan penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah, mengadakan perundingan dengan pemegang hak atas tanah, menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti rugi dan membuat berita acara penyerahan hak atas tanah.

Prakteknya dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu mengalami beberapa kendala atau

hambatan. Hambatan-hambatan tersebut ada yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah, bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah adalah kurangnya kesadaran warga masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan dan kurangnya pemahaman terhadap artinya kepentingan umum, fungsi sosial hak atas tanah, akibat kurangnya pemahaman mengenai rencana dan tujuan pembangunan proyek tersebut yang sebelumnya telah dilakukan penjelasan dan penyuluhan dari Panitia Pengadaan Tanah.⁴⁶

Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis dari tanah. Hal tersebut sangat menghambat kerja panitia dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam setiap pelaksanaan musyawarah.

Penyelesaian hambatan tersebut dilakukan dan adanya peran aktif dari instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan melakukan pendekatan-pendekatan kepada pemegang hak yang bersikeras tidak mau melepaskan hak atas tanahnya karena tidak setuju dengan besarnya ganti rugi dalam pembangunan jalan arteri akses Bandara Kualanamu.

Berdasarkan berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti rugi. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-rugi sesuai dengan harga pasar setempat, sementara

⁴⁶ Hasil Wawancara Dengan Sri Wahyuni Batubara, *Lo.Cit.*

di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pengadaan tanah.⁴⁷

Berdasarkan hal tersebut wajar apabila banyak warga yang tidak menerima nilai ganti rugi yang ditawarkan pemerintah. Di dalam kalangan warga sendiri terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok yang menerima penawaran ganti rugi dan kelompok yang menolak penawaran ganti rugi dari pemerintah. Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti rugi tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian kelompok yang kontra bersedia melakukan musyawarah dengan pemerintah, terutama mengenai pemberian ganti rugi, asalkan besarnya sesuai dengan yang telah dijanjikan. Kendati demikian, upaya pendekatan atau gagasan yang ditawarkan Pemerintah ini menimbulkan reaksi beragam di kalangan warga, lantaran pola pikir individu di sana tak mungkin bisa diseragamkan. Belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pengadaan tanah mengalami hambatan yang serius. Bahkan hambatan masih sampai sekarang belum selesai, hal ini dikarenakan belum tercapai kesepakatan diantara para pihak.

Ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pengadaan tanah: faktor psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah:

⁴⁷ *Ibid.*

1. Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan.
2. Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi.
3. Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.⁴⁸

Kendala yang merupakan faktor dana adalah keterbatasan dana pengadaan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti-rugi dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.⁴⁹

Berdasarkan berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti rugi. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-rugi sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pengadaan tanah.

Ganti-rugi menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pengadaan tanah (melalui pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

ada-tidaknya kesediaan pemilik/yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-rugi yang ditawarkan kepada mereka tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

Rendahnya jumlah ganti-rugi yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah selama ini (sebelum berlakunya Perpres No.36/Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006), karena memang PMDN No. 15 Tahun 1975 menyatakan bahwa dasar perhitungan ganti-rugi adalah musyawarah dengan memperhatikan harga-dasar. Padahal sebagaimana diketahui, harga dasar selalu jauh di bawah harga pasar setempat. Menyadari ketidakcocokan dasar perhitungan itulah, maka Perpres No.36 Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006 mengadakan perubahan dengan menentukan bahwa dasar perhitungan ganti-rugi sekarang ini adalah musyawarah yang didasarkan atas nilai nyata dan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak.

Pelepasan atau penyerahan hak, kesepakatan ganti-rugi dan kesediaan menyerahkan tanah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dengan demikian ketidaksepakatan mengenai ganti-rugi sama halnya dengan ketidaksempurnaan pelepasan atau penyerahan hak sebagai suatu tindakan hukum. Tegasnya, perbuatan itu belum sah secara hukum.

