

Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

by Aartje Tehupeior

Submission date: 10-Nov-2021 04:32PM (UTC+0700)

Submission ID: 1698651844

File name: Makna_Konsinyasi_Pengadaan_Tanah.pdf (5.98M)

Word count: 29128

Character count: 187509

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

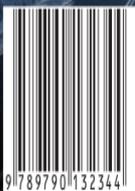
Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan dan KUHPerdata (perihal pengadaan tanah untuk kepentingan umum) sangat berbeda.

Perbedaan ini terletak pada pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter, serta prinsip dan syarat.

Pada implementasinya, konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali merugikan masyarakat. Banyak praktik tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak dapat dibenarkan. Inilah buku yang menjelaskan implementasi aturan-aturan mengenai konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Di dalamnya menjelaskan perbedaan makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis dengan KUHPerdata. Selain itu, dipaparkan pula konsinyasi dari perspektif KUHPerdata, dasar timbulnya konsinyasi, karakteristik dan syarat sah, prinsip hukum, tahapan-tahapan konsinyasi, serta tata cara konsinyasi yang baik dan benar.

ISBN (13) 978-979-013-234-4

ISBN (10) 979-013-234-4



MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Ebook
Raih Asa Sukses



GET IT ON
Google play



Perum. Bukit Permai Jln. Kerinci Blok A2 No. 23-24,
Cibubur, Jakarta Timur, 13720

Telp. (021) 29617008 / 09 / 10-Fax. (021) 8721570

Toko buku online: www.bukukaleri.co.id;

Website: www.penebarswadaya.co.id;

E-mail: admin@penebarswadaya.co.id

[Penebar Swadaya Grup](#) [@penebar_swadaya](#)

[Penebar Swadaya Grup](#) 08131 8888 180

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN
TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dr. Aartje Tehupeory, SH., MH.

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dr. Aartje Tehupeory, SH., MH.

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dr. Aartje Tehupeiry, SH., MH.



MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Penulis

Dr. Aartje Tehupeiry, SH., MH.

Penerbit

Raih Asa Sukses

(Penebar Swadaya Grup)

Bukit Permai JL Kerinci Blok A2 No. 23—24

Cibubur, Jakarta 13720

Telp. (021) 29617008, 29617009

Faks. (021) 8721570

Toko Buku Online: www.bukularis.co.id

Web: www.penebarswadaya.co.id

E-mail: admin@penebarswadaya.co.id

Facebook: Penebar Swadaya Grup

Twitter: @penebar_swadaya

Whatsapp: 08131 8888 180

Youtube: Penebar Swadaya Grup

Pemasaran

Niaga Swadaya, Jl. Gunung Sahari
III/7 Jakarta 10670 Telp. (021) 4204402;
4255354, Fax. (021) 4214821

Toko buku online: www.updatebuku.com

Facebook: Update Buku

Twitter: @update_buku

Tata Letak/Olah Grafis

Theresa Greacella

Desain Sampul

Yudy Haryanto

Editor

Andriansyah

Cetakan

I. Jakarta, 2017

Katalog dalam terbitan (KDT)

Tehupeiory, Aartje

Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum/Aartje Tehupeiry

- Cet. 1. - Jakarta: Raih Asa Sukses 2017

ii + 158 hlm.; illus.; 20 cm.

Bibliografi: hlm. 150

ISBN (10) 979-013-234-4

ISBN (13) 978-979-013-234-4

1. Hukum

I. Judul

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

Daftar Isi, 1

Prakata, 3

BAB 1. PENGERTIAN KONSINYASI, 5

A. Konsinyasi dalam Praktik Keseharian, 6

B. Unsur-Unsur Konsinyasi, 14

**BAB 2. KONSINYASI DALAM PERSPEKTIF
KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA
(KUHPERDATA), 17**

A. Dasar Timbulnya Konsinyasi, 23

B. Syarat Sah Konsinyasi, 27

**BAB 3. KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM, 66**

A. Pengadaan Tanah untuk
Kepentingan Umum, 69

B. Ketidaksepakatan dalam Ganti Rugi
sebagai Dasar Dilakukannya Konsinyasi
dalam Pengadaan Tanah, 92

C. Karakteristik Konsinyasi dalam Pengadaan
Tanah untuk Kepentingan Umum, 96

- D. Bentuk, Sifat, dan Hakikat Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah, **100**
- E. Syarat Konsinyasi untuk Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum, **109**
- F. Aspek Hukum Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, **113**
- G. Prinsip-Prinsip Hukum Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, **127**
- H. Tata Cara Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, **136**

Referensi, **150**

Tentang Penulis, **157**

PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa akhirnya buku ini dapat dipublikasikan dengan judul *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, dengan menampilkan uraian tentang konsinyasi pengadaan tanah yang mempunyai perbedaan makna dengan konsinyasi dalam dunia perdagangan dan KUHPerdara. Buku ini merupakan bagian bab dari penulisan disertasi penulis yang berjudul *Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* pada bidang Ilmu Hukum Program Doktor di Universitas Indonesia (2016). Perlu ada pemahaman konteks yang jelas antara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdara tidak dapat digeneralisasikan. Oleh karena itu, penggunaannya sangat selektif dengan prosedur yang benar dan memahami asas-asas mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

Dalam implementasinya selalu terjadi kekeliruan pada cara-cara pelaksanaannya. Oleh karena itu, penulis terdorong untuk menulis sebagaimana yang diuraikan di dalam buku ini dengan cara yang sederhana, ringan, dan ringkas agar mudah dipahami serta berguna untuk kalangan umum yang luas, orang-orang yang awam di bidang hukum, praktisi hukum, dan mahasiswa. Sebagai warga masyarakat dan negara, seyogianya kita mengenal, mengetahui, dan memahami hukum walaupun sekelumit. Selain ada gunanya bagi perseorangan yang memerlukannya, juga diharapkan sebagai penyuluh dalam rangka pembinaan hukum kepada masyarakat secara khusus yang terkena dampak konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Penulisan buku ini tidak dapat dilepaskan dari bimbingan dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat, penghargaan, dan terima kasih kepada para guru dan pembimbing (promotor) penulis: Prof. Hj. Arie Hutagalung, S.H., M.L.I Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia (promotor); Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. Guru Besar Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Ko-Promotor I); Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A. Dosen Filsafat Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Ko-Promotor II). Melalui beliau-beliau inilah penulis mendapatkan masukan dan arahan, mengubah alur pikir penulis dalam menulis buku ini.

Terima kasih dan penghargaan juga penulis sampaikan kepada Dewan Penguji: Prof. Topo Santoso, S.H.,M.H., Ph.D., Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.; Prof. Erman Rajagukguk, S.H.,L.L.M.,Ph.D., Prof. Dr. Valerie J.L. Kriekhoff, S.H.,M.A., Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., M.C.L.,M.P.A., dan Kurnia Toha, S.H.,LLM.,Ph.D., yang telah memberikan koreksi dan masukan yang sangat berharga sesuai dengan kepakaran masing-masing penguji sebagai pakar-pakar hukum Indonesia yang pemikiran dan karya-karyanya banyak membawa pencerahan untuk dunia hukum Indonesia.

Terima kasih kepada keluargaku, Rolly Tehupeiry dan Semmy Tehupeiry, yang memberikan dukungan, doa, serta dorongan moril sehingga penulis dapat terfokus pada penulisan buku ini. Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih atas budi dan bantuan dari semua pihak, Allah Memberkati. Semoga buku ini menjadi bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, yaitu Hukum Agraria khususnya terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Selamat membaca.

Jakarta, Februari 2017

Dr. Aartje Tehupeiry, S.H.,M.H.

BAB 1

Pengertian Konsinyasi



Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis dikenal dengan penitipan barang oleh pemilik kepada pihak lain atau toko untuk dijualkan, tetapi hak atas barang tersebut tetap berada di tangan pemilik sampai barang tersebut laku terjual oleh pihak lain (penjual). Sementara itu, dalam perspektif KUHPerdara (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) maknanya adalah sebagai penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (*consignatie*) yang diatur di dalam KUHPerdara. Penawaran pembayaran tunai terjadi apabila dalam suatu perjanjian kreditur tidak bersedia menerima wanprestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi dari pihak kreditur disebutkan, "*mora kreditoris*".

Dalam perkembangannya penggunaan istilah konsinyasi sangat berbeda antara dunia perdagangan dan KUHPerdara, yaitu digunakan untuk masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Perbedaan ini terletak pada pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter serta prinsip dan syarat. Hal-hal tersebutlah yang mengakibatkan perbedaan tersebut sehingga istilah konsinyasi mengalami pergeseran makna, baik dalam KUHPerdara maupun dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

A. KONSINYASI DALAM PRAKTIK KESEHARIAN

1 Secara etimologi (asal kata) pengistilahan konsinyasi dalam bahasa Inggris berasal dari kata *consign, consignmen*¹

1 *Kamus an English-Indonesian Dictionary* by John M. Echol and Hasan Shadily, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, Cet XXVI, 2005), hlm. 141.

artinya “menyerahkan, mengirimkan, menyerahkan sebagai penitipan”. Adapun dalam bahasa Belanda berasal dari kata *consignatie*² yang berarti “penitipan uang atau barang pada pengadilan guna pe⁸ayaran utang”. Pada bahasa Prancis konsinyasi berasal dari kata *dépôt vonte*³ artinya “penitipan barang”. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata *konsignasi*⁴ (ditulis kemudian konsinyasi) diartikan “pengiriman barang-barang untuk disuruhjalkan oleh pe¹erima barang-barang itu”, dan “penitipan uang”.

Menurut Tim Penyusun *Kamus Besar Bahasa Indonesia* kata konsinyasi diartikan sebagai “penitipan uang ke pengadilan.”⁵ Sejalan dengan hal tersebut, *Kamus Hukum* karya Andi Hamzah menjelaskan *consignatie* dengan merujuk tahap penyimpanan.⁶

Di dunia perdagangan juga terdapat istilah konsinyasi. Produsen atau *supplier* menitip barang ke pihak lain (toko/ penjual) untuk dijual ke konsumen. Sistemnya ada dua macam. Pertama, harga jual ke konsumen ditentukan oleh *supplier*, toko hanya mendapatkan komisi. Kedua, harga jual ke konsumen ditentukan oleh toko, dengan menambahkan *margin* atau keuntungan dari harga *supplier*. Dalam sistem

2 *Kamus Hukum*, Edisi Lengkap, Penerbit Aneka Ilmu, (Semarang; 1997), hlm. 242.

3 Pierre Labrousse, *Kamus, Dictionnaire Indonesien-Francais* (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 209.

1 Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet Pertama, Edisi III, (Jakarta; Balai Pustaka, 2001), hlm. 589.

5 Tim penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, op.cit, hlm. 589.

6 Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, cet. Pertama (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1986), hlm.123.

konsinyasi ini, status kepemilikan barang masih berada di pihak *supplier*.

Istilah konsinyasi dalam dunia bisnis berarti menitipkan barang kepada orang atau agen untuk dijualkan dengan pembayaran kemudian. Penjualan konsinyasi disebut juga dengan penjualan titipan, pihak yang menyerahkan barang/ buku (pemilik/penerbit) disebut *consignor* (konsinyor) atau pengamanat, sedangkan pihak yang menerima titipan barang tersebut disebut konsinyi, komisioner.⁷

Dari beberapa definisi dan makna konsinyasi tadi, dapat disimpulkan secara umum arti konsinyasi adalah penitipan. Konsinyasi dalam pengertian sehari-hari dikenal dengan sebutan penjualan dengan cara penitipan.

Dalam kamus istilah keuangan dan perbankan disebutkan bahwa *consignment* (konsinyasi) adalah barang-barang yang dikirim untuk dititipkan kepada pihak lain dalam rangka penjualan di masa mendatang atau untuk tujuan lain, tetapi hak atas barang tersebut tetap melekat pada pihak pengirim (*consignor*). Penerima titipan barang tersebut (*consignee*) selanjutnya bertanggung jawab terhadap penanganan barang sesuai dengan kesepakatan.⁸ Menurut Sulaiman S. Manggala karakteristik dari penjualan konsinyasi sebagai berikut:⁹

⁷ *Konsinyasi Penjualan Buku oleh Penerbit dan Toko Buku*, (Makalah Fakultas Ekonomi; Universitas Tadulako, (Palu, 2011), hlm. 5.

⁷ Aliminsyah dan Padji, *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan*. 2003, hlm. 77.

⁹ <http://unsri.ac.id/dosen/sulaimjan>, karakteristik dari penjualan konsinyasi.

7

1. Konsinyasi merupakan satu-satunya produsen atau distributor memperoleh daerah pemasaran yang lebih luas.
2. Konsinyor dapat memperoleh spesialis penjualan.
3. Harga jual eceran barang konsinyasi dapat dikendalikan oleh pihak konsinyor yang masih menjadi pemilik barang ini.

Pihak konsinyor menetapkan perjanjian mengenai penyerahan hak atas barang dan juga hasil penjualan barang-barang konsinyasi. Konsinyasi bertanggung jawab terhadap barang-barang yang diserahkan kepadanya sampai barang-barang tersebut terjual kepada pihak ketiga. Konsinyasi berhak memperoleh penggantian biaya dan imbalan penjualan dan berhak menawarkan garansi atas barang tersebut. Kewajiban konsinyasi harus melindungi barang konsinyasi, harus menjual barang konsinyasi, harus memisahkan secara fisik barang konsinyasi dengan barang dagangan lainnya, dan mengirimkan laporan berkala mengenai kemajuan penjualan barang konsinyasi.

7

Di dalam penjualan konsinyasi hubungan antara pihak konsinyor dan pihak konsinyi menyangkut hubungan antara pihak pemilik dan agen penjual. Dari segi pengamanat, transaksi-transaksi pengiriman barang-barang kepada (konsinyi), biasa disebut "barang-barang konsinyasi". Sementara itu, dari pihak komisioner untuk mencatat transaksi yang berhubungan dengan barang-barang milik pengamanat yang dititipkan kepadanya biasa disebut

"barang-barang komisi". Terhadap penyerahan barang atas transaksi konsinyasi, pada umumnya disusun suatu kontrak atau perjanjian tertulis yang menunjukkan sifat hubungan pihak yang menerima barang-barang. Transaksi dengan cara penjualan konsinyasi mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu dibanding penjualan secara langsung kepada perusahaan pengecer atau kepada pedagang.

Keuntungan penjualan konsinyasi bagi konsinyor:

- 1) Konsinyasi merupakan suatu cara untuk lebih memperluas pasaran yang dapat dijamin oleh seorang produsen, pabrikan atau distributor, terutama apabila:
 - a. Barang-barang yang bersangkutan baru diperkenalkan, permintaan produk tidak menentu dan belum terkenal.
 - b. Penjualan pada masa-masa yang lalu dengan melalui dealer tidak menguntungkan.
 - c. Harga barang menjadi mahal dan membutuhkan investasi yang cukup besar bagi pihak dealer apabila ia harus membeli barang-barang yang bersangkutan.
- 2) Risiko-risiko tertentu dapat dihindarkan pengamanat. Barang-barang konsinyasi tidak ikut disita apabila terjadi kebangkrutan pada diri komisioner sehingga risiko kerugian dapat ditekan.

3) Harga barang yang bersangkutan tetap dapat dikontrol oleh pengamanat. Hal ini karena kepemilikan atas barang tersebut masih di tangan pengamanat sehingga harga masih dapat dijangkau oleh konsumen.

4) Jumlah barang yang dijual dan persediaan barang yang ada digudangkan mudah dikontrol sehingga risiko kekurangan atau kelebihan barang dapat ditekan dan memudahkan untuk rencana produksi.

Bagi komisioner penjualan dengan cara konsinyasi lebih menguntungkan karena alasan-alasan berikut:

1) Komisioner tidak dibebani risiko menanggung kerugian bila gagal dalam penjualan barang-barang konsinyasi.

2) Komisioner tidak mengeluarkan biaya operasi penjualan konsinyasi karena semua biaya akan diganti/ditanggung oleh pengamanat.

3) Kebutuhan akan modal kerja dapat dikurangi, sebab komisioner hanya berfungsi sebagai penerima dan penjual barang konsinyasi untuk pengamanat.

4) Komisioner berhak mendapatkan komisi dari hasil penjualan barang konsinyasi.

Berdasarkan uraian tadi, pengertian konsinyasi dalam praktik sehari-hari antara lain dalam jual beli yang dilakukan oleh pedagang umumnya, yaitu perjanjian jual beli dengan cara perjanjian konsinyasi. Contohnya pembuat dan pedagang keripik singkong, menjual keripik dagangan

kepada pelanggannya secara konsinyasi. Ia menitipkan keripik-keripik singkongnya pada warung-warung. Tiga hari berikutnya, ia mengeceknya dan menerima bayaran hanya keripik-keripik yang terjual. Adapun yang tidak laku atau terjual, ditarik untuk kemudian dijual kembali ke warung lain dengan cara konsinyasi lagi.

Selanjutnya, contoh lain, yaitu pola yang diterapkan oleh distro atau *distribution outlet* yang mempunyai makna sebagai tempat mendistribusi barang dan juga menjualkan barang yang diproduksi oleh *supplier* mereka dengan berdasarkan pada perjanjian kerja sama konsinyasi. Munculnya distro diawali di Bandung sebagai kota pelopor usaha dan sampai sekarang banyak bermunculan di kota lainnya. Salah satunya adalah *Distro House of Rotten Apple* yang beralamat di Jalan Arif Rahman Hakim No. 38 Surabaya.¹⁰ Distro ini menjalin kerja sama dengan *supplier*-nya diikat dalam perjanjian atau kontrak kerja sama konsinyasi. Yang mana produsen menitipkan barang/produk kepada distro untuk dijualkan dengan ketentuan setiap barang yang telah terjual, jumlah uang hasil penjualan barang tersebut disetor kepada si pemilik (si penitip barang) dikurangi komisi yang sudah disepakati.

Contoh lain adalah penjualan buku secara konsinyasi, penjualan buku yang dilakukan antara penerbit dan toko buku dengan metode pencatatan penjualan konsinyasi dan pemberian komisi. Dengan kata lain, dilakukan perjanjian

¹⁰ <http://www.Lawskripsi.com/index.php?option=comcontent&view=article&id=3&+emid=3>

7

dimana pihak yang memiliki buku (penerbit) menyerahkan sejumlah buku kepada pihak toko buku untuk dijualkan dengan memberikan komisi. Berdasarkan hal tersebut, konsinyasi ini merupakan pengiriman atau penitipan barang dari pemilik barang atau pengamanat (*consignor*) kepada pihak lain yang bertindak sebagai agen penjual.

Hak milik pada barang, tetap berada pada pemilik barang sampai barang tersebut terjual. Hak milik baru berpindah tangan jika barang tersebut telah terjual oleh pihak yang dititipkan barang disebut sebagai komisioner (*consignee/factor/commission merchant*).¹¹ Kepada pihak lainnya pada saat pemilik barang akan mencatatnya sebagai penjualan dan menimbulkan piutang kepada pihak yang dititipkan barang, sebaliknya pihak yang dititipkan barang akan mengakui sebagai pembelian atau pendapatan komisi atas penjualan barang konsinyasi biasanya diatur antara pemilik barang dan pihak yang dititipkan barang dalam perjanjian penjualan konsinyasi.

Harga telah ditetapkan oleh pemilik barang dan pihak yang dititipkan barang (agen) hanya menerima komisi atas penjualan tersebut, tanpa mengambil keuntungan dari harga jual barang konsinyasi. Ini merupakan salah satu dasar pertimbangan bahwa pemilik barang lebih suka menjual barangnya pada agen. Pertimbangan lainnya adalah untuk memperluas daerah pemasaran suatu produk dari pemilik barang dan pertimbangan terakhir diserahkan kepada suatu

11 <http://id.schvoong.com/writing-and-speaking/presenting/20061484/fix> 2230 yuz WgBM.

agen yang mempunyai kekhususan dalam pengalaman penjualan suatu produk tertentu.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian konsinyasi dalam praktik sehari-hari, yaitu penjualan dengan cara pemilik menitipkan barang kepada pihak lain untuk dijualkan dengan harga dan syarat yang telah diatur dalam perjanjian. Perjanjian ini berisi mengenai hak dan kewajiban kedua belah pihak. Bagi agen atau orang (pihak) yang dititipkan barang akan mendapat komisi bila berhasil menjualkan barang konsinyasi. Pihak yang dititipkan barang/komisioner (*consignee*) tidak perlu menambah modal kerja untuk membeli persediaan barang dagangan dan tidak menanggung risiko kerugian bila barang yang dititipkan tidak laku karena dapat dikembalikan kepada pemilik barang/pengamanat (*consignor*). Dengan kata lain, konsinyasi dapat disimpulkan dalam praktik sehari-hari adalah penitipan barang dagangan kepada agen atau orang (pihak lain) untuk dijualkan dengan pembayaran kemudian, jual titip.

B. UNSUR-UNSUR KONSINYASI

Konsinyasi dari segi peristilahan dan pengertian berdasarkan praktik sehari-hari dapat disebut dengan penitipan, atau penyerahan barang oleh pemilik kepada pihak lain dan dilakukan berdasarkan perjanjian antara pihak yang memiliki barang dan pihak tertentu untuk dijualkan dengan memberikan komisi.

Konsinyasi berdasarkan perjanjian atau kontrak kerja sama terdapat beberapa karakteristik perjanjian, yaitu:

1. Perjanjian penitipan;
2. Perjanjian jual beli;
3. Perjanjian keagenan; dan
4. Perjanjian distributor.

Perjanjian konsinyasi antara distro dan *supplier* tidak diatur secara khusus dalam KUHPerdara. Akan tetapi, hal ini merupakan realitas yang ada di dalam masyarakat dan lahirnya perjanjian ini berdasarkan asas kebebasan mengadakan perjanjian atau *partij otonomi*¹² yang berlaku dalam hukum perjanjian. Dengan begitu, dalam kontrak kerja sama konsinyasi antara distro dan *supplier* hanya terdapat dua pihak yang terlibat di perjanjian tersebut. Pertama, *supplier* sebagai pemilik ataupun penyuplai barang. Kedua, distro sebagai tempat penjualan dan tempat mendistribusikan barang. Oleh karena itu, hak dan kewajiban dari pembuat kontrak kerja sama konsinyasi, yaitu distro dengan *supplier* mengembangkan sistem ini lebih tertata dan terbentuk kepastian hukumnya. Biasanya dibuatkan mengenai persetujuan hak yuridis atas barang-barang yang dijual oleh pihak penjual.

Perjanjian konsinyasi berisi hak dan kewajiban kedua belah pihak. Berdasarkan paparan sebelumnya mengenai pengertian konsinyasi, kemudian pengertian konsinyasi

12 [http://www.lawskripsi.com/index.php?Option=Com contact & View = article & Id=3 & Ite mid=3](http://www.lawskripsi.com/index.php?Option=Com%20contact%20&View=article%20&Id=3%20&Ite%20mid=3)

dalam praktik sehari-hari, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya unsur-unsur konsinyasi terbagi atas unsur-unsur berikut:

1. unsur perjanjian,
2. unsur pemilik barang,
3. unsur pihak yang dititipkan barang,
4. unsur barang yang dititipkan,
5. unsur penjualan, dan
6. unsur komisi.

Jika mengabaikan salah satu unsur tersebut, akan membuat transaksi atau perjanjian tidak dapat disebut perjanjian konsinyasi. Oleh karena itu, seluruh unsur tersebut harus ada pada saat melakukan penjualan konsinyasi.

BAB 2

Konsinyasi¹ Dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)



Konsinyasi dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menjelaskan bahwa penitipan yang dilakukan di kantor panitera Pengadilan Negeri dalam hal tata cara pembayaran yang dilakukan oleh debitur dikarenakan kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur. Penolakan kreditur menerima pembayaran oleh debitur, adakalanya bermotif mencari keuntungan yang lebih besar¹ sesuai Pasal 1404 KUHPerdata.²

Sesuai dengan hal di atas, jika kreditur menolak pembayaran debitur, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas utangnya tersebut. Jika kreditur menolaknya, debitur dapat melakukannya dengan menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan Negeri. Dalam praktik permohonan konsinyasi yang dilakukan oleh debitur, maka debitur menjadi penggugat dan kreditur menjadi tergugat.

¹ Ketentuan tentang penawaran pembayaran tunai, diikuti oleh penyimpanan (*consignatie/consignasi/konsinyasi*) diatur dalam Pasal 1404 sampai dengan Pasal 1412 KUHPerdata yang menyatakan sebagai berikut:

- 1 Misalnya C meminjam uang dengan bunga 10% kepada D dan kemudian ia mempunyai ² uang untuk membayar utang tersebut, sedangkan D tidak bersedia menerima pembayaran. Maka, C sangat berkepentingan sekali untuk membayar karena ia sangat menderita rugi dengan pembayaran bunga yang terus menerus. Untuk membebaskan dirinya dari perikatan tersebut, kreditur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai.
- 2 Lihat Pasal 1404 KUHPerdata, R. Subekti, Cet. Keduapuluh, (Jakarta, Pradya Paramita, 1995).

1

Pertama, Pasal 1404 KUHperdata:

"Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang."

Makna isi Pasal tersebut dimaksudkan bahwa jika kreditur menolak pembayaran dari debitur, maka debitur berhak melakukan penawaran pembayaran tunai atau utangnya tersebut, dan apabila kreditur menolaknya, maka debitur menitipkan pembayaran tersebut di Pengadilan Negeri. Penawaran pembayaran yang diikuti penitipan pembayaran di Pengadilan Negeri tersebut berlaku sebagai pembayaran bagi debitur dan membebaskan debitur dari utangnya asal penawaran itu sesuai dengan undang-undang (sebagaimana akan diterangkan pada pasal berikut), dan apa yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagai pembayaran tersebut adalah atas tanggungan kreditur.