Begitu mutlaknya peranan kesepakatan mengenai ganti-rugi dalam pelepasan atau penyerahan hak, sehingga di dalam Perpres No.36/Tahun 2005 jo

Perpres No.65/Tahun 2006 dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terlihat rincian tahapan upaya menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-rugi dengan jelas.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Terjadinya konsinyasi terhadap pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam disebabkan tidak adanya titik temu, sehingga proses di pengadilan yang bisa menyelesaikan. Tentunya biaya yang akan dititipkan ke pengadilan adalah harga yang sesuai dengan perhitungan tim appraisal, karena harga yang disodorkan itu sudah yang tertinggi. Kalau masih ada tawaran yang masih tinggi, terus terang kami tidak bisa memenuhi, maka konsinyasi adalah jalan pemecahannya.
2. Proses penyelesaian konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu di Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dilakukan karena masyarakat menolak penawaran pembayaran ganti rugi. Konsinyasi itu dianggap sah maka pemerintah meminta kepada Hakim/Pengadilan, supaya konsinyasi dinyatakan berharga. Konsinyasi terjadi disebabkan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dipindahkan secara teknis ke lokasi lain, musyawarah telah berjalan selama 120 hari kalender namun tidak tercapai kata sepakat. ketiga, apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi.
3. Kendala dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi untuk pembangunan jalan arteri akses bandara Kualanamu adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga

bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

B. Saran

1. Agar pemerintah dapat memberikan ganti kerugian yang selayak-layaknya dan seadil-adilnya kepada pihak yang berhak atas tanah sehingga konflik pengadaan tanah dapat diminimalisir, agar tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat tercapai.
2. Penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) di Pengadilan Negeri dikarenakan tidak sepakat mengenai besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah itu tidak dapat dibenarkan dan sudah seharusnya dihapuskan, karena menimbulkan pelanggaran terhadap rasa keadilan dalam masyarakat yang telah dicabut hak atas tanahnya. Apabila musyawarah tidak juga dapat berjalan dengan baik, maka pemerintah sebaiknya dapat mengganti pengadaan tanah ke kawasan lain. Serta, untuk memenuhi rasa keadilan hukum dalam masyarakat, sebaiknya disediakan upaya hukum lainnya bagi pemilik tanah yang terkena konsinyasi.
3. Pemerintah harus mengutamakan dan berperan aktif dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pihak yang berhak atas tanah dalam pengadaan tanah sesuai dengan asas-asas pengadaan tanah. Khususnya dalam hal pemberian ganti rugi, harus diberikan secara layak dan adil, dengan pengertian bahwa penggantian itu tidak membuat kondisi kehidupannya semakin rendah atau terpuruk setelah tanahnya dilepas untuk digunakan bagi kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adrian Sutedi. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- AP.Parlindungan. 2008. *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- , 1983. *Aneka Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono, Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan
- Fakultas Hukum UMSU. 2010, *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*.
- Mariam Darus Badruzaman. 2003. *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni.
- M. Yahya Harahap. 2006. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni.
- M. Yamin. 2003. *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Medan : Pustaka Bangsa Press.
- R. Subekti. 2001. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa.
- Salindeho. 2003. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata.
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

B. Internet

A.P.Parlindungan dalam Henny Handayani Sirait, Dimensi Keadilan Dalam Mekanisme Konsinyasi Tanah,” melalui <http://www.academia.edu/> diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib..

<https://www.google.com/searchpengertian+proses>, diakses tanggal 16 Desember 2016 Pukul 10.⁰⁰ Wib.

https://id.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian_masalah, diakses tanggal 16 Desember 2016 Pukul 10.⁰⁰ Wib.

Maria S.W.Sumardjono, “Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya”, melalui <http://www.kompas.html.com>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib

Munawir Hasanuddin, “Kualanamu airport”, melalui <http://www.kualanamu-airport.co.id>., diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib.

Rahma Yanti, “ Aspek Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” melalui <http://www.kompas.com>. diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib

Sukamto Hansen, “Bandar Udara Internasional Kualanamu”, melalui <http://id.wikipedia.org/wiki/>, diakses tanggal 03 Pebruari 2017 Pukul 20.⁰⁰ Wib