Kedua, Pasal 1405 KUHPerdata:

"Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu:

- 1) *Bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia.*
- 2) *Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar.*
- 3) *Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi.*
- 4) *Bahwa penawaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya.*
- 5) *Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi."*

Makna isi Pasal tersebut dimaksudkan bahwa prosedur penawaran tersebut diatur dan dilakukan oleh Notaris atau jurusita, kedua-duanya disertai dua orang saksi. Apabila kreditur menolak penawaran tersebut, debitur menggugat kreditur di depan Pengadilan Negeri dengan permohonan agar penawaran tersebut disahkan. Penawaran pembayaran tunai belum membebaskan debitur dari perikatannya. Suatu pembebasan hanyalah terjadi apabila penawaran pembayaran tunai itu diikuti dengan penitipan dari benda

atau uang yang akan diserahkan di Pengadilan¹ negeri. Oleh karena itu, penawaran yang diikuti oleh penyimpanan itu berkekuatan sebagai "pembayaran" dan menghapuskan perikatan. Apa yang dititipkan tersebut adalah atas tanggungan kreditur. Untuk sahnyanya penitipan tersebut, diperlukan adanya "penerimaan" dari kreditur ataupun keputusan hakim yang mengatakan sahnyanya penawaran dan penitipan tersebut telah mempunyai kekuatan mutlak.

Undang-undang menentukan apabila pengambilan benda yang dititipkan tersebut dilakukan setelah ada suatu keputusan hakim yang mempunyai kekuatan mutlak, pengambilan itu tidak menimbulkan kerugian bagi kawan berutang ataupun para penanggung. Maksudnya, kawan berutang dan penanggung dibebaskan dari perikatan tersebut.

Ketiga, Pasal 1407 KUHPerdara:

"Biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut Undang-undang."

Isi Pasal tersebut memberi makna bahwa biaya penawaran pembayaran tunai serta penyimpanan ditanggung oleh kreditor jika penawaran dan penyimpanan tersebut telah dilakukan sesuai undang-undang.

Keempat, Pasal 1408 KUHPerdata:

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

Makna isi Pasal tersebut dimaksudkan bahwa dalam hal kreditur tidak mengambil pembayaran yang dititipkan, debitur berhak mengambilnya kembali. Namun demikian, pihak yang turut berutang (debitur tanggung-menanggung) serta penanggung utang tidak dibebaskan.

Berdasarkan beberapa kutipan ketentuan KUHPerdata di atas dapat dikatakan bahwa 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*".³ Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan utang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.⁴ Terakhir, penawaran dilakukan oleh notaris atau juru sita, kedua-keduanya disertai 2 (dua) orang saksi. Apabila kreditur menolak penawaran tersebut, debitur dapat menggugat kreditur di Pengadilan Negeri dengan permohonan agar penawaran tersebut disahkan.

³ Mariam Darus Badruzaman, KUHPerdata Buku III, Hukum Perikatan dengan Penjelasan (Bandung: Alumni, 1983). hlm. 171.

⁴ Oloan Sitorus, "Eksistensi Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah", Artikel dalam SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994.

Dengan demikian konsinyasi dalam perspektif KUHPerdara, yaitu lembaga yang mengatur terutama hukum perjanjian merupakan suatu perjanjian yang dilatarbelakangi tentang utang piutang terlebih dahulu, dimana ditandai dengan hubungan antara debitur dan kreditur. Dengan kata lain, konsinyasi dalam perspektif KUHPerdara mengatur tentang lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan penitipan pada Pengadilan Negeri yang dilandasi pada hubungan yang bersifat keperdataan antara para pihak yang berawal dari adanya hubungan utang piutang.

A. DASAR TIMBULNYA KONSINYASI

Dalam literatur hukum di Indonesia, perikatan berarti hal yang mengikat orang yang satu terhadap orang yang lain. Hal yang mengikat itu menurut kenyataannya dapat berupa perbuatan.⁵ Dengan demikian, perikatan yang terjadi antara orang yang satu dan orang yang lain itu disebut hubungan hukum.

Jika dirumuskan, perikatan adalah suatu hubungan hukum dalam lapangan harta kekayaan antara dua orang atau lebih dimana pihak yang satu berhak atas sesuatu dan pihak lain berkewajiban atas sesuatu. Hubungan hukum dalam harta kekayaan ini merupakan suatu akibat hukum, akibat hukum dari suatu perjanjian atau peristiwa hukum lain yang menimbulkan perikatan. Dari rumusan ini dapat

5 Misalnya jual beli barang. Dapat berupa peristiwa, misalnya lahirnya seorang bayi, meninggalnya seorang bayi. Kemudian dapat juga berupa keadaan, misalnya letak pekarangan yang berdekatan, letak rumah yang bergandengan atau letak rumah yang bersusun (rusun).

diketahui bahwa perikatan itu terdapat dalam bidang hukum harta kekayaan (*law of property*), juga terdapat dalam bidang hukum keluarga (*family law*), dalam bidang hukum waris (*law of succession*) serta dalam bidang hukum pribadi (*personal law*).

Selanjutnya di dalam hukum perikatan, terdapat sistem yang terbuka, yaitu setiap orang dapat mengadakan perikatan yang bersumber pada perjanjian, perjanjian apa pun dan bagaimanapun, baik itu yang diatur dengan undang-undang maupun tidak, inilah yang disebut dengan kebebasan berkontrak, dengan syarat kebebasan berkontrak harus halal, dan tidak melanggar hukum, sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang. Pasal 1381 KUHPerdara angka 2, Buku III, Bab IV diatur tentang hapusnya perikatan.⁶ Perikatan itu hapus jika memenuhi kriteria-kriteria sesuai Pasal 1381 KUHPerdara. Dari sepuluh (10) cara hapusnya perikatan tersebut, undang-undang memberikan kemungkinan kepada debitur yang tidak dapat melunasi utangnya

2 Perikatan-perikatan hapus:

- Karena pembayaran;
- Karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan;
- Karena pembaharuan utang;
- Karena perjumpaan utang atau kompensasi;
- Karena percampuran utang;
- Karena pembebasan utang;
- Karena musnahnya barang yang terutang;
- Karena kebatalan atau pembatalan;
- Karena berlakunya suatu syarat-batal, yang diatur dalam bab kesatu buku ini;
- Karena lewatnya waktu, hal mana akan diatur dalam suatu bab tersendiri.

Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III, tentang Hukum Perikatan*. Bandung, Alumni 2011, hlm. 155.

karena tidak mendapat bantuan dari kreditur untuk melakukan pembayaran utangnya dengan jalan penawaran pembayaran diikuti dengan penitipan. Inilah yang lazim dikenal dalam hukum perdata dengan istilah konsinyasi dengan penawaran yang diikuti dengan penitipan pada pengadilan membebaskan debitur asal dilakukan dengan cara-cara yang sah menurut undang-undang.

Menurut Subekti, pembayaran dengan cara ini untuk menolong si berutang dalam hal si berpiutang tidak suka menerima pembayaran. Barang yang hendak dibayarkan itu diantarkan pada si berpiutang atau ia diperingatkan untuk mengambil barang itu dari suatu tempat. Jika ia tetap menolaknya, barang itu disimpan di suatu tempat atas tanggungan si berpiutang. Penawaran dan peringatan tersebut harus dilakukan secara resmi, misalnya oleh seorang juru sita yang membuat proses verbal dari perbuatannya itu, sedangkan penyimpanan dapat dilakukan di kepaniteraan Pengadilan Negeri, dengan diberitahukan kepada si berpiutang.⁷ Jika cara-cara yang ditetapkan dalam undang-undang dipenuhi, dengan disimpannya barang tersebut, si berpiutang telah dibebaskan dari utangnya. Artinya, ia dianggap telah membayar secara sah. Cara ini banyak dilakukan pada zaman pendudukan Jepang, ketika uang Jepang sudah sangat merosot harganya.

Pasal 1404 KUHPerdata sampai dengan Pasal 1412 KUHPerdata menurut Ridwan Syahrani⁸ hanya mengenai

7 R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Cetakan XXVI 1994, Jakarta, hlm. 156.

8 Ridwan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 290.

perikatan-perikatan yang prestasinya berupa "memberi barang-barang bergerak," undang-undang tidak ada mengatur bagaimana kalau yang harus diberikan itu berupa barang-barang tidak bergerak, menurut R. Subekti:⁹

Hanya dalam satu hal, undang-undang tidak memberikan pertolongan, yaitu dalam hal yang harus diserahkan itu suatu benda yang tak bergerak. Jika si pembeli tidak suka menerima benda ini, undang-undang tidak memberikan suatu cara untuk melaksanakan pembalikan nama yang dapat dianggap sebagai pemidanaan hak milik pada si pembeli itu. Si penjual paling banyak dapat meminta pada hakim untuk menetapkan uang paksaan guna mendorong si pembeli, agar ia suka membantu pembalikan nama tanah yang dibelinya.

Konsinyasi terjadi bila dalam perjanjian kreditur tidak bersedia menerima prestasi debitur. Wanprestasi dari pihak kreditur disebutkan "*mora kreditoris*."¹⁰ Apabila kreditur menolak prestasi debitur, maka debitur dapat menuntut pemutusan, pemenuhan perjanjian ataupun ganti rugi, tetapi dalam hal-hal tertentu seperti penyerahan barang atau uang. Misalnya, A meminjam uang dengan bunga 10% kepada B. Kemudian A mempunyai uang untuk membayar utang tersebut, tetapi B tidak bersedia menerima pembayaran. A sangat berkepentingan sekali untuk membayar karena ia menderita rugi dengan pembayaran bunga yang terus-menerus. Untuk membebaskan diri dari perikatan tersebut,

⁹ R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Op.Cit. hlm. 156.

¹⁰ Mariam Darus Badruzaman, *KUHPerdata Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Alumni, Bandung, 1983, hlm. 128.

2

debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan (konsinyasi).

1 B. SYARAT SAH KONSINYASI

Konsinyasi dapat dilakukan terhadap perikatan yang bersumber pada undang-undang ataupun perikatan yang bersumber pada perjanjian. Akan tetapi, konsinyasi hanya dapat dilakukan jika perikatan tersebut berisikan penyerahan benda bergerak.

Untuk memenuhi keabsahan konsinyasi, diperlukan syarat-syarat konsinyasi, yaitu syarat materil dan syarat formal. Syarat materil adalah syarat mengenai subjek dan objek dalam perikatan yang hendak dihapuskan dengan cara konsinyasi. Dapat dikatakan bahwa konsinyasi terjadi apabila sebelumnya didahului dengan ¹perjanjian perikatan. Sementara itu, syarat-syarat formal adalah syarat mengenai subjek dan objek yang berkaitan dengan prosedur pelaksanaan konsinyasi itu. Konsinyasi adalah suatu lembaga hukum acara yang disediakan undang-undang bagi debitur untuk melaksanakan kewajibannya dengan bantuan pejabat publik, yaitu pengadilan atau notaris.

Sehubungan dengan syarat-syarat keabsahan konsinyasi bahwa penentuan keabsahan penyimpanan atau penitipan sangat bergantung pada ada atau tidak adanya sengketa antara debitur dan kreditur mengenai pelaksanaan perikatan oleh debitur serta putusan hakim mengenai sengketa tersebut. Ada tidaknya sengketa dapat diasumsikan

dari penolakan kreditur atas penawaran pembayaran tunai. Namun, asumsi tersebut harus dibuktikan melalui putusan hakim atas gugatan (bisa berupa suatu sengketa dalam suatu perkara tersendiri yang sedang berlangsung atau dari gugatan yang diajukan oleh debitur atau kreditur sehubungan dengan penolakan penawaran oleh kreditur) ataupun dari berlakunya pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak.

Merujuk Pasal 810 Rv, "Apabila barang atau uang yang ditawarkan tidak diterima, maka debitur boleh menitipkannya di pengadilan", apa yang diatur dalam bagian kedua bab keempat Buku III KUHPerdara harus diperhatikan. Yang dimaksudkan dengan bagian kedua bab keempat Buku III KUHPerdara tersebut adalah Pasal 1404 KUHPerdara sampai dengan Pasal 1412 KUHPerdara "Tentang Penawaran Pembayaran Tunai yang Diikuti oleh Penyimpanan atau Penitipan". Ketentuan dari *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering (Rv)* yang dikutip di atas sesuai dengan Pasal 1404 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa apabila kreditur menolak penawaran pembayaran tunai, debitur dapat menitipkan uang atau barang yang menjadi objek perikatan tersebut¹¹ kepada pengadilan. Rv merujuk pada ketentuan-ketentuan di dalam KUHPerdara karena di dalam hukum perdata materiil inilah tercantum syarat-syarat keabsahan penyimpanan atau penitipan.

Terlihat bahwa penyimpanan atau penitipan merupakan langkah yang tidak dapat dipisahkan dari langkah

11 R. Subekti, *op.cit.* hlm. 296.

1
sebelumnya, yaitu penawaran pembayaran tunai.¹² Syarat-syarat keabsahan konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai juga berlaku untuk tahap penyimpanan atau penitipan ini terbagi atas syarat materiil dan syarat formal. Agar supaya penawaran yang demikian itu sah, dapat disimpulkan bahwa keabsahan konsinyasi dapat dilakukan dengan syarat antara lain:

- 1) dilakukan terhadap kreditur atau kuasanya;
- 2) dilakukan oleh yang kuasa membayar;
- 3) pembayaran yang ditawarkan mengenai utang pokok, bunga dan biaya;
- 4) telah jatuh tempo (jika waktu tersebut dibuat untuk kepentingan kreditur);
- 5) syarat utang telah terpenuhi;
- 6) pembayaran dilakukan di tempat yang telah diperjanjikan, jika tidak diperjanjikan, dilakukan terhadap kreditur, di tempat tinggal sesungguhnya atau di tempat tinggal yang dipilihnya;
- 7) dilakukan oleh notaris atau juru sita yang masing-masing disertai dua orang saksi.

Penawaran ini dilakukan oleh notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai 2 orang saksi. Apabila kreditur menolak penawaran ini, debitur menggugat kreditur ke Pengadilan Negeri dengan permohonan agar penawaran

¹² Dengan penawaran pembayaran tunai di sini, sudah termasuk juga somasi/peringatan dengan perantaraan pengadilan sesuai dengan Pasal 1412 KUHPerduta.

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 di Pengadilan Negeri. Menurut Pasal 1404 ayat (2) KUHPerdara, penawaran yang diikuti oleh penyimpanan itu berkekuatan sebagai "pembayaran" dan karena itu mengharuskan perikatan. Apa yang dititipkan tersebut adalah atas tanggungan kreditur. Untuk sahnya penitipan tersebut diperlukan adanya "penerimaan" dari keputusan hakim yang mengatakan sah penawaran dan penitipan tersebut, telah mempunyai kekuatan mutlak.

Undang-undang menentukan apabila pengambilan benda yang dititipkan ini dilakukan setelah ada keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, pengambilan itu tidak menimbulkan kerugian bagi kawan berutang ataupun para penanggung. Maksudnya, kawan berutang dan penanggung dibebaskan dari perikatan tersebut. Adapun syarat keabsahan penyimpanan atau penitipan menurut Pasal 1406 KUHPerdara adalah supaya suatu penyimpanan sah, tidak diperlukan suatu penguasaan oleh hakim, maka dapat ditafsirkan dan disimpulkan bahwa:

- 1) didahului dengan pemberitahuan kepada kreditur tentang hari, jam, dan tempat di mana pembayaran akan disimpan;
- 2) debitur melepaskan dari kekuasaannya barang yang ditawarkan, dengan menitipkan pada kas kepanitera Pengadilan Negeri yang berwenang mengadili jika terjadi sengketa antara kreditur dan debitur;

- 3) notaris atau juru sita yang disertai dua orang saksi membuat berita acara yang menerangkan wujud mata uang yang ditawarkan, penolakan kreditur atas penawaran atau ketidakdatangannya untuk menerimanya, serta dilakukannya penyimpanan/penitipan itu sendiri;
- 4) jika kreditur tidak datang menerimanya berita acara penyimpanan diberitahukan kepadanya dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkan.

Mengenai pembayaran diatur dalam Pasal 1407 KUHPerdara, dapat ditafsirkan bahwa biaya penawaran pembayaran tunai serta penyimpanan ditanggung oleh kreditur jika penawaran dan penyimpanan tersebut telah dilakukan sesuai undang-undang. Kemudian hak debitur mengambil titipan diatur dalam Pasal 1408 KUHPerdara, ditafsirkan kreditur tidak mengambil pembayaran yang dititipkan, maka debitur berhak mengambilnya kembali. Namun demikian, pihak yang turut berutang (debitur tanggung-menanggung) serta penanggung utang tidak dibebaskan. Sementara itu, hak debitur menjadi gugur diatur dalam Pasal 1409 KUHPerdara ditafsirkan apabila debitur telah memperoleh putusan hakim yang berkekuatan tetap tentang sahnya penawaran, debitur tidak dapat lagi menarik kembali pembayaran yang telah dititipkan walaupun atas izin kreditor, jika merugikan debitur tanggung-menanggung dan para penanggung utang.

1. Syarat Materiil

Adapun mengenai syarat materiil, yaitu syarat yang mengenai perikatan itu sendiri, baik dalam tahap penawaran pembayaran tunai maupun dalam tahap penyimpanan atau penitipan. Penjelasan sebelumnya tentang syarat materiil mengenai subjek dan objek agar konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai sah, juga berlaku untuk bahasan yang sama mengenai tahap penyimpanan atau penitipan. Satu hal yang penting untuk dikemukakan di sini adalah ketentuan syarat-syarat materiil mengenai objek penyimpanan atau penitipan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdara yang menyatakan bahwa "... yang jika ada perselisihan akan mengadilinya," Hal perselisihan dan pengadilan ini dapat dihubungkan dengan kata-kata "putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum mutlak" di dalam Pasal 1409 KUHPerdara dan Pasal 1411 KUHPerdara.

Pasal lain yang dapat dirujuk mengenai adanya perselisihan dan peradilan adalah ketentuan Pasal 1405 KUHPerdara yang menyebutkan adanya syarat dibuatnya utang. Sudah dikemukakan dua macam penafsiran terhadap hal itu, yaitu sebagai perikatan bersyarat dengan syarat tangguh sebagaimana diatur dalam Pasal 1253 KUHPerdara sampai dengan Pasal 1267 KUHPerdara atau syarat untuk sahnya perjanjian sesuai Pasal 1320 KUHPerdara sampai dengan Pasal 1337 KUHPerdara. Apabila penafsiran pertama Pasal 1405 KUHPerdara yang dipakai, yaitu mengenai perikatan dengan syarat tangguh, dapatlah disebutkan

bahwa perselisihan itu adalah mengenai kapan syarat yang menanggukkan lahirnya perikatan.¹³ Sebagai contoh, kreditur A berpendapat bahwa syarat tangguh sudah terjadi pada tanggal 1 Februari 2003 sehingga lahirlah perikatan dan debitur B harus melaksanakan kewajibannya seketika itu juga, sedangkan B berpendapat bahwa syarat tangguh itu terjadi pada 1 April 2003. Pelaksanaan kewajiban itu dinilai terlambat sehingga ditolak oleh A. Di sini terjadi perselisihan mengenai pelaksanaan suatu perikatan berdasarkan kapan lahirnya perikatan dengan syarat tangguh itu. Hal ini adalah suatu hal yang harus diputuskan oleh pengadilan.¹⁴ Penafsiran yang kedua terhadap Pasal 1405 KUHPerdara yang dipakai, yaitu mengenai syarat-syarat sahnya perikatan, maka dapatlah dikatakan bahwa perselisihan itu mengenai syarat-syarat subjektif sahnya perjanjian yang berakibat timbulnya hak untuk menuntut di depan hakim untuk dibatalkannya perikatan.¹⁵

Selanjutnya bagaimana dengan syarat objektif sahnya perjanjian? Hal ini bisa terjadi karena syarat objektif sahnya perjanjian tidak terpenuhi dalam perjanjian pihak-pihak yang terkait.¹⁶ Sebagai contoh, pembeli A dan penjual B

13 Subekti, *op.cit.*, hlm. 4—6.

14 Dalam hal ini para pihak tidak mempersengketakan syarat-syarat sahnya perikatan. Kreditur dan debitur mengakui bahwa perikatan mereka itu sah, hanya saja berselisih mengenai kapan lahirnya.

15 Contoh, A dan B mengikatkan diri dalam suatu perjanjian jual beli. Pada hari dan tempat yang disepakati, A membawa uang untuk membeli televisi milik B, tetapi B tidak datang karena dicegah oleh C yang merupakan pengampu B yang pemboros. Maka, A yang berkepentingan untuk menempuh jalan konsinyasi harus berhadapan dengan C yang mempersengketakan ketidakmampuan B untuk melakukan perikatan dengan A. R. Subekti, *op.cit.*, hlm. 19—22.

16 R. Subekti, *ibid.*, hlm. 17—21.

terikat dalam suatu perjanjian jual beli beras jenis X. Setelah A melakukan pembayaran, B lalu mengantarkan beras, tetapi ditolak A karena menurut A beras yang diantarkan B adalah jenis Y. Lalu datang si 8 yang bisa menyediakan beras sesuai dengan keinginan A. Maka, A menyatakan bahwa perjanjiannya dengan B batal demi hukum karena syarat objektif sahnya perjanjian tidak terpenuhi. Dengan demikian syarat objektif adalah syarat perjanjian yang dilakukan di antara pihak-pihak mengenai suatu benda yang diperjanjikan. Apabila tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan perjanjian mengenai benda yang diperjanjikan maka perjanjian itu batal demi hukum.

Berdasarkan pernyataan di atas tidak ada proses peradilan, Subekti menjelaskan sebagai berikut:

Tak dapatlah pihak yang satu menuntut pihak yang lain di depan hakim karena dasar hukumnya tidak ada. Hakim ini diwajibkan karena jabatannya menyatakan bahwa tidak pernah ada suatu perjanjian atau perikatan. Tentang perjanjian yang tidak mengandung suatu hal yang tertentu, dapat dikatakan bahwa perjanjian yang demikian tidak dapat dilaksanakan karena tidak terang apa yang dijanjikan oleh masing-masing pihak. Keadaan tersebut dapat seketika dilihat oleh hakim. Tentang perjanjian yang isinya tidak halal, teranglah bahwa perjanjian yang demikian itu tidak boleh dilaksanakan karena melanggar hukum atau kesusilaan. Hal yang demikian juga seketika dapat diketahui oleh hakim.¹⁷

17 *Ibid.*, hlm. 22.

Namun, penjelasan tersebut tidak selalu mudah diterapkan. Dalam praktik, hakim juga tetap dapat menerima dan memeriksa perkara tidak terpenuhinya syarat objektif. Hal itu terjadi karena seringkali terpenuhi tidaknya suatu syarat objektif tidak dapat segera atau seketika diketahui oleh hakim dan para pihak. Oleh karena itu, bisa terjadi suatu pihak menuntut pihak yang lain di depan hakim. Dalam hal ini ketentuan Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdara berlaku untuk penafsiran Pasal 1405 ayat (5) KUHPerdara sebagai syarat objektif bagi sahnya perjanjian atau perikatan.

Mengenai dapat dibatalkannya perjanjian, sudah jelas baik secara teori maupun praktik tidak terpenuhinya syarat subjektif adalah syarat yang menimbulkan hak bagi pihak-pihak yang terkait dan dirugikan dalam perikatan untuk mengajukan tuntutan di hadapan hakim.¹⁸ Selain melihat hubungan antara ketentuan Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdara dan Pasal 1405 ayat (5) KUHPerdara serta penafsirannya mengenai syarat dibuatnya utang dan batalnya perjanjian, hal adanya perselisihan dan peradilan dapat dikaitkan dengan pelaksanaan perjanjian. Bahwa ada pihak yang mendapatkan ketidakadilan dari pelaksanaan suatu perjanjian yang sah, dan meminta hakim untuk mengurangi atau menambah kewajiban-kewajiban yang dalam suatu perjanjian atau meminta penghapusan perjanjian tersebut sama sekali.¹⁹

18 *Ibid.*, hlm.20-21, 23—25.

19 Sebagai contoh, A (orang Indonesia yang menerima gaji dalam mata uang rupiah) dan B (orang asing yang menerima gaji dalam mata uang dolar AS) terikat dalam perjanjian tukar-menukar mata uang rupiah dan dolar AS yang terbagi dalam tiga termin, dengan nilai masing-masing 1.000 dolar AS. A berkewajiban membayar dalam mata uang rupiah senilai 1.000 dolar AS sesuai kurs pada

Sehubungan dengan uraian tadi, maka dalam hal ini terjadi perselisihan yang membutuhkan putusan pengadilan yang selanjutnya akan memengaruhi penilaian akan keabsahan konsinyasi. Berdasarkan Pasal 1405 ayat (5) KUHPerdara, Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdara, Pasal 1409 KUHPerdara, dan Pasal 1411 KUHPerdara maka dapat disimpulkan bahwa sebuah prinsip yang sangat mendasar: "Konsinyasi hanya dibenarkan apabila tidak ada sengketa lagi tentang hubungan hukum yang mendasarinya".

Untuk itu, berdasarkan uraian mengenai syarat materil maka dapat disimpulkan bahwa syarat materil merupakan syarat tentang utang yang telah terpenuhi, kemudian debitur melepaskan dari kekuasaan barang yang ditawarkan, dengan menitipkan pada kas kepaniteraan Pengadilan Negeri yang berwenang mengadili jika terjadi sengketa antara kreditur dan debitur. Apabila debitur telah memperoleh putusan hakim yang berkekuatan tetap tentang sahnya penawaran, debitur tidak dapat lagi menarik kembali pembayaran yang telah dititipkan walaupun atas izin kreditur kalau hal itu merugikan debitur tanggung-menanggung dan para penanggung utang. Apabila kreditur mengizinkan, debitur mengambil kembali pembayaran yang dititipkan setelah adanya putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan

hari pertukaran, sedangkan B berkewajiban membayar sebesar 1.000 dolar AS. Termin pertama pertukaran terlaksana dengan baik. Pada termin kedua yang diadakan tiga bulan berikutnya, kurs dolar AS menguat drastis terhadap rupiah. Namun, sesuai perjanjian, B tetap hendak melaksanakan kewajibannya. A menolak karena dengan pelaksanaan kewajiban B yang sekaligus menjadi hak A tersebut akan timbul seketika kewajiban bagi A yang melaksanakan kewajiban yang sangat berat.*Ibid.*, hlm. 42.

hukum tetap, hak istimewa yang dimiliki kreditur gugur atas pembayaran utang debitur tersebut.

1 2. Syarat Formal

Keabsahan konsinyasi bukan saja memenuhi syarat materiil, tetapi juga harus memenuhi syarat formal. Pada syarat formal mengatur mengenai subjek dan objek agar konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai sah juga berlaku untuk penyimpanan atau penitipan. Syarat formal lainnya yang terbagi atas berita acara dan tempat penyimpanan atau penitipan terakhir tentang bentuk tuntutan hak. Dengan demikian, syarat formal ini menjadi bagian yang tidak terlepas dari keabsahan konsinyasi.

3. Subjek dan Objek

1 Syarat formal mengenai subjek dan objek agar konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai sah juga berlaku untuk penyimpanan atau penitipan.

Dengan merujuk kembali pada Pasal 1406 KUHPerdara, diketahui bahwa undang-undang rupanya memberikan hanya sedikit persyaratan mengenai hal keabsahan konsinyasi dalam tahap penyimpanan atau penitipan. Jika pasal sebelumnya mengenai syarat-syarat keabsahan konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai terdiri atas tujuh ayat, pasal ini hanya terdiri atas empat ayat. Namun, tidak berarti persyaratan yang harus dipenuhi oleh debitur untuk

keabsahan konsinyasi dalam tahap penyimpanan atau penitipan lebih ringan daripada dalam tahap penawaran pembayaran tunai. Ini karena sebagaimana terlihat dalam Pasal 1406 ayat (1), ayat (2), dan ayat(3) KUHPerdara, persyaratan keabsahan penyimpanan atau penitipan tidak terlepas dari semua persyaratan yang berkaitan dengan penawaran pembayaran tunai.

Hanya saja, dalam Pasal 1406 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), penyebutan objeknya tidak lengkap. Dalam Pasal 1406 ayat (1) dan ayat (2) hanya disebutkan *barang*. Dalam Pasal 1406 ayat (3) hanya disebutkan *uang*. Namun, dengan penafsiran secara sistematis atas keseluruhan pengaturan dalam pasal-pasal terkait mengenai lembaga hukum ini, diketahui bahwa arti kata *barang* yang disebutkan secara tersendiri meliputi juga uang, dan arti kata *uang* yang disebutkan secara tersendiri meliputi juga barang.

4. Syarat Formal Lainnya

Kemudian syarat formal lainnya terdiri atas berita acara dan tempat penyimpanan atau penitipan dan bentuk tuntutan hak yang merupakan bagian yang tidak terlepas dari syarat formil lainnya.

5. Berita Acara dan Tempat Penyimpanan atau Penitipan

Dalam hal syarat formal mengenai penyimpanan atau penitipan, ada beberapa ketentuan yang dapat memperkaya

pengertian mengenai keeratan tahap penyimpanan atau penitipan itu sendiri dengan tahap penawaran pembayaran tunai, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1406 ayat (2) dan ayat(3) KUHPerdara. Pasal 1406 ayat (1) KUHPerdara menyatakan, "bahwa penyimpanan itu didahului oleh suatu keterangan yang diberitahukan kepada si berpiutang, yang memuat penunjukan hari, jam, dan tempat di mana barang yang ditawarkan akan disimpan".

Rujukan pada kata *penawaran* memberikan penjelasan bahwa waktu dan tempat penyimpanan atau penitipan sudah harus disebutkan pada saat penawaran pembayaran tunai dilakukan. Adapun keterangan di dalam tahap penawaran pembayaran tunai yang memuat hari, jam, dan tempat dimana barang atau uang akan disimpan itu adalah penetapan dari pengadilan. Jadi, waktu dan tempat penyimpanan atau penitipan itu sudah harus disebutkan di dalam penetapan ketua/wakil ketua Pengadilan Negeri mengenai penerimaan permohonan penawaran pembayaran tunai, penunjukan juru sita, dan saksi-saksi untuk melaksanakan penawaran pembayaran tunai. Salinan penetapan ini disampaikan kepada kreditur termohon konsinyasi dalam tahap penawaran pembayaran tunai sehingga ia pun mengetahui keterangan yang termuat di dalamnya mengenai waktu dan tempat dimana uang atau barang akan disimpan jika ia menolak penawaran pembayaran tunai.

Di dalam praktik peradilan, rumusan kalimatnya adalah sebagaimana disebutkan dalam Penetapan Nomor 001/PDT.CON/2003/PN.JKT.BAR tanggal 13 Januari 2003, yang dikutip sebagai berikut:

Bahwa apabila Termohon mau menerima Exploit/ Penawaran uang sewa tersebut, ia dapat mengambilnya di Bendaharawan Pengadilan Negeri Jakarta Barat setiap jam kerja dan apabila Termohon tidak mau menerima Exploit/ Penawaran uang sewa tersebut, maka uang ini dititipkan sementara di Bendaharawan Pengadilan Negeri Jakarta Barat.

Dalam praktik, juru sita atau notaris tidak membawa serta uang atau barang ketika melakukan penawaran pembayaran tunai. Mereka hanya membawa penetapan ketua/wakil ketua Pengadilan Negeri dan membuat berita acara yang berisi keterangan-keterangan pelaksanaan penetapan tersebut. Sementara itu, barang atau uang tetap ada di Pengadilan Negeri. Oleh karena itu, penyebutan jam kerja dalam penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Barat di atas sekaligus juga merupakan pemberian keterangan mengenai penyimpanan atau penitipan.

Selanjutnya, Pasal 1406 ayat (3) KUHPerdara menyatakan:

Bahwa oleh notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi, dibuat sepucuk pemberitaan yang menerangkan ujudnya mata uang yang ditawarkan, penolakan si berpiutang, atau bahwa ia tidak datang untuk menerimanya, dan akhirnya tentang dilakukannya penyimpanan sendiri.

Pasal ini mempunyai makna berisi tentang berita acara yang dibuat oleh notaris atau juru sita dalam rangka melaksanakan penetapan dari pengadilan mengenai

penawaran pembayaran tunai. Ada dua kemungkinan jenis berita acara yang dibuat oleh juru sita atau notaris. Pertama, jika pasal ini dihubungkan dengan Pasal 809 Rv, diketahui bahwa sepucuk pemberitaan yang dibuat oleh notaris atau juru sita mengenai wujud mata uang dan penolakan kreditur itu adalah berita acara penawaran pembayaran tunai. Kedua, dengan adanya kata-kata "bahwa ia tidak datang untuk menerimanya" yang berkaitan dengan Pasal 1412 KUHPerdara, maka berita acaranya adalah mengenai pelaksanaan somasi/peringatan dengan perantaraan pengadilan supaya kreditur mengambil barang yang harus diserahkan dimana barang itu berada.

Berita acara penawaran pembayaran tunai atau somasi/peringatan dengan perantaraan pengadilan itulah yang juga memuat tahap penyimpanan atau penitipan yang dilakukan oleh juru sita atau notaris apabila kreditur menolak. Memang barang atau uang itu sudah diserahkan oleh debitur pemohon kepada pengadilan pada waktu mendaftarkan permohonan konsinyasinya, atau pada saat debitur pemohon sudah memperoleh penetapan dikabulkannya permohonan tersebut, maka berita acara mencatat penolakan kreditur itu sekaligus juga merupakan berita acara mengenai penyimpanan atau penitipan itu sendiri.

Sehubungan dengan berita acara yang menyebutkan waktu dan tempat penyimpanan, terdapat perbedaan mengenai tempat barang atau uang itu disimpan. Jika melihat pada Pasal 1404 KUHPerdara dan 1406 ayat (2)

KUHPerdata, jelas penyimpanan atau penitipan itu di pengadilan. Demikian juga pendapat para ahli hukum seperti R.M. Suryodiningrat dan Abdul Kadir Muhammad serta Mahkamah Agung Republik Indonesia.²⁰ Namun, jika Pasal 1412 KUHPerdata dirujuk, dapat terjadi tempat penyimpanan itu di tempat lain yang bukan pengadilan. Berdasarkan pasal tersebut, diketahui bahwa syarat agar penyimpanan atau penitipan itu dapat dilakukan di tempat lain adalah hanya terhadap barang yang harus diserahkan di mana barang itu berada. Hal tersebut dapat dicontohkan dengan jual beli 1 ton gula. Kuantitas dan jenis barangnya, jelas penyimpanan atau penitipan harus dilakukan di gudang khusus. Tentu saja dalam hal ini pengadilan juga tidak mempunyai tempat penyimpanan yang memenuhi syarat. Debitur pemohon dapat meminta izin hakim untuk memindahkan gula tersebut ke tempat lain, misalnya karena gudang semula sudah habis masa sewanya.

Apabila penyimpanan dilakukan di tempat lain di luar dari pengadilan, tentunya notaris atau juru sita harus membuat berita acara khusus tentang penyimpanan tersebut, juga adanya kewajiban debitur melepaskan hak atas barang atau uang. Ini dipertegas Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdata memuat persyaratan yang menyatakan sebagai berikut: "bahwa debitur telah melepaskan barang yang ditawarkan itu, dengan menitipkannya pada kas penyimpanan atau penitipan di kepaniteraan pada Pengadilan yang akan mengadilinya jika ada perselisihan beserta bunga sampai

²⁰ R.M. Suryodiningrat, *op.cit.*, hlm. 134. Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 31. Abdul Kadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 64.

pada saat penitipan". Ada dua hal yang tercantum dalam kutipan pasal tersebut. Pertama, mengenai tindakan debitur melepaskan objek penawaran pembayaran tunai itu untuk "dititipkan". Kedua, mengenai adanya perselisihan dan proses peradilan.

Tindakan debitur melepaskan barang dan uang tersebut berkaitan dengan Pasal 1408 KUHPerdara dan Pasal 1409 KUHPerdara yang menyatakan berturut-turut:

Selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berutang dapat mengambilnya kembali. Apabila si berutang sendiri sudah memperoleh suatu putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan mutlak dan dengan putusan itu penawaran yang dilakukannya dinyatakan sah, ia tak dapat lagi mengambil apa yang dititipkan, untuk kerugian teman-temannya berutang dan para penanggung utang, meskipun dengan izin si berpiutang.

Menurut undang-undang mempunyai makna bahwa melepaskan barang atau uang tersebut menjadi syarat keabsahan konsinyasi dalam tahap penyimpanan atau penitipan. Artinya, debitur telah menyerahkan barang atau uang tersebut ke kantor kepaniteraan Pengadilan Negeri dan tidak mengambilnya kembali. Jika debitur mengambilnya kembali, berarti tidak ada penyimpanan dan penitipan sehingga tidak mungkinlah konsinyasi itu dinyatakan sah.

Sekalipun persyaratan ini tidak disebutkan dalam tahap penawaran pembayaran tunai, sebetulnya harus juga dipahami bahwa secara tersirat kewajiban melepaskan

barang ini juga harus ada dalam tahap penawaran pembayaran tunai, karena tentu saja debitur pemohon harus melepaskan barang dalam hal kreditur termohon mau menerima penawaran pembayaran tunai tersebut. Bahkan dapat dikatakan bahwa dengan mengambil langkah konsinyasi, sebetulnya debitur pemohon sudah melepaskan barang atau uang tersebut.

Adanya penekanan akan kewajiban pelepasan barang atau uang itu oleh debitur pemohon dalam tahap penyimpanan atau penitipan terkait erat dengan kenyataan bahwa jika penawaran pembayaran tunai ditolak, ada dugaan bahwa terjadi perselisihan dan proses peradilan yang masih harus diputuskan oleh pengadilan. Putusan pengadilan itu menentukan keabsahan konsinyasi yang berkaitan dengan hal perpindahan hak milik atas barang atau uang yang dikonsinyasikan. Jadi, ada jangka waktu antara pelaksanaan penyerahan barang atau uang oleh debitur pemohon kepada kantor kepaniteraan Pengadilan Negeri dan saat konsinyasi dalam tahap penyimpanan atau penitipan itu sendiri dinyatakan sah.

Kalau konsinyasi itu belum dinyatakan sah, hak milik atas barang atau uang belum berpindah kepada kreditur. Sebagai konsekuensinya, debitur pemohon dapat mengambil kembali barang atau uang tersebut. Hal mana sama saja dengan pencabut permohonan konsinyasinya. Artinya, tindakan melepaskan barang atau uang pada saat pendaftaran permohonan atau pada saat debitur pemohon mendapatkan penetapan mengenai dikabulkannya permo-

honannya, bukan suatu pelepasan yang definitif. Lain halnya jika sudah ada putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap mengenai pokok perkara. Bisa juga jika sudah ada pengaruh lampau waktu atas tuntutan hak di mana konsinyasi sah secara otomatis. Jika putusan itu memenangkan debitur penggugat yang sekaligus adalah debitur pemohon, konsinyasi yang dimohonkan oleh debitur pemohon menjadi sah.²¹ Sebagai konsekuensinya, hak milik atas barang atau uang berpindah kepada kreditur sehingga untuk dapat mengambil kembali barang atau uang tersebut, debitur harus meminta izin dari kreditur.²² Dengan kata lain, kreditur berkuasa untuk menentukan apakah ia mau memberikan barang atau uang itu kepada debitur pemohon konsinyasi.²³

6. Bentuk Tuntutan Hak

Sebagai konsekuensi dari adanya kemungkinan bahwa syarat materiil mengenai objek konsinyasi itu tidak terpenuhi, maka pembahasan mengenai tuntutan hak merupakan hal yang sangat penting. Kemungkinan adanya perselisihan antara

-
- 21 Dapat juga terjadi bahwa debitur pemohon itu bertindak sebagai tergugat, yaitu apabila konsinyasi itu digugat oleh kreditur atau apabila dalam suatu perkara yang sedang berlangsung mengenai perikatan tersebut debitur pemohon konsinyasi menjadi tergugat.
 - 22 Mengenai hubungannya dengan kalimat "untuk kerugian teman-temannya berutang dan para penanggung utang".
 - 23 Sebetulnya, tindakan melepaskan barang atau uang itu tidak harus selalu dihubungkan dengan hak milik, tetapi juga dengan hak untuk menikmati suatu kebendaan, misalnya hak pakai seperti dalam perjanjian sewa-menyewa. Dalam hal ini, hak dari kreditur dibatasi oleh jangka waktu sewa-menyewa.

debitur dan kreditur itu sulit diketahui pada saat permohonan konsinyasi dijalankan dalam tahap penawaran pembayaran tunai. Pengadilan hanya memperoleh penjelasan fakta secara sepihak dari debitur pemohon. Berdasarkan fakta versi debitur pemohon itulah pengadilan mengeluarkan penetapan untuk menunjuk dan memerintahkan juru sita dan saksi-saksi untuk melakukan penawaran pembayaran tunai. Ada tidaknya perselisihan antara debitur dan kreditur mengenai perikatan itu atau pelaksanaannya mulai dapat diduga apabila kreditur termohon menolak penawaran pembayaran tunai yang oleh debitur dapat ditanggapi dengan menempuh tahap penyimpanan atau penitipan.

Memang benar bahwa secara hukum setiap dugaan selalu membutuhkan proses pembuktian. Namun, tidak berarti setiap penyimpanan atau penitipan harus diawali dengan suatu gugatan untuk menyelesaikan perselisihan berdasarkan penilaian hakim atas proses pembuktian. Ini karena ternyata lembaga hukum konsinyasi disediakan oleh undang-undang dengan asumsi bahwa debitur beritikad baik melaksanakan kewajibannya. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa Pasal 1406 ayat (2) KUHPerdara menyebutkan adanya perselisihan sebagai suatu keadaan yang hanya berupa kemungkinan, yang diketahui dari kutipan, "bahwa si berutang telah melepaskan barang yang ditawarkan dengan menitipkannya kepada kas penyimpanan atau penitipan di kepaniteraan pengadilan, yang jika ada perselisihan akan mengadilinya".

Asumsi tersebut semakin jelas terlihat dalam pasal pertama dalam KUHPerdota yang menyebutkan secara langsung syarat formal keabsahan penyimpanan atau penitipan, yaitu Pasal 1406 KUHPerdota yang menyatakan "agar suatu penyimpanan sah, tidak diperlukan suatu penguasaan oleh hakim; cukuplah...". Kata '*cukuplah*' di sini semakin mempertegas asumsi dimaksud di atas. Secara umum, dengan asumsi bahwa debitur pemohon beritikad baik untuk melaksanakan kewajibannya kepada kreditur tanpa ada perselisihan dalam perikatan di antara mereka, debitur pemohon hanya perlu melengkapi beberapa syarat yang sudah dipenuhinya dalam tahap penawaran pembayaran tunai. Hal tersebut dihubungkan dengan kalimat pembukaan dalam Pasal 1406 KUHPerdota yang menyebutkan "tidak perlunya kekuasaan hakim", tetapi cukup dengan memenuhi syarat-syarat yang disebutkan lebih lanjut.

Apa yang dimaksudkan dengan penguasaan hakim, dijelaskan oleh Setiawan dalam suratnya kepada praktisi hukum Yanti Nurdin sebagai berikut:

"Perlu diketahui bahwa kata penguasaan hakim dalam Pasal 1406 KUHPerdota sebenarnya adalah terjemahan dari kata *machtiging*, dan *machtiging* berarti kuasa. Dengan demikian duduk persoalannya sudah jelas. Konsep *machtiging* dalam KUHPerdota dahulu terdapat dalam hal diperlukannya *machtiging* dan *by stand* (kuasa dan bantuan) dari suami dalam hal tindakan hukum selama perkawinan."²⁴

²⁴ Setiawan, 24 Mei 2003, sebagai jawaban surat Yanti Nurdin tertanggal 23 Mei 2003 perihal Penafsiran Pasal 1406 dan Pasal 1410 KUHPerdota.

Makna penguasaan hakim dalam Pasal tersebut menyatakan bahwa tindakan penyimpanan atau penitipan di kepaniteraan Pengadilan Negeri bukanlah suatu tindakan pemberian kuasa atau bantuan, melainkan sebagai tindakan dimana Pengadilan Negeri menjalankan tugas administrasi dan peradilan.²⁵

Sekalipun pembuat undang-undang tidak mengasumsikan bahwa perselisihan pasti terjadi jika kreditur termohon menolak penawaran pembayaran tunai, tetap saja pembuat undang-undang memberikan batasan atas asumsi positif tersebut. Pembuat undang-undang tentu saja tidak menginginkan lembaga hukum konsinyasi ini dijadikan alat oleh debitur beritikad buruk untuk mendesakkan suatu pelaksanaan kewajiban yang tidak sesuai dengan perikatan. Akan tetapi, KUHPerdata hanya menyebutkan adanya perselisihan, proses peradilan, dan putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap. Tidak disebutkan secara eksplisit jenis tuntutan hak apa yang harus ditempuh. Padahal, dari penafsiran sistematis berdasarkan pemahaman yang cukup mengenai syarat-syarat konsinyasi, seharusnya dapat diketahui secara garis besar bahwa bentuk tuntutan hak yang diperlukan tersebut adalah gugatan. Namun, tetap

²⁵ Dasar dari konsep *machtiging* itu, di dalam hukum keluarga adalah ketidakcakapan hukum seorang perempuan yang bersuami sesuai Pasal 108 KUHPerdata. Hukum acaranya diatur dalam Pasal 813, Pasal 814, dan Pasal 815 Rv. Ada juga kemungkinan lain mengenai konsep penguasaan dari hakim ini, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 1240 KUHPerdata dan Pasal 1241 KUHPerdata tentang eksekusi riil, yaitu hakim dapat menguasai kreditur untuk merealisasikan sendiri apa yang menjadi haknya dalam perjanjian. Lihat Subekti, op. cit., hlm. 38. Namun, dalam kasus konsinyasi ini sulit dibayangkan suatu eksekusi riil karena justru kreditur yang tidak menginginkan pelaksanaan kewajiban dari debitur yang menjadi hak kreditur.

saja kejelasan yang diperoleh dari pemahaman atas syarat-syarat konsinyasi dalam KUHPerdara itu tidak cukup. Hal itu terbukti dalam kasus Kedung Ombo.

Terjadi kesalahan-kesalahan penerapan hukum acara dalam hal terdapat gugatan pokok dan permohonan konsinyasi. Pengadilan Negeri salah menerapkan hukum karena menyatakan permohonan-permohonan konsinyasi sah dan berharga, padahal terjadi perselisihan antara kreditur (kelompok masyarakat) dan debitur (pemerintah) mengenai pelaksanaan kewajiban hukum debitur. Oleh pemerintah, penetapan-penetapan sah dan berharganya konsinyasi itu kemudian dijadikan dasar beralihnya hak masyarakat atas tanah menjadi tanah negara. Dalam perkara yang berbeda, Mahkamah Agung di tingkat kasasi membatalkan penetapan tersebut. Padahal, konsinyasi tersebut tidak menjadi pokok perkara dalam gugatan kreditur (masyarakat).

Perlu dirujuk ketentuan hukum acara konsinyasi sehubungan dengan hal di atas yang diatur dalam Pasal 811 Rv yang menyatakan, "Gugatan untuk pernyataan sah atau pernyataan batal dari penawaran-penawaran yang diajukan atau dari penitipan diperiksa seperti gugatan biasa. Jika penawaran atau penitipan demikian itu terjadi dalam perkara yang bergantung, maka hal itu diperiksa sebagai suatu insiden."²⁶ Arti dari pasal tersebut adalah penetapan ketua/wakil ketua pengadilan, mengenai penawaran pembayaran

26 Surat Setiawan, 24 Mei 2003, sebagai Jawaban terhadap surat Yanti Nurdin, tertanggal 23 Mei 2003 perihal Penafsiran Pasal 1406 dan 1410 KUHPerdara.

tunai dengan isi keterangan akan melakukan penyimpanan atau penitipan di pengadilan jika kreditur termohon menolak penawaran pembayaran tunai, dilaksanakan oleh juru sita atau notaris dengan membuat berita acara.

Jika penawaran pembayaran tunai tersebut diterima oleh kreditur, ketua/wakil ketua mengeluarkan penetapan mengenai sah dan berharganya penawaran pembayaran tunai tersebut sebagai cara menghapuskan perikatan. Namun, jika kreditur termohon menolak penawaran pembayaran tunai, penetapan dan berita acara tersebut tidak dapat dinyatakan sah dan berharga dengan sendirinya. Hal ini nyata dalam Penetapan Nomor 001/PDT.CON/2003/PN.JKT.BAR tanggal 13 Januari 2003, yang dikutip dengan menetapkan sebagai berikut:

"Bahwa apabila Termohon mau menerima Exploit/ Penawaran uang sewa tersebut, ia dapat mengambilnya di Bendaharawan Pengadilan Negeri Jakarta Barat setiap jam kerja dan apabila Termohon tidak mau menerima Exploit/ Penawaran uang sewa tersebut, maka uang ini dititipkan sementara di Bendaharawan Pengadilan Negeri Jakarta Barat."

Dikatakan bahwa penyimpanan atau penitipan tersebut bersifat sementara. Penyimpanan atau penitipan itu belum sah dan berharga dengan adanya kemungkinan perselisihan yang hanya dapat diselesaikan dengan adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap. Pertimbangan dari Penetapan Nomor 001/PDT.CON/2003/PN.JKT.BAR

tanggal 23 Januari 2003 sebagai berikut akan memperjelas permasalahannya:

“Menimbang bahwa surat penetapan ini bukan merupakan suatu Putusan Hakim yang menyelesaikan sengketa perdata, oleh karenanya tidak memberi hak kepada Pemohon untuk memaksa Termohon atau perbuatan-perbuatan lainnya berdasarkan isi penetapan ini.”

Selanjutnya, debitur yang punya kepentingan, untuk segera dilepaskan dari kewajibannya, harus mengajukan gugatan untuk memperoleh putusan sah dan berharganya konsinyasi tersebut. Dalam pengajuan gugatan, berita acara yang dibuatkan berdasarkan penetapan ketua/wakil ketua pengadilan itu menjadi bukti sebagai dasar pengajuan gugatan. Hal ini dinyatakan oleh Muhammad:

“Dengan demikian, terdapatlah *bukti resmi* bahwa kreditur telah menolak pembayaran yang ditawarkan kepadanya. Atas dasar ini, debitur menggugat kreditur di muka Pengadilan Negeri dengan permohonan supaya Pengadilan Negeri *mengesahkan penawaran pembayaran* yang sudah dilakukan itu. Setelah penawaran itu disahkan, barang atau uang yang akan dibayarkan itu disimpan atau dititipkan....”²⁷

Mengenai siapa tergugatnya, hal itu dijelaskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia ketika menjawab pertanyaan dari Pengadilan Tinggi Samarinda. “Menurut Pasal 811 Rv, yang dipakai sebagai pedoman, permohonan ini

27 Abdul Kadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 63.

diajukan dalam bentuk gugatan biasa, di mana pihak kreditur diajukan sebagai tergugat.²⁸ Jadi, debitur menggugat kreditur untuk menerima penawaran pembayaran yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan tersebut. Penjelasan Setiawan kiranya dapat memperjelas hal ini: Akan tetapi, dalam hal kreditur menolak pembayaran itu, maka debitur harus menggugat kreditur agar penitipan itu dinyatakan sah dan berharga dan agar kreditur dihukum untuk menerima penitipan itu.²⁹

Jangan disalahpahami bahwa gugatan ini sudah membuktikan adanya sengketa. Ini karena ada atau tidaknya perselisihan bukanlah dasar diajukannya gugatan ini. Pengajuan gugatan adalah syarat yang ditentukan oleh hukum acara. Jadi, bisa terjadi bahwa kreditur termohon menolak penawaran pembayaran tunai sehingga digugat untuk menerima penawaran pembayaran tunai tersebut, walaupun pada kenyataannya memang tidak ada perselisihan atau sengketa antara debitur dan kreditur. Namun, dengan adanya keharusan mengajukan gugatan untuk pernyataan sah dan berharganya konsinyasi, pembuat undang-undang memberikan peluang kepada kreditur untuk mengungkapkan bukti-bukti jika memang ada perselisihan atau sengketa antara kreditur dan debitur. Jika terbukti dalam persidangan tersebut bahwa debitur adalah pihak yang melakukan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum dalam pelaksanaan perikatan, atau perikatan

28 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*, hlm. 31.

29 Surat Setiawan, 24 Mei 2003, sebagai jawaban terhadap surat Yanti Nurdin tertanggal 23 Mei 2003 perihal Penafsiran Pasal 1406 dan 1410 KUHPerdata.

dibatalkan karena syarat subjektifnya tidak dipenuhi, maka petitum sah dan berharganya konsinyasi akan ditolak oleh hakim. Jika terbukti sebaliknya, maka petitum sah dan berharganya konsinyasi akan dikabulkan oleh hakim.

Pasal 811 Rv juga memberikan penjelasan mengenai cara meminta putusan sah dan berharga atas konsinyasi apabila ternyata pada saat yang bersamaan sedang berlangsung suatu proses persidangan mengenai perikatan antara debitur dan kreditur, perikatan yang merupakan objek materiil dari konsinyasi tersebut. Gugatan sah dan berharganya konsinyasi itu diajukan sebagai gugatan insidental atas perkara yang sedang berlangsung. Hakim akan memutuskan keabsahan konsinyasi bersamaan dengan putusan tentang pokok perkara.³⁰ Sampai pada uraian ini, menjadi jelas bahwa sekalipun KUHPerduta mempunyai asumsi yang positif atas debitur pemohon konsinyasi, ketentuan hukum acara dalam Rv menentukan berbeda. Keabsahan suatu langkah konsinyasi harus dimintakan dalam bentuk gugatan. Akan tetapi, keberlakuan ketentuan hukum acara dalam Rv tersebut tidaklah mutlak. Ada pembatasan sebagaimana dapat disimpulkan dari Pasal 1410 KUHPerduta yang menyatakan, "Para kawan berutang dan para penanggung utang dibebaskan juga jika si berpiutang semenjak hari pemberitahuan penyimpanan telah melampaui satu tahun, tanpa menyangkal sahnya penyimpanan itu".

30 R. Setiawan, *loc.cit.*, hlm. 120.

Untuk memahami maksud Pasal tersebut, harus diperhatikan ketentuan Pasal 1408 KUHPerdota dan Pasal 1409 KUHPerdota mengenai dibebaskannya kawan berutang dan penanggung utang apabila sudah ada putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap, yang berakibat hukum keabsahan konsinyasi. Sahnya konsinyasi membawa akibat beralihnya hak milik atas barang atau uang yang disimpan atau dititipkan. Sebagai akibatnya, kewajiban debitur terhadap kreditur sudah sah terlaksana. Dengan terlaksananya kewajiban debitur terhadap kreditur, tidak ada lagi kewajiban kawan berutang dan penanggung utang.

Namun, Pasal 1410 KUHPerdota itu menyebutkan adanya cara lain yang bukan putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap yang dapat membebaskan kawan berutang dan penanggung utang. Artinya, ada cara lain untuk menghapuskan perikatan melalui pelaksanaan kewajiban kreditur. Setiawan menjelaskan penafsirannya terhadap pasal tersebut, sebagai berikut:

"Sesama debitur dan para penjaminnya dibebaskan apabila kreditur dalam waktu satu tahun setelah tanggal pemberitahuan penyimpanan eks Pasal 1406 ayat(1) dan ayat(3) KUHPerdota tidak mengadakan perlawanan apa pun ataupun tidak mempersengketakannya. Dengan demikian, pengertian pemberitahuan tentang adanya konsinyasi tetap berarti pemberitahuan tentang adanya konsinyasi sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1406 ayat (1) dan ayat (3) KUHPerdota."

Dengan demikian, ada pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak. Mertokusumo menyebut bahwa pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak tersebut sebagai daluwarsa.³¹ Namun, Setiawan mempunyai penjelasan berbeda. Setiawan berpandangan bahwa pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak tersebut merupakan konsep acara perdata yang bernama *time-barred*, yang menyatakan bahwa suatu upaya hukum tidak dapat digunakan lagi setelah lewatnya jangka waktu tertentu. Adanya pengaruh lampau waktu tersebut berakibat pada keabsahan konsinyasi tersebut. Demikian dikatakan oleh Setiawan:

"Jika sudah *time-barred*, maka penitipan sah dengan sendirinya. Jangka *time-barred* adalah satu tahun dihitung sejak pemberitahuan eks Pasal 1406 ayat(1) dan ayat (3) KUHPerdata; sekalipun tidak ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum pasti."³²

Ketentuan *Reglement Op de Burgerlijke Rechtsvordering* bahwa debitur harus mengajukan gugatan terhadap kreditur hanya merupakan keharusan jika debitur ingin agar konsinyasi yang dilakukannya itu dinyatakan sah dan berharga secepat mungkin, artinya paling lama satu tahun. Namun, apabila debitur tidak terburu-buru, artinya sabar menunggu selama satu tahun sejak pelaksanaan oleh juru sita atas penetapan hakim dalam rangka penawaran pembayaran tunai, tidak tertutup kemungkinan konsinyasi itu absah karena pengaruh lampau waktu.

31 Sudikno Mertokusomo, *op.cit.*, hlm. 88.

32 Surat Setiawan, 24 Mei 2003, sebagai jawaban terhadap surat Yanti Nurdin tanggal 23 Mei 2003 perihal Penafsiran Pasal 1406 dan 1410 KUHPerdata.

Dikatakan tidak tertutup kemungkinan karena dengan penafsiran lebih lanjut dari Pasal 1410 KUHPerdara tersebut diketahui bahwa bukan hanya debitur yang mempunyai hak untuk mengajukan gugatan. Kreditur pun mempunyai hak untuk mengajukan gugatan untuk menolak konsinyasi. Jadi, pengaruh lampau waktu yang mengakibatkan sahnya konsinyasi secara otomatis hanya dapat terjadi apabila baik debitur maupun kreditur tidak mengajukan gugatan apapun satu terhadap yang lain. Jika terjadi hal demikian, debitur hanya perlu mengajukan permohonan kepada pengadilan agar pengadilan mengeluarkan penetapan yang menyatakan bahwa konsinyasi sah dan berharga karena pengaruh lampau waktu.

Sehubungan dengan paparan di atas, penulis berpendapat bahwa konsinyasi merupakan lembaga hukum yang disediakan undang-undang untuk digunakan oleh debitur beritikad baik yang pelaksanaan kewajibannya ditolak oleh kreditur. Konsinyasi dapat terdiri atas satu tahap saja, yaitu penawaran pembayaran tunai. Jika penawaran pembayaran tunai itu ditolak oleh kreditur, debitur dapat meneruskan langkah konsinyasi itu dengan tahap berikutnya, yaitu penyimpanan atau penitipan. Ada variasi dalam pelaksanaan penawaran pembayaran tunai, yaitu somasi/peringatan dengan perantaraan pengadilan, dalam hal barang yang dititipkan harus diserahkan di tempat barang itu berada. Dengan konsinyasi ini, perikatan antara debitur dan kreditur dihapuskan. Artinya ada dua. Pertama, tidak ada lagi perikatan antara debitur dan kreditur. Kedua,

kewajiban debitur terlaksana. Hal yang pertama terjadi apabila kewajiban debitur itu adalah satu-satunya prestasi yang tersisa dalam perikatan itu. Hal yang kedua terjadi jika pelaksanaan kewajiban debitur itu hanyalah salah satu rangkaian hak dan kewajiban yang masih harus dilaksanakan oleh pihak-pihak dalam perikatan. Jadi, hapusnya perikatan berarti debitur dilepaskan dari ikatan kewajiban atau bisa juga perikatan hapus sama sekali.

Konsinyasi dapat dilakukan, baik terhadap perikatan yang bersumber pada undang-undang maupun perikatan yang bersumber pada perjanjian. Namun, konsinyasi hanya dapat dilakukan jika perikatan tersebut berisikan penyelesaian benda bergerak. Ini karena konsinyasi adalah suatu lembaga hukum acara yang disediakan undang-undang bagi debitur untuk melaksanakan kewajibannya dengan bantuan pejabat publik, yaitu Pengadilan dan atau Notaris. Asumsi bahwa konsinyasi itu dilakukan oleh debitur beritikad baik, maka bentuk tuntutan haknya diawali dengan permohonan. Asumsi itikad baik itu mulai dapat dipertanyakan apabila kreditur menolak penawaran pembayaran tunai. Apabila penolakan itu terjadi, dapat diduga ada perselisihan antara debitur dan kreditur mengenai perikatan itu sendiri atau pelaksanaannya, yang menyebabkan kreditur menolak pelaksanaan kewajiban debitur. Artinya, ada syarat materiil konsinyasi yang tidak terpenuhi.

Dalam hal itulah timbul kepentingan, baik bagi debitur maupun kreditur untuk mengajukan gugatan untuk

memutuskan keabsahan konsinyasi berdasarkan terpenuhi tidaknya syarat-syarat materiil konsinyasi, yaitu perikatan dan pelaksanaan kewajiban oleh debitur. Ada batas waktu bagi pengajuan gugatan, yaitu satu tahun setelah penawaran pembayaran tunai dilaksanakan oleh juru sita atau notaris. Jika dalam jangka waktu tersebut debitur dan kreditur tidak mengajukan gugatan satu sama lain mengenai keabsahan konsinyasi, maka konsinyasi itu sah secara otomatis.

Sesuai dengan tujuan diciptakannya lembaga hukum konsinyasi ini oleh undang-undang, akibat hukum dari sahnya konsinyasi adalah hapusnya perikatan. Hapusnya perikatan mempunyai akibat lebih lanjut, yaitu terbebasnya debitur dari ancaman telah melakukan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Oleh karena keabsahan konsinyasi merupakan bukti itikad baik debitur, maka undang-undang melepaskan debitur dari kewajiban membayar biaya konsinyasi. Apabila dalam perikatan itu diperjanjikan adanya bunga, keabsahan konsinyasi membebaskan debitur dari pembayaran bunga terhitung surut, mulai pada saat penyimpanan atau penitipan dilakukan oleh debitur. Jika perikatan itu melibatkan lebih dari satu debitur yang bertanggung jawab secara tanggung renteng, hapusnya perikatan oleh seorang debitur melalui konsinyasi ini akan membebaskan pula debitur lainnya. Demikian pula dengan penanggung utang yang terikat oleh debitur dalam suatu perjanjian *accessoir*. Ia akan dibebaskan apabila perjanjian *obligatoir*, yaitu perikatan itu sendiri sudah hapus dengan keabsahan konsinyasi. Apabila kreditur

memegang hak istimewa atau hak jaminan, maka dengan hapusnya perikatan secara konsinyasi, hubungan hukum *accessoir* dalam bentuk hak istimewa atau jaminan tersebut pun turut hapus.²

Masyarakat Indonesia ternyata membutuhkan waktu cukup lama untuk memahami konsinyasi sebagai cara menghapuskan perikatan.³³ Kasus hukum yang patut dirujuk untuk menjelaskan kenyataan ini adalah kasus Waduk Kedung Ombo. Kasus ini menjadi contoh nyata bahwa pengadilan-pengadilan Indonesia kurang memahami syarat-syarat keabsahan lembaga hukum ini sehingga lembaga hukum ini disalahgunakan untuk merugikan kreditur. Kasus berawal dari tujuan kepentingan publik yang dijalankan oleh pemerintah dalam bentuk pembangunan waduk. Untuk itu, pemerintah harus membebaskan areal lahan seluas tertentu yang sudah dihuni turun-temurun oleh beberapa kelompok masyarakat. Sekelompok masyarakat pemilik tanah yang terletak di Kecamatan Kemusu menolak uang ganti rugi dari panitia pembebasan tanah yang dibentuk pemerintah, dengan alasan nilai ganti rugi itu ditetapkan secara sepihak dan terlalu rendah. Singkatnya, terjadi sengketa mengenai nilai uang ganti rugi. Kelompok masyarakat tersebut (sebagai kreditur) menolak uang ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah (sebagai debitur).

33 Walaupun lembaga hukum ini banyak dipakai selama zaman pendudukan Jepang, ketika nilai uang Jepang sudah sangat merosot. Rujukan sejarah ini disampaikan oleh Subekti, lihat Subekti, *op.cit.*, hlm. 156.

2

Kemudian, berdasarkan fatwa Mahkamah Agung Nomor 578/1320/88/11UM-TN-/PDT tanggal 16 November Tahun 1988, pemerintah menggunakan konsinyasi untuk menghapuskan perikatannya dengan kelompok masyarakat tersebut. Tuntutan hak dengan menggunakan lembaga hukum ini dilakukan dalam bentuk permohonan ke Pengadilan Negeri Boyolali, yang kemudian dikabulkan dan dinyatakan sah oleh pengadilan bersangkutan dengan mengeluarkan sejumlah penetapan yang kesemuanya bertanggal 3 Desember Tahun 1988. Berdasarkan sejumlah penetapan tersebut, sebagaimana disarankan dalam fatwa Mahkamah Agung Nomor 578/1320/88/IIUM-TN-/PDT tanggal 16 November Tahun 1988, pemerintah menganggap bahwa konsinyasi telah sah sebagai cara menghapuskan perikatan, suatu hal yang berakibat hukum hilangnya hak kelompok masyarakat tersebut atas tanah-tanah mereka. Oleh karena itu, pada Januari 1989 pemerintah menutup pintu waduk, dan air perlahan-lahan membanjiri tanah-tanah yang sudah berhasil dibebaskan dan juga tanah kelompok masyarakat yang masih dalam sengketa tersebut.

Kelompok masyarakat kemudian mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap pemerintah ke Pengadilan Negeri Semarang.³⁴ Sehubungan dengan langkah pemerintah menggunakan konsinyasi, majelis hakim yang memeriksa perkara dalam pertimbangannya sependapat dengan fatwa Mahkamah Agung Nomor 578/1320/88/11

34 Terdaftar dalam Register Perkara No. 117/Pdt /G/1990/PNSmg pada tanggal 17 Desember 1990.

2

UM-TN-/PDT tanggal 16 November 1988 yang diikuti oleh Pengadilan Negeri Boyolali dan pemerintah. Pertimbangan *judex factie* dinilai tepat dan benar oleh majelis hakim banding di Pengadilan Tinggi Jawa Tengah di Semarang.³⁵ Barulah kemudian di tingkat kasasi, majelis hakim melihat adanya kesalahan penerapan hukum yang diambil oleh pengadilan-pengadilan sebelumnya dalam hal lembaga hukum ini.³⁶ Menurut pertimbangan majelis hakim di tingkat kasasi, keabsahan konsinyasi dalam hal kreditur menolak penawaran pembayaran tunai harus diperoleh melalui suatu gugatan, bukan permohonan. Lembaga hukum ini absah sebagai cara penghapusan perikatan jika dikabulkan dan dinyatakan sah dalam suatu tuntutan hukum dalam bentuk gugatan.³⁷

Pemahaman yang tepat dari praktik hukum mengenai keabsahan konsinyasi sebagai cara menghapuskan perikatan tersebut belum menggambarkan seluruh prosedur yang disediakan oleh undang-undang. Keabsahan dari lembaga hukum ini sebagai cara menghapuskan perikatan juga dapat

35 Terdaftar dalam Register Perkara No. 143/Pdt/1991/PTSmg dan diputuskan pada tanggal 9 April 1991.

36 Terdaftar dalam Register Perkara No.2263.K/Pdt/1991, dan diputuskan pada tanggal 18 Juli 1993.

37 Dengan putusan No. 650 PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994, majelis hakim di tingkat peninjauan kembali membatalkan putusan majelis hakim di tingkat kasasi ini dengan pertimbangan bahwa majelis hakim di tingkat kasasi telah mengabaikan hal yang tidak dituntut dan bahwa tidak dapatlah penetapan-penetapan mengenai lembaga hakim ini langsung dinyatakan batal demi hukum di tingkat kasasi. Namun, majelis hakim di tingkat peninjauan kembali sejalan dengan pertimbangan majelis hakim di tingkat kasasi mengenai prosedur gugatan untuk keabsahan konsinyasi dalam hal terdapat sengketa antara kreditur dan debitur menenai pelaksanaan kewajiban debitur.

2

terjadi tanpa melalui suatu proses gugatan, melainkan dengan adanya pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak. Jika menggunakan istilah Mertokusumo, pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak tersebut disebut *daluwarsa*.³⁸ Atau, jika menggunakan pengertian Setiawan, pengaruh lampau waktu terhadap tuntutan hak tersebut merupakan konsep acara perdata yang bernama *tardief* atau *time-barred*, yang mengatakan bahwa suatu upaya hukum tidak dapat digunakan lagi setelah lewatnya jangka waktu tertentu.³⁹ Demikianlah sekilas gambaran yang menunjukkan betapa dibutuhkannya, tetapi sekaligus juga diabaikannya, konsinyasi sebagai suatu cara untuk menghapuskan perikatan di dalam khazanah hukum perdata di Indonesia.

5

Menurut Pasal 1381 KUHPerdata, konsinyasi (penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan) merupakan salah satu upaya untuk mengakhiri suatu perikatan. Cara lainnya adalah pembayaran, pembaruan utang, perjumpaan utang (kompensasi), percampuran utang, pembebasan utang, musnahnya barang yang terutang, kebatalan atau pembatalan, dan karena kedaluwarsa. Makna pasal ini mengatur berbagai cara hapusnya perikatan-perikatan dan cara-cara yang ditunjukkan oleh pembentuk undang-undang tidaklah

² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 88.

³⁹ Surat Setiawan, 24 Mei 2003, sebagai jawaban terhadap surat Yanti Nurdin tertanggal 23 Mei 2003 perihal Penafsiran Pasal 1406 dan 1410 KUHPerdata.

bersifat membatasi para pihak untuk menciptakan cara lain untuk menghapuskan suatu perikatan, misalnya hapusnya perikatan karena meninggalnya seorang dalam suatu perjanjian yang prestasinya hanya dapat dilaksanakan oleh salah satu pihak.

Pasal 1404 KUHPerdara mengatur, jika kreditur (pihak yang mengutangkan) menolak pembayaran, debitur (pihak yang berutang) dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarkan. Jika kreditur menolaknya, debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran asalkan penawaran itu dilakukan menurut undang-undang. Penawaran yang dimaksud di sini bukanlah dalam pengertian penawaran harga dalam taraf negosiasi untuk mencapai kesepakatan, melainkan dalam arti alternatif solusi bilamana kreditur menolak pembayaran dari debitur yang disepakati. Penolakan pembayaran ini biasanya terjadi karena kreditur berubah pikiran sebagai akibat perubahan harga tanah yang melonjak dalam waktu singkat. Dengan kata lain, penawaran yang dimaksud KUHPerdara merupakan pelaksanaan kesepakatan dan bukannya penawaran yang diajukan calon pembeli dan belum mendapatkan persetujuan penjual.

Pemahaman yang benar oleh masyarakat tentang pengertian penawaran dalam konsinyasi ini sangat penting karena dalam praktiknya pihak pembeli sudah menitipkan uangnya di pengadilan. Padahal, kesepakatan harga dan perjanjian jual beli belum dilaksanakan. Oleh karena itu, penawaran dianggap sah menurut undang-undang apabila memenuhi kriteria:

- a. penawaran itu dilakukan kepada kreditur atau kuasanya;
- b. penawaran itu dilakukan oleh orang yang berkewajiban untuk melakukan pembayaran;
- c. penawaran itu meliputi pokok utang, bunga, dan biaya yang telah ditetapkan;
- d. tibanya ketentuan waktu jika hal ini dibuat untuk kepentingan kreditur;
- e. syarat-syarat yang dibebankan kepada debitur telah dipenuhi;
- f. penawaran itu dilakukan sesuai dengan tempat yang telah disetujui kreditur untuk membayar; dan
- g. penawaran itu dilakukan oleh notaris atau juru sita yang dihadiri oleh dua orang saksi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa menjadi kewajiban bagi notaris untuk membuat berita acara yang terdiri atas mata uang yang dititipkan dan penolakan kreditur atau ketidakhadiran kreditur untuk menerima uang yang dititipkan pada pelaksanaan penitipan. Penitipan

secara sah tersebut memberi tanda bahwa debitur telah melepaskan barang yang ditawarkan itu dan biaya penitipan yang dikeluarkan debitur menjadi tanggungan kreditur. Selama apa yang dititipkan itu tidak diambil oleh kreditur, debitur dapat mengambilnya kembali dalam hal ini orang-orang yang turut berutang dan para penanggung tidak ikut dibebaskan, kecuali dalam satu tahun sejak tanggal penitipan tersebut tanpa ada sangkalan yang sah tentang penyimpanan itu.

BAB 3

Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum



1

Salah satu upaya untuk menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan oleh pemerintah sendiri. Oleh karena itu, pengadaannya perlu dilakukan secara tepat dan transparan dengan tetap memerhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dilatarbelakangi juga oleh berbagai ketentuan peraturan-peraturan sehingga dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam UUD 1945.

1 Dengan berlatar belakang itu, pemerintah melakukannya dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Cara ini dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati antara pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah dan pemilik tanah yang akan melepaskan atau menyerahkan tanahnya.

1 Tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya untuk mendukung berbagai kepentingan untuk kepentingan negara/kepentingan umum ataupun kepentingan bisnis, dalam skala besar ataupun kecil.¹ Oleh karena itu, yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh individu/perorangan, badan hukum maupun masyarakat adat.

1 Maria Sumardjono, *op.cit.* hlm. 256.

1

Namun, permasalahan timbul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan, yaitu terjadinya benturan manakala terjadi peralihan tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan. Hal ini terjadi karena musyawarah tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti rugi atas tanah yang dibebaskan atau dilepaskan untuk pembangunan. Oleh karena itu, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan instansi yang memerlukan tanah dengan mempergunakan lembaga konsinyasi (penitipan/penawaran) uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri tempat lokasi pembangunan dilakukan.

8

Tindakan konsinyasi dilakukan agar usaha-usaha pembangunan khususnya infrastruktur tidak terhambat. Akan tetapi, jelas hak asasi warga masyarakat (individu/perorangan) dikorbankan. Padahal, sebagai negara yang menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia terabaikan dan hal ini perlu ditegaskan bahwa penerapan lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah menganalogikan konsinyasi dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip asas yang mengatur tentang landasan yuridis.² Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.³

2 Lihat UU Nomor 2 Tahun 2012.

3 Lihat Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

A. PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu kegiatan dalam hal menyediakan tanah untuk kepentingan masyarakat/umum bagi pelaksanaan proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah. Pengertian pengadaan tanah ini juga meliputi unsur kepentingan umum, mekanisme musyawarah, dan ganti rugi kepada pihak yang berhak.

Tentang pengertian dari pengadaan tanah ini, akan ditampilkan, baik yang disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 maupun Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 ditentukan pengertian dari pengadaan tanah, yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pengertian dan makna dalam pasal ini adalah pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah. Dapatlah dipahami ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan "pengadaan tanah bagi pelaksanaan

pembangunan untuk kepentingan umum”, dalam hal ini ada spesifikasi yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.

2. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, secara lebih luas didefinisikan pengadaan tanah tersebut, yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan 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.
3. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 sama dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, tetapi dihilangkan kata-kata terakhir dari pengertian tersebut, yakni menghapus kata-kata “atau dengan pencabutan hak atas tanah”.
4. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Jika dianalisis perubahan-perubahan yang terjadi da³ pengadaan tanah ini mulai Keputusan Presiden Tahun 1993 dengan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini terjadi disebabkan oleh politik pertanahan yang berlaku di setiap produk regulasi tentang pengadaan tanah. Proses pengadaan tersebut tidak terlepas dari politik pertanahan sebagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk pengambilan kebijakan terkait pemanfaatan, pengaturan, dan pengelolaan tanah pada setiap pemerintahan yang berkuasa mulai dari Era Orde Baru sampai dengan Era Reformasi. Kebijakan ini juga tidak terlepas atau termanifestasi dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperikemanusiaan dan berkeadilan sosial. Dengan berprinsip pada prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan dan kesejahteraan serta berkelanjutan dalam keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara Indonesia. Dimana pembangunan yang diselenggarakan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Hak atas tanah yang digunakan untuk pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Oleh karena itu, hak atas tanah tidak berlaku mutlak. Negara wajib menjamin serta menghormati hak-hak atas tanah yang diberikan kepada warganya, tetapi negara juga mempunyai wewenang untuk mengatur termasuk mengambil tanah yang dimiliki oleh rakyat dan warganya bahkan instansi apabila diperlukan untuk kepentingan umum sesuai peraturan yang berlaku.

Dapat disimpulkan pengertian pengadaan tanah tersebut jelas berbeda sekali dengan pengertian pencabutan tanah dan pembebasan tanah, yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak pemerintah secara sepihak ataupun tindakan pihak swasta yang difasilitasi oleh pemerintah. Selain itu, ada perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi, dalam aturan yang baru ini, juga secara eksplisit ditegaskan termasuk atas bangunan dan tanaman serta benda-benda yang ada di atas tanah. Persamaan dari istilah pencabutan hak, pembebasan tanah, dan pengadaan tanah terletak dari adanya ketentuan "pemberian ganti rugi" dari setiap kegiatan tersebut, yakni diberikan kepada pemilik/pemegang hak yang tanahnya akan diambil untuk kegiatan dimaksud.

Pengertian kepentingan umum sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

1. Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pada Pasal 1 angka 3 dan Pasal 5 disebutkan kepentingan umum adalah "kepentingan seluruh lapisan masyarakat" dan "kegiatan yang dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan".
2. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan "kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat".

3. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak ada penyempurnaan.
4. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pada Pasal 1 angka 6 kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya³ untuk kemakmuran rakyat.

Dapat dikatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Secara normatif pengadaan tanah berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

³ Yang menjadi rujukan dasar hukum bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu sejumlah peraturan perundang-undangan dan ketentuan telah diterbitkan untuk menjadi landasan yuridis normatif pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara lain:

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tanggal 24-09-1960 Lembaga Agraria 1960-104.

3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, tanggal 26-09-1961 Lembaga Negara Tahun 1961 Nomor 2 Tahun 2008.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, tanggal 17-11-1973 tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 1973.

5. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, tanggal 17-11-1973.

6. Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 17-06-1993.

3 7. Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 03-05-1973.

8. Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 05-06-2006.

9. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pembangunan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 21-05-2007.

10. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 14-01-2012.

11. Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tanggal 08-08-2012.⁴ Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22.

Dari ketentuan-ketentuan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum tadi, yang tidak berlaku adalah ketentuan-ketentuan:

1. Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993, tanggal 17-06-1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁴ Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Badan Pertanahan Nasional R.I. Pusat Hukum Dan Hubungan Masyarakat, SJDH Hukum, 2012

3

2. Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006, tanggal 05-06-2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 tanggal 21-05-2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana 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.⁵

Selanjutnya berdasarkan perundang-undangan dan ketentuan tersebut di atas memungkinkan dilakukan lembaga konsinyasi (penitipan uang ganti rugi) dalam perkembangannya lembaga konsinyasi ini digunakan untuk masalah yang tidak berkaitan sama sekali dengan utang-piutang, yaitu melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlatar belakang untuk memenuhi kebutuhan tanah guna penyelenggaraan pembangunan. Oleh karena itu, lahirlah PMDM Nomor 15 tahun 1975 yang kemudian dinilai banyak kalangan sebagai instrumen hukum yang dalam implementasinya dijalankan secara represif dan

⁵ *ibid*

menyengsarakan para pemilik tanah. Selanjutnya, dibuatlah instrumen hukum baru berupa Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993 bahwa dimungkinkan ganti rugi dimiliki beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, bagiannya dikonsinyasi di Pengadilan Negeri setempat. Selanjutnya, Perpres Nomor 36 tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang dilatarbelakangi terjadinya peningkatan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, pengadaan tanah perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memerhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan Keppres Nomor 55 tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.⁶

Dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan atau terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, ganti rugi dapat dibuktikan ke pengadilan setelah sengketa selesai, baru dapat diambil oleh yang berhak.

6 Arie Sukanti Hutagalung, *Tinjauan Kritis Terhadap Kepentingan Umum dan Jainan atas Hak-hak Masyarakat dalam Proses Pengadaan Tanah*, Puspenda, (Jakarta: 9 Agustus 2006). hlm.1.



1

Terakhir dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa 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. Dengan dasar pertimbangannya bahwa untuk pengadaan tanah, akan selalu dipersandingkan antara ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012.

Hal-hal yang dipersandingkan tersebut dimulai dari konsiderans "menimbang", dengan uraian sebagai berikut.

1. Prinsip Pengadaan Tanah

- 1) Dalam konsiderans menimbang Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993, ditemukan kalimat yang sangat penting, yaitu "prinsip penghormatan terhdap hak-hak yang sah atas tanah", dan prosedurnya dengan "mengutamakan musyawarah secara langsung". Secara lengkap diuraikan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum dilakukan dengan memerhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah serta diusahakan dengan cara seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

6

6

- 2) Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan pertimbangan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan secara cepat dan transparan.
- 3) Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditambahkan adanya pertimbangan prinsip kepastian hukum.⁷
- 4) Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Dengan demikian, dari penjelasan tadi, bila diakumulasi dari aturan yang ada tentang pengadaan tanah ini, pelaksanaan pengadaan tanah tersebut harus mempertimbangkan beberapa hal berikut:

- a) Peran tanah dalam kehidupan manusia;
- b) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;
- c) Prinsip kepastian hukum;
- d) Pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan;
- e) Musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah; dan
- f) Mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

⁷ Muhammad Yamin Lubis, Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*. (Bandung: Mandar Maju 2011). hlm. 55.

2. Dasar/Rujukan

- 1) Dari konsiderans "Mengingat" Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993, telah dengan secara benar dicantumkan peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman atau rujukan antara lain Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961, jika dicantumkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam hal ini sesuatu yang dikesampingkan dalam peraturan pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dan Nomor 2 Tahun 1976.
- 2) Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Nomor 65 Tahun 2006, sama-sama mencantumkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, tetapi ketentuan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah tidak masuk dalam pertimbangannya lagi.

Unsur Kepentingan Umum

Unsur kepentingan umum secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian, rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan

bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya. Artinya, dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 3 yang dimaksud Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pengertian tersebut lebih luas maknanya dibanding pengertian kepentingan umum di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yaitu kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Artinya, kepentingan yang diperuntukan dan dimanfaatkan oleh sebagian lapisan masyarakat saja.

Pengertian kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang ini tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan atau sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun kriteria kepentingan umum, dibatasi:⁸

8 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 5 angka 1

1. dilakukan oleh pemerintah,
2. dimiliki oleh pemerintah, dan
3. tidak untuk mencari keuntungan.

Sebagai perbandingan, pengadaan tanah dilaksanakan pada negara-negara jiran. Misalnya, di Malaysia pengadaan tanah dilaksanakan untuk: a. Kegiatan terkait kepentingan umum (*public purpose*); b. Dilakukan oleh perorangan atau badan hukum untuk tujuan dengan mendapatkan pendapat dari yang Dipertuan Negeri dan bermanfaat untuk pembangunan ekonomi Malaysia atau untuk masyarakat pada umumnya atau sebagian dari masyarakat; c. Untuk kegiatan pertambangan, perumahan, pertanian, komersil, industri atau pariwisata, atau gabungan dari kegiatan-kegiatan tersebut (Pasal 3 ayat (1) *Land Acquisition Act* 1960 yang telah diamandemen beberapa kali, terakhir melalui *Act A 999* pada 1 Maret 1998)⁹.

Di Malaysia menjabarkan kepentingan umum meliputi secara luas, yaitu kegiatan komersil, industri, dan memperluas ruang lingkup pengadaan tanah dilakukan oleh perorangan atau badan hukum.¹⁰

Proses pengadaan tanah di Singapura dilaksanakan berdasarkan *Land Acquisition Act* 1966. Pengadaan tanah meliputi kegiatan untuk perumahan, komersial, atau industri. Pasal 5 menyatakan bahwa pengadaan tanah dilaksanakan:¹¹

9 Maria S.W. Sumardjono, *op.cit.* hlm. 12

10 *Ibid.* hlm. 13

11 *Ibid.*

- 1) *For any public purpose;*
- 2) *By any person, corporation or statutory board, for any work or an undertaking which in the opinion of the Minister, is of public benefit or of public utility or in the public interest; or*
- 3) *For any residential, commercial, or industrial purposes.*

Terjemahannya:

- 1) Untuk segala tujuan kepentingan umum;
- 2) Oleh setiap orang, perusahaan, lembaga/institusi untuk setiap pekerjaan atau usaha menurut pendapat menteri demi kegunaan publik; atau
- 3) Untuk tujuan-tujuan perumahan, komersil, atau industri.

Dengan demikian, dapat dikatakan Singapura menjabarkan kepentingan umum untuk kemanfaatan pembangunan, komersil, dan industri.

Sementara itu, Filipina memungkinkan tanah-tanah yang tidak memenuhi persyaratan diambil karena tidak diolah secara efisien. Sama halnya dengan di Thailand tidak terdapat satu undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah secara komprehensif. Kebijakan tentang pengadaan tanah secara implisit dimuat dalam *the Bill of Rights of the 1987 Philippines Constitutions*.

Di Indonesia lingkup kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dari segi yuridis bahwa kepentingan umum dapat berlaku sepanjang kepentingan tersebut tidak bertentangan dengan hukum positif ataupun hukum yang tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, lingkup kegiatan atau jenis-jenis kepentingan umum digunakan untuk pembangunan seperti yang tertera pada tabel berikut.¹²

¹² 3 Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Badan Pertanahan Nasional RI, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat SIDI Hukum 2012.

Tabel 1. Kepentingan Umum dalam Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan Undang-Undang

<p>KEPPRES No. 55/1993</p>	<p>PERPRES No. 36/2005</p>	<p>PERPRES No. 65/2006</p>	<p>UU No. 2/2012</p>
<p>Pasal 1 Angka 3: Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.</p>	<p>Pasal 1 Angka 3: Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.</p>		<p>Pasal 1 Angka 6: Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.</p>
<p>Pasal 5 Angka 1: Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. jalan umum, saluran pembuangan air; 2. waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi; 3. rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat; 	<p>Pasal 5: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. jalan umum, jalan tol, rel kereta api di atas tanah atau di ruang bawah tanah, saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; 2. waduk bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 	<p>Pasal 5: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; 	<p>Pasal 10: Tanah untuk kepentingan umum digunakan bagi pembangunan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pertahanan dan keamanan nasional; 2. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api; 3. waduk, bendungan, bendung irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; 4. pelabuhan, bandar udara, dan terminal,

KEPPRES No. 55/1993	PERPRES No. 36/2005	PERPRES No. 65/2006	UU No. 2/2012
<ol style="list-style-type: none"> 1. pelabuhan atau bandar udara atau terminal; 2. peribadatan; 3. pendidikan atau sekolah; 4. pasar umum atau pasar inpres; 5. fasilitas pemakaman umum; 6. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, lain-lain bencana; 7. pos dan telekomunikasi; 8. sarana olahraga; 9. stasiun penyiaran radio, televisi, beserta sarana pendukungnya; 10. kantor pemerintah; 11. fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; 2. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; 3. peribadatan; 4. pendidikan atau sekolah; 5. pasar umum; 6. fasilitas pemakaman umum; 7. fasilitas keselamatan umum; 8. pos dan telekomunikasi; 9. sarana olah raga; 10. stasiun penyiaran radio, televisi, dan sarana pendukungnya; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. waduk bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 2. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; 3. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; 4. tempat pembuangan sampah; 5. cagar alam dan cagar budaya; 6. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; 2. pembangkit transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik; 3. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah; 4. tempat pembuangan dan pengolahan sampah; 5. rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah 6. fasilitas keselamatan umum; 7. tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah 8. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; 9. cagar alam dan cagar budaya; 10. kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa'

<p>KEPPRES No. 55/1993 6</p> <p>Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam Angka 1 yang ditetapkan dengan keputusan presiden.</p>	<p>PERPRES No. 36/2005</p> <p>1. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa; 2. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; 3. lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan 4. rumah susun sederhana;</p>	<p>PERPRES No. 65/2006</p>	<p>UU No. 2/2012</p> <p>1. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; 2. prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah; 3. prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah dan 4. pasar umum dan lapangan parkir umum.</p>
---	---	--	---

KEPPRES No. 55/1993	PERPRES No. 36/2005	PERPRES No. 65/2006	UU No. 2/2012
<p>Catatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ada batasan kriteria kepentingan umum • 14 jenis kegiatan 	<p>1. tempat pembuangan sampah</p> <p>2. cagar alam dan cagar budaya;</p> <p>3. pertamanan;</p> <p>4. panti sosial;</p> <p>5. pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrik.</p>	<p>Catatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ada batasan kriteria, tetapi dengan kriteria berbeda karena menyebutkan "akan" dimiliki, serta menghilangkan kriteria "tidak digunakan mencari keuntungan" • 7 jenis kegiatan 	<p>Catatan :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada batasan kriteria kepentingan umum • 18 jenis kegiatan.

Dari tabel tadi dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, ditinjau dari sisi hukum positif, hukum yang tumbuh hidup dan berkembang dalam masyarakat yang penerapannya berdasarkan kasuistis. Dari segi sosiologis kepentingan umum juga harus adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan negara yang bertujuan memelihara dan mencapai keadilan di masyarakat.

Adapun Keppres Nomor 55 Tahun 1993 hanya mengakomodasi empat belas (14) jenis kegiatan pembangunan yang mengandung makna kepentingan umum. Sementara itu, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 memperluas batasan mengenai kepentingan umum. Untuk Perpres Nomor 65 mengakomodasi tujuh (7) kategori untuk kepentingan umum, sebab kurang mempersoalkan batasan kepentingan umum dalam pembangunan. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Jika dianalisis, pengertian³ kepentingan umum mengalami perubahan dan perkembangan lebih lanjut berkaitan dengan perkembangan kemajuan yang dicapai oleh masyarakat. Faktor yang memberikan pengaruh besar adalah pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang dicapai oleh suatu masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karena itu, pengertian kepentingan umum bisa

juga dikategorikan dalam dua perspektif yang berbeda, yaitu pengertian yang bersifat tradisional dan modern. Dalam interpretasi yang bersifat modern, pengertian kepentingan umum mengalami perluasan makna yang mencakup kegiatan pembangunan yang lebih luas dan tidak terbatas hanya kepentingan masyarakat atau kepentingan pemerintah, tetapi juga kepentingan swasta yang dikemas dalam kegiatan pembangunan ekonomi yang memberikan kontribusi kepada negara dan bangsa.

3

Mekanisme Musyawarah dalam Ganti Rugi

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan bagi pelaksanaan pembangunan dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan bentuk besarnya ganti rugi. Oleh karena itu, tata cara/ mekanisme dilakukan seperti berikut:

1. Dilakukan secara langsung antara pemegang hak, instansi yang memerlukan tanah dan panitia.
2. Dalam hal jumlah pemegang hak tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, dilakukan melalui perwakilan atau melalui kuasanya.
3. Penunjukan kuasa dilakukan secara tertulis, bermeterai diketahui Kepala Desa/Kelurahan atau pejabat yang berwenang.
4. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Apabila tercapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, panitia menerbitkan keputusan berupa bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai kesepakatan. Selanjutnya, penggantian kerugian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Diberlakukan juga jangka waktu dan hasil musyawarah yang meliputi dalam hal kegiatan tidak dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat lain atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan sejak tanggal undangan pertama. Apabila tidak tercapai kesepakatan, panitia menetapkan besar ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, panitia menitipkan ganti rugi kepada Pengadilan Negeri. Bentuk ganti rugi berupa uang, tanah pengganti kemungkinan kembali, pemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Ganti rugi diserahkan kepada pemegang hak atas tanah, nadzir bagi tanah wakaf dan apabila tanah yang dimiliki oleh beberapa orang secara bersama, sedangkan satu atau beberapa orang tidak dapat diketemukan, ganti rugi yang menjadi haknya dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tanah tersebut.

B. KETIDAKSEPAKATAN DALAM GANTI RUGI SEBAGAI DASAR DILAKUKANNYA KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH

1 Keberatan atas ganti rugi yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan disebabkan oleh ketidaksepakatan dalam hal ganti rugi. Pemilik tanah tidak bersedia menyerahkan tanahnya dan menyetujui jumlah dan bentuk ganti rugi/santunan melalui musyawarah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik tidak tercapai kesepakatan. Akhirnya, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya uang ganti rugi dan menitipkannya pada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Selain itu, ganti rugi juga akan dititipkan apabila terjadi sengketa pemilikan setelah penetapan ganti rugi yang akan dititipkan kepada Pengadilan Negeri.

Penitipan ganti rugi dilakukan karena hal-hal berikut. **Pertama**, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan. **Kedua**, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. **Ketiga**, pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. **Keempat**, 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.

Jumlah dan bentuk kerugian yang dikonsinyasi ditetapkan secara sepihak oleh panitia pengadaan tanah. Hal tersebut merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat. Oleh karena itu, musyawarah menjadi unsur esensial dalam melahirkan kesepakatan sehingga ini menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan dimuat dalam berita acara kesepakatan. Apabila dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu setelah musyawarah penetapan ganti rugi disebutkan. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu setelah penetapan ganti kerugian karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hal ini secara jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.¹³

Untuk menyelesaikan masalah bagi warga atau masyarakat yang tidak mau menerima besarnya ganti rugi dan dalam praktiknya mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan dalam akses kepentingan umum agar proyek tidak tertunda serta kemungkinan hangusnya anggaran, maka ganti rugi dikonsinyasikan.

¹³ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Tidak jarang dalam praktik terjadinya pemaksaan ganti rugi yang ditetapkan sepihak saja melalui praktik konsinyasi uang ganti rugi di pengadilan, baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun swasta dengan alasan bahwa cara tersebut merupakan usaha untuk tidak menelantarkan proyek-proyek kepentingan umum. Sebagai contoh: kasus gubuk satu miliar, kasus Kedung Ombo, kasus Kanal Banjir Timur, kasus proyek Jembatan Suramadu, kasus Jembatan Tol Semarang-Solo-Ngawi, kasus pembebasan tanah Tol Trans Jawa.

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau Pemda dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Dalam musyawarah menghasilkan dua kemungkinan, yaitu kesepakatan dan kedua tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak atas tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan panitia pengadaan tanah (P2T). Oleh karena tidak mencapai kesepakatan, uang ganti rugi itu dikonsinyasikan.

Pranata hukum konsinyasi tersebut ternyata tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1961, tetapi dalam beberapa regulasi pemerintah mengaturnya. Eksistensi pranata hukum ini lebih merupakan akibat "kepintaran" atau penafsiran sistematis dengan menganalogikan konsinyasi

1

yang diatur dalam KUHPerdata dan yang diatur dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh para ahli dari panitia pengadaan tanah, baik dari pihak pemerintah maupun swasta.

Berkaitan dengan masalah konsinyasi uang ganti rugi tersebut, Mahkamah Agung RI dalam putusannya terhadap kasus Kedung Ombo berpendapat bahwa konsinyasi itu bertentangan dengan keharusan adanya musyawarah.¹⁴ Demikian pula konsinyasi itu bukan berarti pihak yang akan membebaskan tanah tersebut langsung memperoleh kepemilikan hak atas tanah, baik setelah memperoleh izin lokasi maupun setelah mengonsinyasikan "harga ganti rugi" yang dititipkan di pengadilan. Praktik konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk pelepasan tanah atau pembebasan tanah sebenarnya tidak dibenarkan oleh hukum. Ini karena lembaga hukum itu sendiri mensyaratkan adanya hubungan hukum perdata "perikatan" terlebih dahulu antara para pihak sebelum uang tersebut dititipkan atau dikonsinyasikan di pengadilan. Sementara itu, dalam pengadaan tanah tidak ada hubungan hukum yang dimaksud itu. Dari hal tersebut tampak jelas bahwa instansi yang memerlukan tanah hanya mengambil jalan pintas untuk mencari keabsahan dan legalitas atas tindakannya, yaitu ketika tidak tercapai kesepakatan dalam ganti rugi sebagai dasar dilakukannya konsinyasi dalam pengadaan tanah, maka uang yang dianggarkan itu langsung dititipkan di pengadilan dan kemudian menganggap masalah pelepasan tanah atau pembebasan tanah sudah selesai. Inilah yang menjadi

4

¹⁴ Kompas, 25 September 1998.

dasar dilakukannya konsinyasi dalam pengadaan tanah sehingga secara tidak langsung membuat masyarakat atau rakyat pemilik tanah kehilangan hak atas tanahnya. Selain itu, beberapa regulasi¹⁵ tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga mengakomodasi lembaga konsinyasi yang kemudian ditafsirkan dan berkembang apabila musyawarah saat penetapan harga ganti rugi belum tercapai dan tanah sangat diperlukan oleh proyek dan lokasi proyek tidak bisa dipindahkan ke tempat lain, barulah dilaksanakan konsinyasi.

C. KARAKTERISTIK KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

1 Konsinyasi dalam perkembangannya lembaga ini digunakan untuk masalah yang sangat berbeda bahkan dapat dikatakan tidak berkaitan sama sekali dengan konteks utang piutang. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, regulasi memberikan peluang untuk memungkinkan dilakukan "penitipan uang ganti rugi" secara khusus ganti rugi dapat dikonsinyasikan dengan kategori:¹⁶

1. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya.

15 Lihat Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

16 Lihat Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

1

2. Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi objek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
3. 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.

Jumlah dan bentuk ganti kerugian yang dikonsinyasi ditetapkan secara sepihak oleh Panitia Pengadaan Tanah. Hal tersebut terutama merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat.¹⁷ Menurut penulis hakikat konsinyasi yang diatur dalam KUHPerdara sebenarnya tidak sesuai dengan konteks pengadaan tanah karena ditujukan sebagai pengaturan utang piutang, tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah dan proses penitipan ganti rugi, bukan dengan perjanjian tertulis melainkan dengan musyawarah yang apabila tercapai kata sepakat kemudian dirumuskan dalam berita acara penetapan ganti kerugian. Konsekuensinya, tanah segera berpindah atau dikuasai negara.

Dapat disimpulkan bahwa karakteristik konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bentuknya tidak ada sebelumnya perikatan atau belum terjadi hubungan hukum perikatan antara pemerintah dan pemilik tanah,

¹⁷ Gunanegara, *op.cit*, hlm. 226.

bila dikaitkan dengan hak keperdataan seseorang. Pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang mempunyai tanah dengan kata lain belum tercapai hubungan perikatan. Adapun pihak yang memerlukan tanah atau instansi yang memerlukan tanah adalah perbuatan pemerintah pusat atau pemerintah daerah termasuk dalam ranah hukum administrasi. Konsinyasi yang diatur dalam pembangunan untuk kepentingan umum tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah. Proses penetapan ganti rugi bukan dengan perjanjian tertulis, melainkan dengan musyawarah apabila tercapai kata sepakat yang kemudian dirumuskan dalam acara berita penetapan ganti kerugian.

Sifatnya berupa penawaran ganti rugi dan dikonsinyasikan, ini diidentikkan dengan Tap MPR Nomor 3 Tahun 1993, bahwa hukum harus menunjang pembangunan apa-bila mayoritas warga telah menerima, menyetujui ganti rugi sehingga bisa diartikan pengadaan tanah sudah sah menurut hukum. Sementara itu, perihal penawaran ganti rugi immaterial berdasarkan Pasal 1370, 1371, 1372 KUHPerdara, ganti rugi itu hanya dapat diberikan dalam hal tertentu saja. Misalnya, kematian, luka berat, dan penghinaan (Yurisprudensi Mahkamah Agung). Adapun hakikatnya tidak menjamin dan tidak melindungi hak milik atas tanah dari masyarakat yang tanahnya dibebaskan atau dilepaskan. Dimana konsinyasi adalah sebagai pengambilalihan tanah secara paksa dan penitipan ganti rugi bagi mereka yang belum bersepakat. Di sini tidak ada perlindungan hukum

karena harga ganti rugi belum tercapai. Oleh karena itu, tindakan konsinyasi secara tidak langsung membuat rakyat kehilangan hak atas tanahnya.

Dengan adanya konsinyasi menimbulkan kesan bahwa rakyat atau warga pemilik tanah hanya mempunyai suatu pilihan, yaitu mengambil uang ganti rugi dengan jumlah yang kurang memadai di Pengadilan Negeri atau kehilangan hak tanahnya tanpa ganti rugi. Dalam praktik sebenarnya, musyawarah dari rakyat dihadiri Pejabat Muspida, Kajari, Kapolres, dan Dandim. Meskipun untuk memotivasi keamanan, hal itu jelas membawa pengaruh psikologis bagi rakyat atau warga untuk bermusyawarah secara bebas (di sini tidak ada kebebasan berkontrak).

Kebebasan ini merupakan perwujudan dari kehendak bebas yang merupakan cerminan hak asasi manusia. Suasana musyawarah antara pemerintah dan pemilik tanah tidak kondusif ada "tekanan-tekanan fisik kepada pemilik tanah" contoh seperti kasus Kedung Ombo dan sebagainya yang merupakan korban tindakan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan begitu, mengakibatkan masyarakat tidak bebas dalam melakukan kesepakatan mengenai ganti rugi atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Di sini tidak ada keseimbangan dalam melakukan kesepakatan mengenai ganti rugi atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Tidak ada keseimbangan dalam proses untuk memenuhi besuk dan besarnya ganti kerugian atas tanah yang dilepaskan untuk kepentingan pembangunan.

D. BENTUK, SIFAT, DAN HAKIKAT KONSINYASI

Bentuk konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum ada atau terjadi hubungan hukum perikatan antara pemerintah dan pemilik tanah yang dikaitkan dengan hak kepemilikan tanah atau dengan hak keperdataan seseorang. Sehubungan dengan hal tersebut, masalah pokok yang banyak mendapat perhatian dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah masalah ganti rugi karena menyangkut hak-hak si pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan guna kepentingan umum harus diberi uang ganti rugi atas dasar musyawarah.

Musyawarah menghasilkan dua kemungkinan, yaitu kesepakatan dan tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak atas tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan panitia pengadaan tanah. Hal ini terlihat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan tol dan pembangunan jalan akses Jembatan Suramadu. Menurut Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto dalam rapat dengar pendapat dengan Panitia Khusus RUU Pengadaan Tanah untuk Pembangunan DPR RI, Rabu, 9 Maret 2011,¹⁸ pembangunan ditujukan untuk kepentingan umum meskipun dilaksanakan oleh pihak swasta. Oleh karena itu, menurut Djoko, proses pengadaan tanah sangat erat korelasinya dengan keberhasilan pencapaian target-

¹⁸ [http://iwaks-sabena.com/RUU.Pengadaan Tanah perlu pertegas-Mekanisme konsinyasi](http://iwaks-sabena.com/RUU.Pengadaan_Tanah_perlu_pertegas-Mekanisme_konsinyasi). Tanggal 17 Mei 2011.

target pembangunan, termasuk pembangunan infrastruktur bidang pekerjaan umum. Berbagai kendala dalam proses pengadaan tanah turut memberikan konstribusi terhadap belum tercapainya beberapa target pembangunan infrastruktur PU dan pemukiman.¹⁹

Instrumen hukum yang tepat untuk menunjang pembangunan infrastruktur dan jalan tol, dan sebagainya, agar tidak terjadi kendala dalam pembangunan untuk kepentingan umum, dipergunakan suatu lembaga untuk mengambil upaya alternatif dalam menyelesaikan hambatan dan kendala tersebut dengan alasan untuk kepentingan umum. Pemerintah melalui (P2T) dapat mengambil suatu bentuk²⁰ alternatif yang menunjang pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu dengan menentukan besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya di Pengadilan Negeri setempat melalui proses konsinyasi. Dengan mengonsinyasikan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri, sudah tepat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah menganggap bahwa kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, kemudian melaksanakan pembangunan tersebut.

Salah satu bentuk perikatan timbul atau terbit dari perjanjian yang merupakan wujud kesepakatan para pihak. Konsinyasi merupakan salah satu bentuk hapusnya didahului adanya perikatan. Padahal, penerapan konsinyasi berdasarkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tidak ada

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Hasil wawancara dengan Informan Wakil Ketua Perdata Pengadilan Negeri Jakarta Timur dan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri. (Jakarta, 20 Januari 2013).

perikatan antara pihak yang akan melepaskan dan pihak yang akan dilepaskan haknya, dan konsinyasi hanya dapat dikatakan sah apabila ada penetapan dari Pengadilan Negeri. Konsinyasi model baru yang tidak melindungi *zaaken recht* pemegang hak atas tanah yang sah karena mengandung unsur pemaksaan dan secara hukum termasuk tindakan yang sewenang-wenang, sebagai perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigheids oversdaad*), pejabat pemerintah yang duduk di dalam panitia pengadaan tanah.²¹

Dapat disimpulkan bahwa bentuk konsinyasi pada sistem pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah merupakan salah satu bentuk¹ hapusnya perikatan atau belum ada atau terjadinya hubungan hukum perikatan antara pemerintah dengan pemilik tanah yang dikaitkan dengan hak keperdataan seseorang dan hasil pengadopsian dari KUHPerdara itu sendiri. Ini karena berbenturan dengan ketentuan hukum positif yang telah ada khususnya Pasal 1381. Sifatnya berupa penawaran atau penitipan ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri karena tidak ada kesepakatan, kemudian tidak ada kontraktual mengandung pemaksaan. Penitipan uang atau konsinyasi kepada Pengadilan Negeri setelah tidak tercapai kesepakatan harga, sejak sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, sudah banyak terjadi. Padahal, dalam hal ini belum terjadi hubungan hukum yang mengikat antara pemilik tanah dan pemerintah.

21 Arie Sukanti S. Hutagalung dan Suparjo Sujadi, *op.cit.*, hlm. 138.

Instansi pemerintah melalui P2T yang memerlukan tanah dengan menggunakan instrumen hukum Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 17 ayat (2) menyatakan dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.²² Demikian juga dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 10 ayat (2) menyatakan apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Adapun Pasal 16 ayat (2) menyatakan 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, ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.²³ Kedua pasal ini mengatur masalah penitipan uang di pengadilan (konsinyasi).

22 Lihat Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

23 Lihat Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Ketentuan Pasal 17 ayat (2) tersebut menimbulkan pertanyaan, yaitu apakah pemerintah dan pemerintah daerah yang memerlukan tanah sudah dapat mengambil tanah-tanah hak setelah panitia pengadaan tanah menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat sebagai akibat tidak tercapainya musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Dengan konsinyasi, pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah beranggapan telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah, terserah pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat. Untuk selanjutnya, pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah mengambil tanah-tanah hak dan proyek pembangunan segera dapat dilaksanakan. Konsinyasi ganti rugi dilakukan oleh panitia pengadaan tanah ke Pengadilan Negeri setempat. Konsinyasi ini sejatinya seperti yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara²⁴ dan pasal-pasal turunannya. Konsinyasi ini hanya bersifat penawaran.²⁵

Pengadilan Negeri tidak dibenarkan menentukan siapa yang berhak, tetapi menawarkan sesuai dengan apa yang dimohonkan oleh pemohon, dalam hal ini pemerintah (P2T). Ditawarkan kepada pihak-pihak yang mengakui hak-hak atas tanahnya, misalnya kepada si A, B, C, ditawarkan kepada warga masyarakat dilepaskan atau dibebaskan tanahnya demi pembangunan untuk kepentingan umum,

²⁴ Lihat Pasal 1404 KUHPerdara.

²⁵ Hasil Wawancara dengan Informan Wakil Ketua Perdata Pengadilan Negeri Jakarta Timur dan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri. (Jakarta, 20 Januari 2013).

menurut pemerintah (P2T) ganti rugi dalam bentuk uang dititipkan di pengadilan. Namun, ganti rugi dalam bentuk uang ini bukan saja bagi si A, tetapi juga bagi si B, C, D yang diakuinya karena di Pengadilan Negeri yang dititipkan bukan berupa tanah lagi, melainkan sudah berupa uang. Dengan uang ini atau dalam buku tanah bukan milik lagi misalnya si A, B lagi, melainkan diakui oleh C, D juga. Di situlah sejatinya konsinyasi ini hanyalah bersifat penawaran. Selain itu, sifatnya dipaksakan. Artinya, ada sebagian warga masyarakat yang dengan sukarela melepaskan tanahnya untuk pembangunan kepentingan umum, tetapi ada juga sebagian warga masyarakat dipaksakan melepaskan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dengan mengambil uang ganti rugi pembebasan tanah di Pengadilan Negeri setempat.²⁶ Contoh dalam pembangunan Kanal Banjir Timur dan dalam pembangunan jalan akses Jembatan Suramadu. Oleh karena tidak tercapai kesepakatan, uang ganti kerugian itu dikonsinyasikan kepada Pengadilan Negeri setempat.

Selama dalam proses musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan P2T dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tidak mencapai kesepakatan, maka tindakan menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat tidak dapat dibenarkan karena belum ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dan pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah. Untuk itu, ketentuan yang diatur Pasal 1404 KUHPerdara yang mengatur tentang penitipan uang ke Pengadilan Negeri merupakan penawaran

²⁶ *Ibid.*

yang sedemikian diikat dengan penitipan membebaskan si berpiutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang. Sementara itu, apa yang dititipkan tersebut tetap atas tanggungan si berpiutang.²⁷

Dapat disimpulkan bahwa sifat konsinyasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu proses konsinyasi yang diterapkan dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak kontraktual, mengandung unsur pemaksaan walaupun dengan itikad yang baik untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum. **6** Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif. Hakikatnya tidak menjamin dan tidak melindungi hak milik atas tanah dari masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum dalam pembangunan.

1 Suatu persoalan yang sangat penting adalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, terjadi ketidaksepakatan antara pemerintah dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum atau penolakan dari masyarakat harus diberikan jalan keluar yang mampu memberikan rasa keadilan kepada semua pihak. Pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan. Pelaksanaannya harus diwujudkan dengan cara-cara yang sesuai dengan harkat dan martabat masyarakat yang rasional dan demokratis.²⁸

27 Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, *op.cit*, hlm. 83.

28 *Ibid.*, hlm. 76.

Sejatinya konsinyasi hanyalah penawaran, tidak mempunyai akibat hukum sama sekali dalam menentukan siapa pemiliknya. Pada akhirnya warga yang merasa dirugikan harus mengajukan gugatan untuk siapa yang berhak menerima ganti rugi tersebut dalam bentuk uang yang dititipkan di Pengadilan Negeri atau ada upaya lain dalam ranah konsinyasi, ada upaya penyelesaian dengan perdamaian.²⁹ Daripada mengajukan gugatan keberatan mengenai nilai ganti rugi yang memakan waktu yang cukup lama kerugian moril dan imoril beberapa tahun yang seharusnya sudah mendapatkan uang ganti rugi, tetapi diklaim oleh beberapa pihak yang mengakui hak atas tanahnya pada satu lahan atau tanah yang sama.³⁰

Yang perlu digarisbawahi bahwa uang ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri setempat oleh pemerintah pusat, P2T, atau pemerintah daerah tersebut tidak berbunga dan tidak bertambah nilainya. Dengan demikian, warga yang menjadi korban pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang seharusnya berhak pada tahun ini, kemungkinan jangka waktunya lebih lama, misalnya lima tahun³¹ sehingga nilainya tetap tidak bertambah. Jika uang ganti rugi dititipkan di Pengadilan Negeri setempat (konsinyasi), uang pihak ketiga tidak berbunga dan jika tidak mau mengambil uang ganti rugi di pengadilan setempat, pihak pengadilan akan

29 Hasil wawancara dengan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri Jakarta Timur, Jakarta: 20 Januari 2013.

30 Hasil wawancara dengan TS., IP, dan S, korban pembebasan hak atas tanah, (Jakarta: 15 April 2012 sampai dengan 10 Februari 2013).

31 Hasil wawancara dengan informan, Pengadilan Jakarta Timur, Jakarta, 20 Februari 2013.

menyerahkannya dan mengembalikan kepada kas negara.³² Di situ warga/masyarakat dirugikan sehingga dilakukan upaya paksa untuk berdamai menerima ganti rugi yang sudah ditetapkan pemerintah, P2T, dan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian tadi, dapat disimpulkan bahwa, hakikat konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 dan Pasal 1405 KUHPerdara dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan pasal-pasal tersebut ditujukan untuk pengaturan utang piutang, tidak untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah, dan proses penetapan ganti rugi bukan dengan perjanjian tertulis, melainkan dengan musyawarah. Apabila tercapai kata sepakat, kemudian dirumuskan dalam berita acara penetapan ganti kerugian. Setelah ganti rugi dikonsinyasikan, konsekuensinya adalah tanah segera berpindah atau dikuasai oleh negara.³³

Dapat dikatakan bahwa hakikatnya konsinyasi melanggar Pasal 28H UUD 1945 yang menjamin hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun, termasuk oleh negara. Dengan konsinyasi yang merupakan pengambilalihan tanah secara paksa dan penitipan ganti rugi bagi mereka yang belum bersepakat, dikonstruksikan sebagai "perampasan" hak oleh negara. Ini karena menurut penulis, pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah menyangkut masalah hak asasi manusia.

32 *Ibid.* 20 Februari 2013.

33 Arie Sukanti S. Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 7.

E. SYARAT KONSINYASI UNTUK PENGADAAN TANAH BAGI KEPENTINGAN UMUM

Pengaturan mengenai lembaga konsinyasi yang ada dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang kemudian diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2012, mencantumkan beberapa bentuk pengaturan yang berbeda. Pengaturan yang berbeda itu terletak pada syarat-syarat yang diperlukan pada suatu lembaga penitipan atau konsinyasi objek yang belum dititipkan di lembaga konsinyasi tersebut, serta syarat-syarat penerapan konsinyasi agar dapat dianggap sah dalam pengadilan tanah untuk kepentingan umum.

Penerapan konsinyasi, secara khusus dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa ganti rugi dapat dikonsinyasikan.³⁴

Jumlah dan bentuk ganti kerugian yang dikonsinyasikan ditetapkan secara sepihak oleh P2T. Hal tersebut tentunya merupakan pengingkaran terhadap unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat.

34 a. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya.

6 Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak.

c. Tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita.

1

1 diterapkan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan peraturan pelaksana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, tanggal 7 Agustus 2012, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 86 ayat (3) dinyatakan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan dengan syarat-syarat dalam hal:

- a. pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. pihak yang berhak menolak bentuk dan atau ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
- d. objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan,
 - 2) masih dipersengketakan kepemilikannya,
 - 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau
 - 4) menjadi jaminan di bank.

Menurut penulis selama dalam proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah (P2T) atau TIM dan instansi yang memerlukan tanah

mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tidak mencapai kesepakatan, maka tindakan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri setempat tidak dapat dibenarkan. Ini karena belum ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah. Hal ini berarti tindakan dan syarat-syarat yang tertuang dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut merupakan bentuk tidak adanya penghormatan terhadap hak atas tanah dan tidak adanya perlindungan hukum serta keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Namun, musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi belum terca⁶ i, P2T (TIM) langsung melakukan tindakan konsinyasi.³⁵ Dapat disimpulkan bahwa, dalam konteks hukum pengadaan tanah, pemerintah daerah sebagai panitia pengadaan tanah bertindak sebagai mediator dan fasilitator. Apabila dalam musyawarah antara masyarakat yang terkena pembangunan dan pihak yang memerlukan tanah tidak ditemukan kata sepakat, bentuk penyelesaian yang dapat dilakukan adalah dengan kesepakatan (*consensus processes*) melalui perundingan, baik langsung (negosiasi) maupun dengan bantuan mediator (mediasi).³⁶

35 Lihat UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 21 ayat (3), istilah yang dipakai TIM.

36 Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa berdasarkan perundingan dengan dibantu oleh pihak ketiga yang tidak memihak sebagai mediator/penegak. Selain itu merupakan salah satu cara perluasan wadah penyelesaian sengketa tanah, menjadi salah satu pilihan menguntungkan dalam penyelesaian sengketa. Oleh sebab itu, mediator bertugas membantu penyelesaian sengketa, tidak berwenang membuat putusan, hanya membantu untuk mencapai kesepakatan. Prosesnya lebih fleksibel karena tidak terikat formalitas sehingga langsung ke substansi sengketa. Menghasilkan kesepakatan yang

Dalam rangka pengadaan tanah, pengaturan mengenai lembaga konsinyasi pada ketentuan-ketentuan yang berlaku ataupun tidak berlaku mencantumkan syarat-syarat yang berbeda. Hal ini menyebabkan penerapan konsinyasi untuk pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak berjalan efektif seperti yang diharapkan. Ini karena dalam praktiknya pemilik tanah (masyarakat) tetap menolak besaran ganti rugi dan yang ditawarkan, pemerintah mengambil keputusan sepihak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, yang lalu menitipkannya di Pengadilan Negeri.³⁷ Pengaturan mengenai lembaga konsinyasi yang ada dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 untuk menyelesaikan masalah ganti rugi dalam proses pengadaan tanah seharusnya direvisi kembali oleh pemerintah. Tindakan menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat tidak dapat dibenarkan karena belum ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.

saling menguntungkan (*winwin solution*) bukan *win-lose solution*, lebih murah dan cepat. Kurnia Warman, "Penguatan Mediasi Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia", Seminar Nasional Pertanahan: Undang-Undang Pertanahan Nasional sebagai Sarana untuk Menyelesaikan Permasalahan Pertanahan di Indonesia, Jakarta, 14 Juli 2012.

- 37 Contohnya adalah proses pengadaan jalan raya Pasupati di Kota Bandung dan Proyek *Jakarta Outer Ring Road E* Hankam-Cikunir. Dalam praktiknya pemerintah selalu menggunakan mekanisme konsinyasi dalam penyelesaian konflik pengadaan tanah mengenai ganti rugi. <http://th.Upad.ac.id/repo/?p:996>, Penerapan Lembaga Konsinyasi dalam Proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Dikaitkan dengan KUHPerdara dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

F. ASPEK HUKUM KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dari berbagai pengaturan mengatur dan mengandung hukum konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik dari aspek hukum perdata, aspek hukum publik maupun aspek hukum campuran. Hal utama dalam pengadaan tanah adalah ganti rugi, yaitu penggantian terhadap kerugian, baik bersifat fisik maupun nonfisik, sebagaimana akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum pengadaan tanah. Sehubungan dengan itu, pemerintah wajib membentuk panitia pembebasan tanah yang profesional dan independen untuk menentukan nilai atau harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar tercapainya kesepakatan atas jumlah atau besarnya ganti rugi.

1. Aspek Hukum Perdata

Kebutuhan negara atas tanah untuk keperluan pembangunan dapat dipenuhi dengan cara-cara yang diatur dalam lapangan hukum perdata. Mariam Darus Badruzaman menyatakan bahwa pemerintah, baik secara langsung (pemerintah pusat atau pemerintah daerah) maupun secara tidak langsung (BUMN atau BUMD) dapat mengadakan perjanjian perdata. Di samping itu, pemerintah dapat

mengadakan perjanjian yang mempunyai sifat yang publik apabila berorientasi pada kepentingan umum dan bersifat memaksa dalam hal pemerintah melakukan perjanjian yang mempunyai sifat privat dapat dilakukan dengan cara dalam bentuk:³⁸

a. Jual beli

Prestasi ataupun kontraprestasi yang dilakukan negara dalam jual beli tidak sama dengan pembayaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah atau pencabutan hak atas tanah. Kontraprestasi yang diberikan kepada pemilik tanah/bangunan adalah pembayaran. Sebagaimana umumnya telah terjadi pada praktik jual beli antara orang (individu) dan orang (individu). Pembayaran jual beli semuanya digantungkan pada hasil kesepakatan para pihak (kebebasan berkontra). Apabila sudah disepakati, baik mengenai tanah maupun harganya, pembayaran perjanjian itu dilakukan. Formula penetapan besarnya pembayaran pembelian juga ditentukan oleh para pihak secara bebas melalui perundingan.

Proses perjanjian jual beli, apabila sudah memenuhi Pasal 1320 KUHPerdara dan 1338 KUHPerdara, tidak ada pihak yang dirugikan dan tidak ada pihak yang diuntungkan. Kesepakatan para pihak menjadi parameter yuridis dalam sahnya perjanjian jual beli tanah antara negara yang memerlukan tanah di satu pihak dan para pemilik tanah

38 Mariam Darus Badruzman, *op.cit.*, hlm. 66.

di pihak lain. Pengadaan tanah oleh negara baru dapat mengenai tanah yang dijual dan besarnya pembayaran yang harus diterima. Jual beli oleh negara tidak bisa dilakukan secara langsung,³⁹ tetapi dilakukan oleh suatu komisi atau panitia interdepartemen untuk menjamin akuntabilitas pengeluaran keuangan negara. Pelibatan suatu kepanitiaan suatu proses jual beli tanah untuk kepentingan pemerintah pertama kali diatur dalam surat menteri keuangan yang ditujukan kepada semua kementerian tanggal 28 Agustus 1975 Nomor 15481/G.T. Surat itu melengkapi surat perdana menteri tanggal 16 Februari 1957 Nomor 68/PM/1957, Nomor K.25/39/4 yang menentukan bahwa untuk mengadakan perundingan dengan si pemilik tanah guna mendapatkan tanah itu, serta menetapkan harganya, perlu dibentuk suatu komisi yang kurang lebih sesuai dengan yang ditentukan dalam *Bijlab* Nomor 11372 jo. 12746. Selanjutnya, keanggotaan komisi tersebut terdiri atas:

1. jawatan gedung-gedung pusat, kementerian pekerjaan umum dan tenaga;
2. kementerian yang hendak memiliki tanah;
3. kementerian agraria/pamong praja/kota praja;
4. jawatan pendaftaran tanah; dan
5. jawatan pajak.

Ditindaklanjuti dengan surat sekretaris jenderal pada Kementerian Agraria tanggal 27 Januari 1958 Nomor K.a34/1/14 yang ditujukan kepada (1) semua kementerian;

39 Syafrudin Kalo, *op.cit.*, hlm 152—154.

(2) semua gubernur/residen; (3) wali kota Jakarta Raya; (4) kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, menegaskan kembali pejabat-pejabat yang menjadi panitia pembelian tanah sebagaimana telah diatur dalam surat menteri keuangan tanggal 28 Agustus 1957 Nomor 15841/G.T. Ketentuan mengenai kepanitian pembelian tanah yang mengacu pada *Bijblad* 11372 jo. 12746 akhirnya direvisi oleh Menteri Republik Indonesia sesuai suratnya tanggal 30 Desember 1961 Nomor 32391/61.

Revisi dilakukan panitia pembelian tanah yang mengacu pada *Bijblad* 11372 jo. 12746 karena tidak sesuai dengan alam kemerdekaan negara Republik Indonesia. Setelah Indonesia mempunyai UU Nomor 1 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan tidak lagi mengacu pada ICW (*Indische comptabiliteitswet/ataatsblad* 1825-448) mengharuskan semua pengeluaran negara termasuk untuk pembelian tanah mewajibkan melaksanakan oleh suatu panitia. Pola penetapan pembayaran dalam pengadaan tanah yang menggunakan cara jual beli dapat merugikan salah satu pihak apabila terdapat pemaksaan. Kekhilafan dan penipuan, Subekti menyatakan bahwa apabila ada kehendak yang tidak bebas dalam melakukan perjanjian jual beli karena terbukti adanya paksaan. Kekhilafan dan penipuan dapat mengakibatkan batalnya perjanjian jual beli yang telah dibuat.⁴⁰

40 Subekti, *op.cit.*, hlm 23-24.

b. Tukar-menukar

Pengadaan tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan dengan cara tukar-menukar merupakan cara lain melalui jual beli. Tukar-menukar menurut Subekti adalah suatu perjanjian dengan kedua belah pihak untuk mengikatkan dirinya untuk saling memberi suatu barang secara bertimbal balik. Tidak ada pola penetapan dan tidak ada formula penetapan besarnya pembayaran karena tidak ada aliran uang dalam transaksi tukar-menukar pembayaran. Tukar-menukar dalam bentuk uang baru terjadi pada saat kebendaan yang ditukar tidak seimbang nilainya sehingga kekurangannya dibayar dalam bentuk uang.

Di pihak pemerintah ditaksir oleh suatu panitia interdepartemen yang tugas dan fungsinya sama dengan panitia pembeli tanah untuk keperluan negara. Ada persamaan dengan pengadaan tanah melalui cara jual beli. Dalam hal menggunakan cara tukar-menukar, perlu terjadi kesepakatan mengenai benda yang diterima dan benda yang dilepaskan. Tidak harus tanah yang dilepaskan ditukar dengan tanah, tetapi asal pemilik tanah sepakat dapat ditukar dengan barang lain. Misalnya, ditukar dengan mobil, perhiasan, hewan, dan sebagainya.

c. Cara lain yang disepakati (*voluntary conveyance*)

Cara lain yang disepakati dalam pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum sangat dimungkinkan terjadi karena ada pelepasan hak atau penyerahan tanah

secara sukarela oleh pemiliknya, baik dengan menggunakan hibah maupun lembaga penyerahan sukarela. Atau, cara lain-lain yang legal mengingat perolehan tanah oleh negara yang berdasarkan pada hibah atau pelepasan/ penyerahan sukarela merupakan perbuatan sepihak dari pemilik tanah kepada negara. Tentunya, pemilik tanah tidak lagi mempersoalkan ganti rugi atas kesukarelaannya tersebut. Dengan demikian, penetapan ganti rugi tidak dapat ditemukan dalam perbuatan lain di luar penggunaan lembaga jual beli atau melalui proses tukar-menukar.

Karakter aspek hukum perdata tidak mengabaikan hak-hak dan kewajiban pemegang atau pemilik hak atas tanah yang diberikan ganti rugi dengan menitipkannya di pengadilan. Dalam menentukan dan menetapkan ganti rugi hak atas tanah bagi pemilik tanah yang melepaskan atau membebaskan, penentuan harga tidak boleh menilai dari taksiran pemerintah, P2T, dan pemerintah daerah saja, tetapi harus dicampur dengan penaksiran yang independen.⁴¹ Tidak mutlak dari unsur pemerintah saja, tetapi dapat diambil dari penaksiran yang independen.

Dalam praktik sering kali menimbulkan perbedaan taksiran yang mencolok antara pemegang hak dan pihak penaksir karena setiap pihak menggunakan pedoman masing-masing. Pemegang hak masih melihat penaksiran oleh pihak pemerintah untuk pihak yang memerlukan

⁴¹ Hasil wawancara dengan petugas eksekusi, Pengadilan Negeri Jakarta Timur, 20 Januari 2013.

tanah yang notabene juga pemerintah untuk pihak yang memerlukan tanah juga notabene pemerintah masih belum dapat dibuktikan kenetralannya. Ada sementara pihak yang mengajukan pengguna jasa *Appraiser Company*⁴² yang mungkin dapat lebih netral karena profesional dan tidak memiliki kepentingan sama sekali dengan tanahnya.

Dapat disimpulkan, bahwa konsinyasi dalam aspek hukum (aspek hukum perdata), pengadaan tanah oleh negara dimungkinkan tidak hanya dengan cara jual beli atau tukar-menukar saja, tetapi dapat juga dengan cara lain yang tentunya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.⁴³ Berbeda dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 membatasi bahwa pengadaan tanah oleh negara hanya bisa dijalankan dengan cara pelepasan hak atas tanah yang benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum, sedangkan yang tidak ditujukan untuk kepentingan umum, negara hanya dibolehkan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

42 Perusahaan penilaian seperti *Property Appraiser* yang sudah dikenal dalam dunia *real property*, Arie S. Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 186.

43 Penjelasan umum angka (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dengan menyatakan pada dasarnya maka jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalnya atas dasar jual beli, tukar-menukar, atau lain sebagainya.

2. Aspek Hukum Publik

Tanah merupakan hak kebendaan yang dapat dimiliki oleh orang, baik orang perseorangan maupun badan hukum. Kepemilikan tanah yang bersifat privat ini dijamin dan dilindungi UUD 1945 Pasal 28H. UUD 1945 merupakan bentuk jaminan negara yang ditetapkan dalam ayat (1): "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan." Makna pasal ini diberikan jaminan dari negara kepada setiap orang untuk mendapatkan perlindungan dan kesejahteraan bagi setiap orang. Adapun bentuk perlindungan negara ditetapkan dalam ayat (4): "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun".

8 Semua tindakan negara yang bermaksud mengambil alih hak milik privat harus didasarkan pada undang-undang. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan diatur lebih lanjut oleh UU Nomor 20 Tahun 1961.⁴⁴ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 telah mencabut *Onteigenings Ordonantie* (*Staatblad* 1920-574), tetapi tidak memberikan hak yang luas kepada pemilik tanah yang dicabut untuk membela kepentingannya. S.M. Amin memperbandingkan UU Nomor 20 Tahun 1961 dengan *Onteigenings Ordonantie* (*Staasblad* 1920-574): "... dalam

⁴⁴ Tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pada saat negara hendak menggunakan instrumen hukum pencabutan hak atas tanah, negara dibebani kewajiban untuk memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemilik hak yang bersangkutan.

rangka UU Nomor 20 Tahun 1961 yang berlaku sekarang ini, si pemilik tanah tidak diberikan memajukan keberatan atas pencabutan hak atas tanahnya. Keberatan yang dapat ditemukan keberatan atas pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepada negara. Bebas segala tanggungan hak-hak atas barang-barang tersebut. Salinan surat keputusan tentang penetapan pengambilan untuk dimiliki mengenai barang-barang bergerak dan kapal-kapal yang mempunyai surat bukti resmi disampaikan kepada yang berwajib yang harus memindahkan hak milik tersebut menurut peraturan yang berlaku.

Negara melalui penguasa perang oleh undang-undang diberikan kewenangan untuk menutup sementara atau selamanya, menggunakan sebagian atau seluruhnya, baik untuk sementara maupun selamanya. Mengambil atau menyita untuk sementara atau selamanya tanah/bangunan milik privat tanpa harus meminta persetujuan pemiliknya apabila negara dalam keadaan bahaya. UU Nomor 23 Prp Tahun 1959 yang menjadi dasar hukum semua tindakan negara yang demikian luas itu ternyata tidak mengatur kewajiban negara untuk memberikan ganti kerugian kepada pemiliknya dalam hal negara menutup, menggunakan, bahkan menyita tanah/bangunan milik warga negaranya. Tindakan inilah yang menurut penulis sebagai tindakan perampasan hak-hak warga negara.

Undang-Undang Nomor 21 Prp Tahun 1959 mengatur bahwa penguasa perang berhak, apabila perlu memakai kekerasan, mengembalikan segala sesuatu seperti dalam

keadaan semula yang dilakukan oleh siapa pun apabila melanggar undang-undang keadaan bahaya. Putusan penguasa perang sama halnya dengan putusan hakim perdata yang tidak dapat diubah lagi.⁴⁵ Kewajiban penguasa perang dalam melindungi hak-hak privat itu ditujukan kepada pihak lain, tetapi pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa perang tidak diatur. Pola pemberian ganti kerugian yang harus dipenuhi pelanggar undang-undang keadaan bahaya tidak diatur secara jelas. Pola penetapan ganti rugi tidak dapat ditemukan dalam pengambilan tanah/bangunan milik privat oleh negara dalam hal negara dalam keadaan bahaya. Jumlah ganti kerugian yang telah ditetapkan.

Sementara itu, *Onteigenings Ordonantie* (*Staatsblad* 1930-574) ciptaan Hindia Belanda memberikan kesempatan yang luas untuk mengajukan keberatan, tidak hanya atas jumlah ganti kerugian, tetapi juga atas pencabutan hak miliknya itu (Fas. 52 s.d. 59). Dalam rangka UU Nomor 20 Tahun 1961 si pemilik tanah tidak diberikan kesempatan mengajukan keberatan dan penjelasan seperlunya, sebelum dikeluarkan pencabutan haknya.⁴⁶ *Onteigenings Ordonantie* (*Staatsblad* 1920-574) memberikan hak seluas-luasnya kepada si pemilik tanah untuk memajukan keberatan-keberatan, juga sebelum dikeluarkan pencabutan haknya.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada Pasal 3 ayat (1) Huruf b menyerahkan penetapan ganti kerugian kepada panitia penaksir untuk melakukan penaksiran ganti

45 Lihat Pasal 46 UU Nomor 23 Prp Tahun 1959.

46 Pasal 46 UU Nomor 23 Prp Tahun 1959. *Ibid.*

kerugian atas tanah atau benda-benda yang haknya akan dicabut. Mekanisme penetapan ganti rugi diserahkan sepenuhnya kepada panitia penaksir. Susunan serta komposisi keanggotaan panitia penaksir tidak ditentukan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 sehingga dapat ditafsirkan bahwa panitia penaksir bisa dari kalangan pemerintah, tetapi dimungkinkan pula dari kalangan nonpemerintah (profesional). Panitia penaksir ganti kerugian tidak dibebani atau harus berpedoman pada nilai yang ditetapkan pemerintah, misalnya berpedoman pada harga dasar atau NJOP pemilik tanah yang keberatan atau tidak dapat menerima harga ganti kerugian yang ditawarkan panitia penaksir dapat mengajukan banding di pengadilan tinggi setempat.⁴⁷

Penyimpangan pengaturan penetapan ganti rugi baru terjadi pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, terutama Pasal 5 yang menentukan:

Panitia penaksir dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaga negara Tahun 1961 Nomor 288) dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya harus menaksir secara objektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memerhatikan harga-harga penjualan tanah bangunan tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun berjalan.

⁴⁷ Sarana keberatan bagi para pihak yang terkena dampak pencabutan hak diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 19 Tahun 1973, yang merupakan peraturan operasional dari UU Nomor 20 Tahun 1961.

Dalam menggunakan norma-norma sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini. Panitia Penaksir harus tetap memerhatikan pedoman-pedoman yang ada dan yang lazim dipergunakan dalam mengadakan penaksiran harga ganti rugi atas tanah bangunan yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan.

Pedoman yang diarahkan Pasal 5 ayat (2) tidak memengaruhi nilai riil tanah apabila pedoman harga panitia penaksir tidak ditetapkan oleh pemerintah secara sepihak. Bagaimanapun, pemerintah adalah pihak yang memerlukan tanah sehingga apabila membuat pedoman harga yang harus dipedomani panitia penaksir, ganti rugi tanah akan cenderung menguntungkan negara. Jika penyalahgunaan kewenangan itu terjadi, apa yang diamanatkan Pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 untuk memberikan "ganti kerugian yang layak" tidak akan terwujudkan. Lawrence S. Clark mengamati bahwa di Amerika Serikat para komentator telah berdebat hampir puluhan tahun tentang apa yang dimaksud konstitusi Amerika Serikat mengenai arti *just compensation*.⁴⁸

"For example. In Louisiana, just compensation that a business's goodwill value at the location must factored into compensation. Many states. However, restrict compensation to the property's market value".

48 Lawrence S. Clark *et al, op cit.*, hlm. 497.

Terjemahannya:

“Misalnya di Louisiana, kompensasi yang adil yang nilai kemauan bisnis di lokasi harus diperhitungkan dalam kompensasi. Banyak negara bagian baik namun membatasi kompensasi untuk nilai pasar properti.”

Hal ini memberikan makna kompensasi yang adil untuk pasar properti di setiap negara bagian Amerika.

Suatu hal yang sangat menarik pada UU Nomor 20 Tahun 1961 jo PP Nomor 39 Tahun 1973, bahwa bagi pihak yang tidak menerima ganti kerugian yang ditawarkan panitia penaksir, akan ditetapkan kemudian dengan menyerahkan kepada lembaga peradilan nilai ganti rugi yang layak. Hakim adalah suatu lembaga independen yang bertugas atas nama “keadilan”, yang dapat menggunakan prinsip *ex aequo et bono* sehingga putusan hakim mengenai ganti kerugian dapat merefleksikan keadilan.⁴⁹

Dengan adanya karakter ranah hukum pidana, ada ketakutan dari pemegang kebijakan, dalam hal ini pemerintah untuk menentukan siapa yang berhak karena uang jika sudah dikeluarkan untuk pemberian ganti rugi susah ditarik dan bisa saja orang tersebut kabur.⁵⁰ Misalnya, jika si B berhak, berarti pemerintah harus mengeluarkan uang kembali dengan alasan yang demikian itu, yaitu rasa ketakutan, maka ranah pidana karena ada rasa ketakutan

49 Di Belanda penetapan ganti rugi atas tanah yang diambil alih oleh negara untuk kepentingan umum ditetapkan oleh *Gewone Rechter* (hakim tingkat pertama).

50 Hasil wawancara dengan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri Jakarta Timur, 20 Januari 2013.

tersebut dicarilah formula hukum yang tidak bertentangan dengan undang-undang, maka lahirlah ranah lembaga konsinyasi yang pada saat itu sudah ada instrumen atau pengaturan hukum-hukumnya melalui Keppres, Perpres, dan sekarang undang-undang yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jika pengaturan atau instrumen-instrumen hukum payung hukum ini tidak ada, yang ada dan yang dipergunakan hanyalah pengaturan atau instrumen hukum yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara.⁵¹

KUHPerdara tersebut tidak mengatur konsinyasi seperti saat ini dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Konsinyasi yang diatur pada saat lampau (zaman Hindia Belanda) yang tidak mungkin terjadi sekarang ini sama dengan saat sekarang ini dengan adanya kemajuan zaman ditambah dengan kompleksitas masyarakat seperti saat ini. Dengan demikian, instrumen-instrumen hukum⁶ atas dipakai sebagai alat untuk melakukan penawaran ganti rugi yang dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat, tetapi tetap pada akhirnya bahwa konsinyasi itu tidak mempunyai akibat hukum. Begitu menurut pendapat dari salah satu petugas eksekusi di pengadilan.

⁶ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa aspek hukum dalam aspek hukum publik tentang konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan menurut aspek hukum perdata disampaikan oleh notaris atau juru sita yang merupakan pejabat publik atau pejabat yudisial, sedangkan konsinyasi ga⁶ti rugi yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah atau P2T

⁵¹ *Ibid.*

yang statusnya bukan pejabat negara bukan juga pejabat yudisial. Konsinyasi apabila dipaksakan menurut penulis, proses pengambilannya dikategorikan sebagai perampasan hak oleh negara (*seizure*).

G. PRINSIP-PRINSIP HUKUM KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

1

Pengadaan tanah dalam substansinya mengatur hak dan kewajiban warga negara, dan juga ada hak-hak dari manusia, yaitu hak atas tanah, yang dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum menghendaki, dengan mengingat fungsi sosial hak atas tanah, dapat saja hak atas tanah tersebut dicabut. Jika ada aturan hukum yang mengatur mengenai hak-hak dari manusia atau kewajiban dari warga negara, materi dan aturan tersebut diatur dalam undang-undang.⁵² Oleh karena itu, masalah konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut diatur dalam peraturan pemerintah. Ketentuan yang mendasar mengatur prinsip-prinsip dalam penerapan konsinyasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materielnya, sedangkan prosedur atau tata cara dalam penerapan konsinyasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mempertimbangkan (1) prinsip kehati-hatian dan (2) prinsip penghormatan.⁵³

52 Lihat A. Hamid, S. Attaimini dalam Muhammad Yamin, *op.cit.*, hlm. 100.

53 Menurut Mariam Budiardjo: *Good Governance* mencakup transparansi, akuntabilitas pada publik, baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak bisnis (*Corporate responsibility*) birokrasi yang andal, dan masyarakat madani yang dinamis serta berprofesionalisme tinggi. *Good Governance* juga mencakup

1. Prinsip Kehati-hatian

Prinsip kehati-hatian harus menjadi hal yang patut diperhatikan dan merupakan bagian dari hak rakyat yang tanahnya diambil dengan cara dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum. Prinsip kehati-hatian setidaknya digunakan saat dilakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen para pihak.

Sebagai contoh kasus prinsip kehati-hatian adalah dalam sistem ganti kerugian pada proyek Kanal Banjir Timur (KBT). Dalam proyek yang meliputi wilayah Marunda di Jakarta Utara dan Cipinang Muara di Jakarta Timur ini, tim panitia pengadaan tanah (P2T) menitipkan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Dalam proyek ini masalah administrasi dan kesepakatan perdamaian para pihak yang bersengketa belum tuntas.⁵⁴

Yang paling tragis adalah kasus hilangnya hak perdata ahli waris Kemin, pemilik hak atas tanah girik C 125 dan 364 seluas 6.420 meter persegi. Sistem ganti rugi (dengan menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri Jakarta Timur) telah mengabaikan tanah yang sejatinya milik delapan ahli waris almarhum Kemin. Tanah yang semula tidak dalam status sengketa sekarang diubah menjadi tanah sengketa, dan dijadikan beberapa peta bidang, yang

penegakan hukum (*rule of law*) dan penghormatan terhadap hak asasi. Bagi negara berkembang *good governance* sangat krusial demi mencapai pembangunan yang adil dan berkesinambungan..."Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita. Diterbitkan oleh Sekretariat Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan UNDP.

⁵⁴ <http://floodnews.com/detail-442-sistem-ganti-rugi-KBT-merugikan-warga>.

didaftarkan oleh tim P2T. Di dalamnya terdapat pula nama pihak yang sama sekali tidak ada pertalian darah sampai satu derajat ke atas nama para pihak yang bersengketa, dengan putusan Mahkamah Agung pada 2004 yang mengamanatkan sahnyanya objek kepemilikan almarhum Kemin di Kelurahan Malakasari, Jakarta Timur, atas tanah Girik C 125 dan 364 seluas 6.420 meter persegi.⁵⁵ Di sinilah pentingnya untuk mengedepankan prinsip kehati-hatian. Penulis berpendapat bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Timur tidak memeriksa asal-usul surat girik dan surat-surat yang dimiliki para pihak. Demikian juga pada kasus-kasus sengketa kepemilikan hak atas tanah lainnya untuk proyek KBT.

Pada kenyataannya, sistem ganti rugi untuk proyek KBT yang menganut berita acara peta bidang telah mengacaukan hukum positif yang berlaku di Indonesia. Pengadilan telah keliru dalam menafsirkan lembaga konsinyasi. Secara moral, mereka harus mempertanggungjawabkan putusan yang ternyata telah menciptakan ketidakadilan. Dapat disimpulkan bahwa, prinsip kehati-hatian harus dikedepankan dengan berpegang pada kehormatan terhadap hak-hak atas tanah yang merupakan bagian dari hak asasi warga negara sehingga warga kecil tidak dirugikan.

2.1 Prinsip Penghormatan Hak Bekas Pemegang Hak Atas Tanah

1 Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki warga merupakan bagian dari hak asasi warga

⁵⁵ <http://flonews.com.ibid>.

1

negara. Oleh karena itu, hak warga negara atas tanah tidak dengan sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu, termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada. Agar kepentingan warga terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.⁵⁶

Yang dimaksud unsur kepastian hukum, setiap orang mengharapkan hukum dapat diterapkan dalam hal terjadi peristiwa konkret: *flat justitias et pcreat mundus* (meskipun dunia ini runtuh, hukum harus ditegakkan). Dengan adanya kepastian hukum, akan tercipta ketertiban masyarakat. Diharapkan penegakan hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, dan bersifat menyamaratakan.⁵⁷

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum dengan penerapan konsinyasi harus memerhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Selain itu, pelaksanaannya harus dilakukan dengan cara seimbang. Untuk tingkat pertama, ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan pemegang hak atas tanah.

Salah satu kelemahan prinsip dalam regulasi tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia adalah bentuk ganti rugi yang

56 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 140.

57 *Ibid.*, hlm. 140—141.

8

tidak memperhitungkan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami pemegang hak atas tanah seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru. Peraturan-peraturan yang ada terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mengatur ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik.

Meski demikian, masyarakat Indonesia, khususnya pemegang hak atas tanah, menyadari bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Mereka menyadari bahwa mereka adalah bagian dari negeri ini. Mereka pada dasarnya rela melepaskan tanahnya demi kepentingan umum. Misalnya, pada pembangunan proyek Kanal Banjir Timur (KBT/BKT), warga tidak berkeberatan terhadap rencana pemerintah untuk membebaskan tanah mereka. Mereka menyadari bahwa BKT merupakan proyek bagi kepentingan bersama dalam rangka menanggulangi bencana banjir yang melanda Jakarta, khususnya wilayah Jakarta Timur. Oleh karena itu, masyarakat ikhlas melepaskan tanah mereka dengan syarat pemerintah memberikan ganti rugi yang layak dan tidak membuat mereka bertambah miskin. Bahkan, ada warga pemilik tanah yang meminta ganti rugi dua kali nilai jual objek pajak (NJOP) karena menilai tanah mereka terletak di tempat yang strategis dan nilai tanah terus naik setiap tahun, sedangkan pemerintah berpatokan pada ketentuan bahwa ganti rugi berdasarkan NJOP.

Dari segi sosiologis, pemegang hak atas tanah⁶ berhak mendapatkan kompensasi terhadap peralihan profesi akibat pelepasan tanah sebagai mata pencaharian. Petani yang kehilangan tanahnya harus berubah profesi menjadi buruh tani, buruh pabrik, penarik becak, atau buruh bangunan yang sebelumnya tak pernah mereka lakukan. Di samping peralihan profesi, relokasi atau perpindahan tempat dari sebuah komunitas yang sudah menyatu dengan pemilik tanah membuat mereka enggan melepaskan hak mereka atas tanah. Pemilik tanah mengalami ketercerabutan dari kehidupan sosial di tempat mereka tinggal sebelumnya. Mereka terpaksa harus berupaya untuk beradaptasi lagi dengan lingkungan baru, apalagi bagi anak-anak yang sedang berkembang secara sosial dan psikologis. Mereka akan asing dengan komunitas baru. Mereka juga harus belajar untuk bersosialisasi dengan masyarakat yang baru. Hal ini menunjukkan bahwa tanah memiliki nilai kebahagiaan yang di dalamnya tercakup kenangan dan kenikmatan-kenikmatan lain. Salah satu penyebabnya adalah bahwa kepemilikan atas tanah menimbulkan kenangan-kenangan bagi pemegang hak atas tanah di tempat atau komunitas yang lama.

Selama ini hampir setiap pemilik tanah yang terkena proyek pembebasan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merasa dirinya tertekan. Mulai dari tekanan berupa⁸ ganti rugi yang tidak sepadan, sulitnya mencari lahan baru sebagai pengganti tempat tinggal bagi mereka yang tinggal di kota-kota besar, tingginya harga bahan bangunan, dan masih ditambah lagi dengan kondisi

perekonomian nasional yang tidak menentu. Tekanan terhadap korban pembebasan tanah atau pelepasan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti kerugian yang dititipkan kepada Pengadilan Negeri (konsinyasi) ini bisa datang dari dalam ataupun luar. Tekanan dari dalam ini bisa berwujud pemberian uang ganti rugi yang tidak layak, sedangkan tekanan dari luar bisa berupa kondisi perekonomian negara yang tidak stabil.⁵⁸ Dengan konsinyasi ini, pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah beranggapan telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah. Keputusan untuk mengambil atau tidak mengambil uang ganti rugi di pengadilan itu diserahkan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk selanjutnya, pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah mengambil tanah-tanah hak, dan proyek pembangunan segera dilaksanakan.

Kalau pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah sudah dapat mengambil tanah setelah menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat, tindakan tersebut merupakan bentuk tidak adanya penghormatan terhadap hak atas tanah, yang menjadi prinsip atau asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh hukum tanah nasional kepada para pemegang hak atas tanah.⁵⁹

58 Hasil wawancara dengan Pds, korban Kanal Banjir Timur, Jakarta: Pondok Kopi, Tahun 2012—2013.

59 (a) Dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun (untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik

1

8

1

Setiap orang yang terkena program pembebasan atau pelepasan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya untuk ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri (konsinyasi), mengharapkan tingkat kehidupan yang lebih baik atau paling tidak sama dengan kondisi sebelumnya. Jika ternyata para korban pembebasan tanah menghadapi kehidupan yang lebih rendah dari sebelum tanahnya dibebaskan untuk kepentingan umum, tentu akan terjadi gejolak sosial. Oleh karena itu, prinsip penghormatan terhadap bekas pemegang hak atas tanah harus dikedepankan.

Konsinyasi (menitipkan uang ganti rugi) ke Pengadilan Negeri dapat diterapkan oleh P2T apabila dalam musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak atas tanah dengan P2T dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah telah tercapai kesepakatan yang dibuktikan secara tertulis. Konsinyasi dapat dikatakan dibenarkan karena telah ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dan P2T. Berarti prinsip penghormatan terhadap bekas pemegang

mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan ataupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.

- (b) Sehubungan dengan apa yang di atas dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apa pun dibenarkan pihak siapa pun kepada pemegang haknya. Untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "Penawaran Pembayaran yang diikuti dengan Konsinyasi pada Pengadilan Negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata. Maria S.W. Sumardjono, *op.cit.*, hlm. 282.
- (c) Prinsip Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.

hak atas tanah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, hal itu tidak berlaku untuk pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 1404 dan 1405 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) karena pasal-pasal tersebut ditujukan untuk pengaturan utang-piutang, bukan untuk pembayaran ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah. Proses penetapan ganti rugi bukan dengan perjanjian tertulis, melainkan dengan musyawarah, dan apabila tercapai kata sepakat, kemudian dirumuskan dalam berita acara penetapan ganti kerugian. Setelah ganti rugi dikonsinyasikan, konsekuensinya adalah tanah segera berpindah atau dikuasai oleh negara.

Secara konstitusional, Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, perbuatan hukum pengadaan tanah, yang dilakukan untuk kepentingan umum, apalagi untuk kepentingan swasta, harus menghormati hak perseorangan sepenuhnya. Penghormatan terhadap hak perseorangan atau individu (bekas pemegang hak atas tanah) merupakan sebuah keniscayaan yang wajib diberikan oleh negara, khususnya kepada warga negara yang aset atau miliknya hanya sebidang tanah tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum harus menjunjung tinggi dan menghormati hak-hak masyarakat yang dibebaskan atau dilepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Ini karena hal tersebut merupakan bagian dari hak asasi masyarakat sebagai warga negara yang harus dilindungi oleh negara dan dilaksanakan melalui proses hukum yang benar tersedia dan adil.

H. TATA CARA KONSINYASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Penggunaan cara konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada pedoman teknis administrasi dan teknis peradilan perdata umum dan perdata khusus buku II Edisi 2007 Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2008 salah satu topiknya adalah tentang penawaran pembayaran tunai dan konsinyasi yang merujuk pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 1404 sampai dengan 1412 KUHPdata. Adapun tata cara konsinyasi yang diterapkan dalam pengadaan tanah sebagai berikut:

- a. Yang berutang mengajukan permohonan tentang penawaran pembayaran dan penitipan tersebut ke Pengadilan Negeri yang meliputi tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan (debitur sebagai pemohon dan kreditur sebagai termohon).
- b. Dalam hal tidak ada persetujuan tersebut sub a, maka permohonan diajukan ke Pengadilan Negeri dimana termohon (si berutang pribadi) bertempat tinggal yang telah dipilihnya.
- c. Permohonan konsinyasi didaftar dalam register permohonan.
- d. Ketua Pengadilan Negeri memerintahkan juru sita Pengadilan Negeri dengan disertai 2 (dua) orang saksi, dituangkan dalam surat penetapan untuk melakukan penawaran pembayaran kepada si berpiutang pribadi di tempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya.

- e. Juru sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah ketua Pengadilan Negeri tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk membayar (*aanbod van gereede betaling*).
- f. Kepada pihak berpiutang diberikan salinan dari berita acara tersebut.
- g. Juru sita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena pihak berpiutang menolak pembayaran, uang tersebut akan dilakukan penyimpanan (konsinyasi) di kas kepaniteraan Pengadilan Negeri yang akan dilakukan pada hari ini, tanggal, dan jam yang ditentukan, dalam berita acara tersebut.
- h. Pada waktu yang telah ditentukan dalam huruf h, juru sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang tersebut kepada panitera Pengadilan Negeri dengan menyebutkan jumlah dan rincian uangnya untuk disimpan dalam kas kepaniteraan Pengadilan Negeri sebagai uang konsinyasi.
- i. Supaya pernyataan kesediaan untuk membayar yang diikuti dengan penyimpanan tersebut sah dan berharga, harus diikuti dengan pengajuan permohonan oleh si berutang terhadap berpiutang sebagai termohon kepada Pengadilan Negeri, dengan petitum:
- Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi.
 - Menghukum pemohon membayar biaya perkara.⁶⁰

⁶⁰ Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Perdata Umum dan Perdata Khusus (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2007), hlm. 105—106.

1

Penggunaan cara konsinyasi dalam 4 pengadaan tanah untuk kepentingan umum jelas sangat merugikan pemegang-pemegang hak atas tanah karena pemegang hak atas tanah tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan besarnya ganti kerugian dan pemegang hak atas tanah tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menerima besarnya ganti kerugian yang telah dititipkan kepada Pengadilan Negeri. Oleh karena itu, untuk menjamin dan memberikan perlindungan hukum, kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam menentukan besarnya ganti rugi, P2T harus mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah berdasarkan harga umum setempat. Selain itu, dalam menetapkan besarnya ganti rugi, P2T juga harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Lokasi dan faktor strategis lainnya yang dapat memengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan dinas pekerjaan umum/dinas pertanian setempat.
- b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah, dan fasilitas lain.⁶¹

Ketentuan tentang konsinyasi dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang di atasnya terdapat bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa dari mereka tidak ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak

⁶¹ Muhadar, *Viktifikasi Kejahatan Pertanahan*, (Yogyakarta: LaksBang, 2006), hlm.156.

4

ditemukan tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Ketentuan mengenai konsinyasi tadi masih menimbulkan persoalan yuridis seperti berikut.

1. Jika beberapa pemilik yang secara bersama-sama memiliki tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah telah diketahui tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang membutuhkan tanah, apakah dapat dibenarkan ganti kerugiannya di-konsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat?
2. Bagaimanakah prosedur konsinyasi atas ganti kerugian bagi seorang pemilik atau beberapa pemilik, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang tidak ditemukan oleh instansi pemerintah yang membutuhkan?

Dengan demikian, hal ini dapat menyulitkan pelaksanaan konsinyasi. Oleh karena itu, Soedalhar berpendapat bahwa uang ganti kerugian baru dapat dikonsinyasikan apabila:

- a. musyawarah mengenai ganti kerugian tercapai dalam arti beberapa pemilik tanah atas sebidang tanah menyetujui ganti kerugian, sedangkan satu atau beberapa pemilik atas sebidang tanah tersebut tidak dapat ditemukan;
- b. yang memerlukan tanah adalah instansi pemerintah.⁶²

⁴ Soedalhar, "Fungsi Hukum Mengendalikan Pembebasan Tanah dalam Pembangunan Berkesinambungan, Makalah Seminar Hukum sebagai Pengendalian Kesenambungan Pembangunan Nasional, Surabaya, 24 Oktober 1993, hlm. 8.

4

Untuk memahami satu pasal dalam suatu peraturan, pasal tersebut harus dikaitkan dengan pasal lain. Atas dasar interpretasi ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Dengan demikian, konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diterapkan apabila beberapa pemilik tanah atas sebidang tanah, bangunan, atau benda-benda lainnya yang terkait dengan tanah telah memberikan persetujuan mengenai besarnya ganti kerugian, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan tempat tinggalnya.

Mengenai prosedur konsinyasi atas ganti kerugian bagi satu atau beberapa pemilik sebidang tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang tidak ditemukan tempat tinggalnya oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, hal ini dapat menimbulkan kesulitan dalam melaksanakan konsinyasi tersebut. Sebagai jalan keluarnya, instansi pemerintah berupaya mencari tempat tinggal pemilik hak atas tanah yang tidak diketahui tempat tinggalnya di media cetak dan elektronik dengan biaya pemasangan iklan ditanggung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Jika dalam waktu 30 hari setelah pemasangan iklan tersebut tetap tidak diketahui tempat tinggalnya, atau tidak ada tanggapan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah baru dapat mengonsinyasikan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri setempat. Namun, sebaliknya, jika ada tanggapan dalam waktu tiga puluh hari setelah pemasangan

iklan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pihak yang dipandu oleh panitia pengadaan tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Meskipun sebagian besar pemegang hak atas tanah dalam suatu kawasan telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, masih ada satu atau beberapa pemegang hak atas tanah yang berbeda bidang tanahnya dalam kawasan tersebut belum menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian. Oleh karena itu, terhadap satu atau beberapa pemegang hak atas tanah ini uang ganti kerugiannya tidak dibenarkan untuk dikonsinyasikan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, dengan peraturan pelaksanaannya, yakni Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, mengatur tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum:

1. 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. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri berupa uang dalam mata uang rupiah.
4. Pelaksanaan penitipan ganti kerugian dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.⁶³

Dalam Pasal 87, Pasal 88, Pasal 89, Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diatur lebih lanjut tentang tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai berikut:

1. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan tidak mengajukan keberatan, ganti kerugian dapat diambil dalam waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
2. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ganti kerugian dapat diambil oleh pihak yang berhak menghendakinya dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
3. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, pelaksana pengadaan tanah (P2T) menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakterdapatannya pihak yang berhak secara tertulis kepada Camat dan Lurah/Kepala Desa atau nama lainnya.

⁶³ Lihat Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 86.

1

4. Dalam hal pihak yang berhak telah diketahui keberadaannya, pihak yang berhak mengajukan permohonan kepada pengadilan tempat penitipan ganti kerugian dengan surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah.
5. Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak setelah putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (dading).
6. Dalam hal objek pengadaan tanah masih dipersengketakan kepemilikannya, pengambilan ganti kerugian dilakukan setelah adanya acara perdamaian (dading).
7. Dalam hal objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, ganti kerugian diambil oleh pihak yang berhak setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita.
8. Dalam hal objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, ganti kerugian dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah dengan persetujuan dari pihak bank.
9. Pengambilan ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada ketua pelaksana pengadaan tanah.

10 Dalam hal uang ganti rugi telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan pihak yang berhak masih menguasai objek pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pengosongan tanah tersebut kepada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah.⁶⁴

Berdasarkan tata cara penerapan konsinyasi dalam ketentuan Perpres Nomor 71 Tahun 2012, penulis berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan yang menyangkut konsinyasi terdapat dalam KUHPerdara (*Burgerlij Wetboek Voor Indonesia Stb. 1847-23*) buku ketiga Bab IV Pasal 1405 sampai Pasal 1412 KUHPerdara. Konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pelaksanaannya di lapangan sering kali digunakan untuk mengelabui berbagai pihak, termasuk pengadilan, khususnya pembeli tanah dari masyarakat pedesaan yang kurang pendidikannya. Pembeli berdalih seolah-olah sudah ada kesepakatan tentang harga tanah atau ganti kerugian hak atas tanah, yang dibuktikan dengan adanya tanda tangan warga masyarakat. Padahal, kenyataannya, tanda tangan itu belum tentu merupakan suatu kesepakatan. Ini karena kadang-kadang tanda tangan warga masyarakat itu dibubuhkan untuk mengisi daftar hadir dalam acara pengarahan atau pertemuan antara warga dan calon pembeli atau P2T. Jika dikaji secara saksama, ketentuan konsinyasi dalam KUHPerdara ini cukup memadai untuk dijadikan landasan pengaturan konsinyasi, misalnya untuk properti, bisa dikategorikan sebagai kepentingan umum, karena itu tidak bisa digunakan ketentuan-ketentuan yang

⁶⁴ *ibid.*

mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁶⁵ Artinya, perusahaan harus membeli langsung dari warga. Pembeli tidak bisa memaksa warga menjual tanah⁶ secara sepihak. Harga jual harus didasarkan pada harga pasar yang disepakati kedua⁶ pihak. Namun, untuk kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, dalam upaya mengatasi permasalahan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum, bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut juga harus diperhatikan. Jika tanah warga diperlukan untuk kepentingan umum, pencabutan haknya haruslah dilakukan sedemikian rupa sehingga bekas pemegang hak tersebut tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.⁶⁶

Menurut Pasal 1381 KUHPerdara, konsinyasi (penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan) merupakan salah satu upaya mengakhiri suatu perikatan. Cara lainnya adalah pembayaran, pembaruan utang, perjumpaan utang, (kompensasi) pencampuran utang, pembebasan utang, musnahnya barang yang terutang, kebatalan atau pembatalan, dan karena kedaluwarsa.⁵ Penawaran yang dimaksud di sini bukanlah dalam pengertian penawaran harga dalam taraf negosiasi untuk mencapai kesepakatan, melainkan dalam arti alternatif solusi apabila kreditur menolak pembayaran yang disepakati dari debitur. Penolakan pembayaran ini biasanya terjadi karena kreditur berubah pikiran sebagai akibat perubahan harga tanah yang

65 Maria S.W. Sumardjono, "Bukan Kepentingan Umum", *Kompas*, 12 Oktober 2007.

66 Hasil wawancara dengan Hs, Jakarta: Duren Sawit, Tahun 2012—2013.

5

melonjak dalam waktu singkat. Dengan kata lain, penawaran yang dimaksud KUHPerdata merupakan pelaksanaan kesepakatan dan bukannya penawaran yang diajukan calon pembeli dan belum mendapatkan persetujuan penjual. Pemahaman yang benar oleh masyarakat tentang pengertian penawaran dalam konsinyasi ini sangat penting karena dalam praktiknya pihak pembeli sudah menitipkan uangnya di pengadilan. Padahal, kesepakatan harga dan perjanjian jual beli belum dilaksanakan.

Dengan tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan permasalahan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri, penulis berpendapat bahwa seyogianya hal itu ditindaklanjuti dengan petunjuk teknis khusus mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum dalam pelaksanaannya. Sebab, selama ini yang dilakukan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam KUH Perdata.⁶⁷ Ini jelas bertentangan dengan asas-asas perolehan hak atas tanah, yakni asas musyawarah dan mufakat. Misalnya, prosedur pengajuan dan pelaksanaan yang sederhana, aturan tentang cara pengambilan uang, baik yang dilakukan oleh pihak yang memerlukan tanah maupun pihak bekas pemegang hak tanah; pengaturan tentang kepemilikan bukan dari uang yang dititipkan; dan hal-hal penting lainnya yang tentunya tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

67 Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Perdata Umum dan Perdata Khusus, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2007), hlm. 105—106.

Petunjuk teknis ini sangat penting agar kegiatan peng-
adaan tanah bagi kepentingan umum dilakukan secara
benar; beritikad baik⁵ menghindarkan penyelundupan hu-
kum. Penentuan saksi bagi para pelanggarnya dilakukan
secara transparan. Tanpa petunjuk teknis ini, ada peluang
bagi oknum tertentu, termasuk aparat pengadilan, untuk
memperoleh keuntungan dengan melawan hukum. Sebab,
petunjuk teknis ini merupakan salah satu bukti perlindungan
hukum bagi bekas pemegang hak atas tanah. Pengaturan⁵
khusus ini merupakan *lex specialis*. Pengaturan ini diterapkan
apabila terjadi ketidaksepakatan atau permasalahan hukum
yang menyangkut pengadaan tanah bagi kepentingan
umum dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, diperlukan
pemahaman dan penguasaan yang benar dari peraturan
tentang pertanahan dalam menafsirkan lembaga konsinyasi.

Dengan menerima penawaran pembayaran (konsinyasi)¹
di Pengadilan Negeri dalam pengadaan tanah bagi ke-
pentingan umum, yang menjadi persoalan adalah sudah
benar dan tepatkah putusan yang dikabulkan mengenai
permohonan konsinyasi itu sebagaimana yang terjadi
dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama
ini.⁶⁸ Putusan pengadilan yang mengabulkan permohonan
konsinyasi bagi kepentingan umum, menurut Maria
S.W. Sumardjono, dasar hukumnya tidak ada. Hal itu
menandakan bahwa pemutus perkara itu tidak mengerti

68 Kasus Kedung Ombo, Kasus KBT, Kasus Pembebasan Tanah Pondok Derita.

hukum pertanahan.⁶⁹ Secara moral, pemutus perkara harus mempertanggungjawabkan putusannya, yang ternyata telah menciptakan ketidakadilan bagi masyarakat pemegang hak atas tanah yang dibebaskan atau dilepaskan dalam kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan akhirnya menderita karena pengadaan tanah ini menyangkut hak asasi manusia. Dengan demikian, tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum harus tetap dilaksanakan dengan musyawarah. Untuk itu, undang-undang pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)⁷⁰ menyatakan pencabutan hak merupakan upaya terakhir jika tidak tercapai kesepakatan, sementara pembangunan tidak bisa di⁶hkan ke lokasi lain. Upaya yang bisa dilakukan adalah⁴ dengan pencabutan hak atas tanah. Jadi, instansi yang memerlukan tanah tidak dapat menggunakan konsinyasi, tetapi langsung mengajukan pencabutan hak atas tanah kepada pihak yang berwenang.

⁴ Dengan demikian menurut penulis, bahwa praktik tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dapat dibenarkan. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, instansi pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah harus memberikan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah berdasarkan musyawarah dengan besaran ganti kerugian yang sudah disepakati bersama. Bersamaan

69 Maria S.W. Sumardjono, *op.cit.*, *Kompas*, 12 Oktober 2007.

70 Lihat Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

4

dengan pemberian ganti kerugian, pemegang hak atas tanah membuat surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sehingga tanah tersebut menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Untuk selanjutnya, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah yang baru atas tanah yang dilepaskan tersebut kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN).

REFERENSI

Buku:

Abdul Kadir, Muhammad. 1990. *Hukum Perikatan, Cetakan Ke-2*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Aliminsyah dan Padji. 2003. *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan*. 6

Badruzaman, Mariam Darus. 1983. *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni.

Diamond, Michael. 1998. *Real Estate Law*. West Publishing: Albano.

_____. 1996. *Real Estate Law*. Terjemahan Gregory Churchill. Jakarta: Tatanusa.

G., Abdul Hakim & Budiman Tanuredjo. 1997. *Dua Kado Hakim Agung Buat Kedung Ombo: Tinjauan Putusan-Putusan Mahkamah Agung tentang Kasus Kedung Ombo*, Cetakan Pertama. Jakarta: Elsam.

Gunanegara. 2008. *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan 1. Jakarta: Tatanusa.

Hamzah, Andi. 1986. *Kamus Hukum*, Cet-1. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Hutagalung, Arie Sukanti. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

_____. 2003. *Konsep yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

_____. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI.

_____, dan Supardjo Sujadi. 2012. "Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan dalam Rangka Mendukung Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur (sarana jalan tol Trans-Jawa)" dalam buku *Dinamika Pemikiran tentang Pembangunan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.

Kalo, Syafruddin. 2004. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka Bangsa.

Kusumo, Sudikno Merto. 1991. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Kusumo, Sudikno Merto. 1998. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty.

Kelly, Alfred H. & Winfred A. Harbison. 1948. *The American Constitution*. New York: Nortor and Company.

Labrousse, Pierre. 2010. *Dictionnaire Indonesien-Francais*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Lubis, Muhammad Yamin & Abdul Rahim. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2007. *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Perdata Umum dan Perdata Khusus*. Jakarta: MA RI.

Muhadar. 2006. *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Cetakan ke II, Edisi Revisi. Yogyakarta: Laks-Bang Pressindo.

R. Setiawan, 1987. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Cet-4, Bandung: Bina Cipta.

- R., Subekti. 1995. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan Kedua Puluh Edisi Revisi. Jakarta: Pradya Paramita.
- _____. 1994. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cetakan Ke-26. Jakarta: Intermasa.
- Shadily, Hasan & John M. Echol. 2005. *An English-Indonesian Dictionary*, Cet XXVI. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sihombing, Irene Eka. 2011. *Budaya dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Kumpulan Tulisan dalam Rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH, M.L.I, Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner)*. Depok: FHUI.
- Simorangkir, JCT., Rudy T. Erwin, JT. Prasetyo. 1983. *Kamus Hukum*. Jakarta: Aksa⁴ Baru.
- Syahrani, Ridwan. 1992. *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*. Bandung: Alumnus.
- Tim Penyusun Kamus Pusat. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III. Jakarta: Balai Pustaka.

Makalah dan artikel:

- Arsin, FX. 2012. "Mengkritisi UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembebasan untuk Kepentingan Umum," Tahun 2012.
- Hutagalung, Arie Sukanti. et al. 2002. "Kebijakan Pertanahan tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Provinsi DKI Jakarta", hasil kajian kerja sama antara Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, 2002.
- _____. 2003. "Analisa Yuridis Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

dan Peraturan Pelaksanaannya.” (yang disampaikan dalam Diklat Penyelesaian Konflik Pertanahan Angkatan II) yang diselenggarakan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22—26 April 2003.

_____. 2005. Fungsi Tanah di Indonesia dalam Perspektif Pembangunan dan Berbagai Masalahnya, (disampaikan dalam seminar Nasional Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005) Sebagai Pembangunan Atau Alat Represif yang Diselenggarakan oleh Pusat Kajian Kebijakan Hukum dan Ekonomi (PK2HE), Bogor, 9 Agustus 2005.

_____. 2011. “Komentar Asas Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan”, disampaikan dalam rapat dengar pendapat umum RUU DPR RI, 2011.

Sumardjono, Maria S.W. 1990. Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara – Badan Pertanahan Nasional, Medan 19—20 September 1990.

_____. 1994. “Aspek Yuridis Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya”, disampaikan pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, 3 Desember 1994.

_____. 2011. “Catatan terhadap RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan”, disampaikan pada rapat dengar pendapat umum dengan Komisi II DPR RI, 2 Maret 2011

_____. 2013. Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi pembanguna untuk kepentingan umum jelas peraturan

Presiden Nomor 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan Perkoban Nomor 5 Tahun 2012 pada *legal short course "Problematika Pengadaan Tanah di Indonesia"*, diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta 26 September 2013.

Sitorus, Oloan. 1994. "Eksistensi Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah", artikel dalam SKH Sihar Indonesia Baru, 6 Juli 1994.

Setiawan, R. 1995. Konsinyasi, Varia Peradilan Nomor. 123, Desember 1995.

Disertasi:

Attamimi, A. Hamid S. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi sebagai Pengatur dalam Kurun Waktu Pelita I-IV", Disertai doktor. Jakarta: Universitas Indonesia.

Limbong, Bernhard. 2011. "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan Penghormatan Terhadap Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", Doktor Ilmu Hukum. Bandung: Universitas Padjajaran.

Peraturan Perundangan dan Keputusan Presiden:

UUPA Nomor 5 Tahun 1960

UU Nomor 2 Tahun 2012

Keppres Nomor 55 Tahun 1993

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.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005

Perpres Nomor 65 Tahun 2006

UU Nomor 23 Prp Tahun 1959

8

PP Nomor 19 Tahun 1973

UU Nomor 20 Tahun 1961

Perpres Nomor 71 Tahun 2012

Koran:

Kompas, 12 Oktober 2007

6

Kompas, 25 September 1998

Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994.

Wawancara:

Wawancara dengan Hs, Jakarta: Duren Sawit, Tahun 2012—
2013

Wawancara dengan Pds, korban Kanal Banjir Timur, Jakarta:
Pondok Kopi, Tahun 2012—2013.

Wawancara dengan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri
Jakarta Timur. Jakarta, 20 Januari 2013.

Wawancara dengan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri
Jakarta Timur. Jakarta, 20 Januari 2013.

Wawancara dengan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri
Jakarta Timur. Jakarta, 20 Januari 2013.

Wawancara dengan TS., IP, dan S, korban pembebasan hak atas
tanah. Jakarta, 15 April 2012 sampai dengan 10 Februari
2013.

Wawancara dengan informan Pengadilan Jakarta Timur, Jakarta,
20 Februari 2013.

Wawancara dengan Informan Wakil Ketua Perdata Pengadilan Negeri Jakarta Timur dan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri. Jakarta, 20 Januari 2013.

Wawancara dengan Informan Wakil Ketua Perdata Pengadilan Negeri Jakarta Timur dan Petugas Eksekusi Pengadilan Negeri. Jakarta, 20 Januari 2013.

Putusan Pengadilan:

Putusan No. 143/Pdt/1991/PTSmg dan diputuskan pada tanggal 9 April 1991.

Putusan No. 2263.K/Pdt/1991 dan diputuskan pada tanggal 18 Juli 1993.

Putusan No. 117/Pdt/G/1990/PNSmg pada tanggal 17 Desember 1990.

Internet:

<http://unsri.ac.id/dosen/sulaimjan>, karakteristik dari penjualan konsinyasi

[http://www.Lawskripsi.com/index.php?option=comcontent&view=article & id=3&+emid=3](http://www.Lawskripsi.com/index.php?option=comcontent&view=article&id=3&+emid=3)

[http://id.schvoong.com/writing-and-speaking/presenting/20061484/fix 2230 yuz WgBM.](http://id.schvoong.com/writing-and-speaking/presenting/20061484/fix_2230_yuz_WgBM)

[http://www.lawskripsi.com/index.php?option=Comcontent & View = article & Id=3 & +emid=3](http://www.lawskripsi.com/index.php?option=Comcontent&View=article&Id=3&+emid=3)

[http://iwaks-sabena.com/RUU.Pengadaan Tanah perlu pertegas-Mekanisme konsinyasi](http://iwaks-sabena.com/RUU.PengadaanTanahperluPERTEGAS-MekanismeKonsinyasi)

[http://flonews.com./detail-442-sistem ganti rugi BKT merugikan warga](http://flonews.com/detail-442-sistem-ganti-rugi-BKT-merugikan-warga)

TENTANG PENULIS

Aartje Tehupeiory, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) di Universitas Kristen Indonesia serta Magister Hukum (S2) dan Program Doktor (S3) di Universitas Indonesia. Doktor ilmu hukum bidang hukum agraria/hukum tanah ini adalah dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta dan dosen bersertifikasi



Kementerian Pendidikan Nasional. Sejak 2001 berbagai jabatan struktural di lingkup Universitas Kristen Indonesia telah diembannya antara lain Ketua UKI Press (2015—sekarang), Kepala Pusat Penelitian FH UKI (2014—2016), Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara FH UKI (2010—2013), Kepala Pusat Studi Hukum Agraria (2009—2013), Kepala Bagian Hukum, Masyarakat dan Pembangunan (2009—2010), Sekretaris Jurusan Hukum Administrasi Negara (2004—2008), dan Sekretaris Jurusan Hukum Perdata (2001—2004).

Komitmen Aartje di hukum agraria/hukum tanah ini membuatnya ikut berperan aktif dan berkontribusi sebagai ahli berpendapat dalam puluhan perkara persidangan kasus

tanah sejak 2007 hingga saat ini. Selain itu, ia aktif berbagi ilmu dengan menjadi pembicara dalam berbagai seminar dan kajian ilmiah tentang hukum tanah dan partisipasi perempuan. Puluhan karya tulis dan artikel lepasnya tercantum di jurnal-jurnal penelitian dan media massa. Ia juga tercatat sebagai salah seorang tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Hak Atas Tanah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) pada 2011—2012.

Aartje tercatat aktif di berbagai organisasi antara lain Ketua Umum Lembaga Reforma Agraria Indonesia/LeRAI (2015—sekarang), Pengurus Pusat Yayasan Pendidikan GPIB (2016—sekarang), Asosiasi Pengajar Hukum dan Gender Se-Indonesia (2004—sekarang), Anggota Komunitas Penulis Buku Hukum se-Indonesia (2012—sekarang), dan Anggota Komisi Hukum dan HAM PGI (2016—sekarang).

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

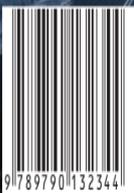
1 Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan dan KUHPerdara (perihal pengadaan tanah untuk kepentingan umum) sangat berbeda.

Perbedaan ini terletak pada pengertian, dasar hukum, bentuk, sifat dan karakter, serta prinsip dan syarat.

Pada implementasinya, konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali merugikan masyarakat. Banyak praktik tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak dapat dibenarkan. Inilah buku yang menjelaskan implementasi aturan-aturan mengenai konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Di dalamnya menjelaskan perbedaan makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis dengan KUHPerdara. Selain itu, dipaparkan pula konsinyasi dari perspektif KUHPerdara, dasar timbulnya konsinyasi, karakteristik dan syarat sah, prinsip hukum, tahapan-tahapan konsinyasi, serta tata cara konsinyasi yang baik dan benar.

ISBN (13) 978-979-013-234-4

ISBN (10) 979-013-234-4



MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Ebook
Raih Asa Sukses



GET IT ON
Google play



Perum. Bukit Permai Jln. Kerinci Blok A2 No. 23—24,
Cibubur, Jakarta Timur, 13720

Telp. (021) 29617008 / 09 / 110; Fax. (021) 8721570

Toko buku online: www.bukularis.co.id;

Webs: www.penebarswadaya.co.id;

E-mail: admin@penebarswadaya.co.id

Penebar Swadaya Grup @penebar_swadaya

Penebar Swadaya Grup 081 31 8888 180

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN
TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dr. Aartje Tehupeory, SH., MH.

MAKNA KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Dr. Aartje Tehupeory, SH., MH.

Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

ORIGINALITY REPORT

26%

SIMILARITY INDEX

21%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

11%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repositori.usu.ac.id Internet Source	8%
2	Submitted to Universitas Kristen Student Paper	4%
3	Submitted to Padjadjaran University Student Paper	4%
4	vdocuments.mx Internet Source	3%
5	www.library.ohiou.edu Internet Source	2%
6	moam.info Internet Source	2%
7	123dok.com Internet Source	2%
8	pppm.stpn.ac.id Internet Source	2%

Exclude bibliography On