

TESIS

**KONSINYASI GANTI KERUGIAN DALAM
PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM MENURUT
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 71 TAHUN 2012
DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI**

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar

Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum



OLEH :

NAMA : SITI RODHIYAH

NOMOR POKOK MAHASISWA : 191021103

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU**

2021

ABSTRAK

Konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan penumpang domestik/internasional dan kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti dilakukan karena adanya pemilik tanah yang sedang memperkarakan objek tanah tersebut ke Pengadilan. Hal ini dilakukan dikarenakan agar tidak terjadi kesalahan dalam pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah serta untuk menghindari timbulnya permasalahan dikemudian hari. Dari hal tersebut maka perlu diteliti bagaimana pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan konsinyasi yang digunakan untuk pembangunan pelabuhan penumpang domestik/internasional dan kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti. Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah diskriptif analitis atau disebut juga dengan metode penelitian sosiologis (empiris). Sumber data melalui data primer dan data sekunder sedangkan alat sebagai pengumpul data yang digunakan yaitu kuisioner dan wawancara. Dari data tersebut kemudian di olah dan disaji dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian. Berdasarkan hasil penelitian yang didapat bahwa pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti dilakukan dengan mengikuti ketentuan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Sedangkan hambatan yang dihadapi yaitu faktor masyarakat, objek tanah yang masih diperkarakan di Pengadilan dan faktor sarana atau fasilitas.

Kata Kunci : *Konsinyasi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum*

ABSTRACT

Consignment for land acquisition compensation for the construction of domestic / international passenger ports and cargo in Meranti Islands Regency was carried out because the land owner was taking the land object to court. This is done because there is no mistake in paying compensation for land acquisition and to avoid problems in the future. From this, it is necessary to examine how the implementation of land acquisition compensation consignment for the interests of the Meranti Islands Regency Regional Government and the obstacles faced in implementing the consignment used for the construction of domestic / international passenger ports and cargo in Meranti Islands Regency. The research method used in the preparation of this thesis is analytical descriptive or also known as the sociological (empirical) research method. The data source is through primary data and secondary data, while the data collection tools used are questionnaires and interviews. From this data, it is then processed and presented by comparing field data with the opinions of experts or with laws and regulations which are used as a juridical basis for research. Based on the results of the research, it is found that the implementation of the consignment of compensation for land acquisition for public interest which is used for the construction of the Domestic / International Passenger Port in Dorak, Meranti Islands Regency is carried out by following the provisions in accordance with Presidential Regulation Number 71 of 2012. While the obstacles faced are community factors land objects that are still being litigated in court and the factors of means or facilities.

Keywords : *Consignment, Land Acquisition, Public Interest*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Wasyukurillah, merupakan kata yang paling tepat untuk menggambarkan perasaan hati penulis saat ini. Karena hanya dengan rahmat dan hidayah Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir penulisan tesis sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau. Shalawat dan salam allahuma shali ala sayyidina Muhammad wa ali sayyidina Muhammad, Kepada Rasulullah SAW, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini tepat waktu dengan judul **“Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Meranti.”**

Tidak dipungkiri bahwa dalam penyusunan serta penyelesaian tesis ini banyak pihak yang telah membantu penulis. Baik bersifat dukungan materil maupun dukungan moril yaitu berupa data, fasilitas, semangat dan motivasi, masukan, kritikan dan saran serta doa yang begitu besar. Untuk itu dengan tulus dan segala kerendahan hati, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Yang terkasih Ayahanda H. Mahidin Saman dan Ibunda Hj. Zalmah, atas cinta dan kasih sayangmu selama ini;
2. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi.,SH.,M.C.L selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;

3. Bapak Prof. Dr. Yusri Munaf, S.H., M. Hum selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan;
4. Bapak Dr. H. Effendi Ibnu Susilo, S.H., M.H selaku Wakil Direktur Bidang Administrasi dan Keuangan Pascasarjana Universitas Islam Riau sekaligus sebagai Pembimbing I, terimakasih atas waktunya yang sangat berharga dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya;
5. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H, M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau sekaligus sebagai Pembimbing II yang telah menyetujui judul penelitian tesis ini serta yang telah banyak membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu Dosen dibalas oleh Allah SWT;
7. Seluruh Staf dan karyawan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
8. Bapak Sudandri, SH selaku Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti;
9. Teristimewa untuk saudara-saudaraku, Bang Ali, Kak Ija, Bang Tengku, Kak Yani, Bang Isan, Bang Aidef, Kak Ami, Andi dan Zulha yang selalu membantu

dan mendoakan penulis tanpa banyak mengeluh, serta keponakan tersayang Arief, Irfan, Alya, Hafizh, Fadia, Shirin, dan yang paling manis Aira serta cika;

10. Khusus buat Princess Ariestya dan dr. Eti yang telah banyak membantu dan memberikan motivasi serta doa dalam menyelesaikan tesis ini;
11. Teman-teman seperjuangan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Kelas C Hukum Tata Negara Angkatan 2019;
12. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati, penulis berharap semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah mereka berikan, Aamiin Ya Robbal'Alamiin.

Atas segala kekurangan dan kesempurnaan dalam penelitian dan penulisan tesis ini, kritik serta saran yang bersifat membangun dari semua pihak sangat diharapkan demi kesempurnaan di masa mendatang.

Pekanbaru, Maret 2021

Penulis,

SITI RODHIYAH

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Masalah Pokok.....	14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	14
D. Kerangka Teori.....	15
E. Konsep Operasional	19
F. Metode Penelitian.....	20
BAB II TINJAUAN UMUM KONSINYASI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI	27
A. Tinjauan Umum Hukum Agraria.....	27
B. Perbandingan Peraturan Yang Mengatur Tentang Konsinyasi..	35
C. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah, Pemberian Ganti Kerugian dan Konsinyasi serta Fungsi Sosial Hak atas Tanah	44
BAB III KONSINYASI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT PERATURAN PRESIDEN NOMOR 71 TAHUN 2012 DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI	69

A. Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Atas Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo Di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti.....	69
B. Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Atas Tanah Yang Digunakan Untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo Di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti	113
BAB IV PENUTUP	129
A. Kesimpulan.....	129
B. Saran.....	130
DAFTAR KEPUSKATAAN	132

DAFTAR TABEL

Tabel I. 1	Jumlah Populasi dan Sampel	24
Tabel I.2	Jumlah Populasi dan Responden.....	25
Tabel II.1	Perbandingan Objek Kepentingan Umum	38
Tabel III.1	Jawaban Responden tentang Pemeberitahuan Rencana Pembangunan Kepada Pemilik Tanah.....	74
Tabel III.2	Jawaban Responden tentang Musyawarah antara Pemilik Tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)	75
Tabel III.3	Jawaban Responden tentang Penetapan Nilai Ganti Kerugian ...	76
Tabel.III.4	Pihak yang Berperkara.....	78
Tabel.III.5	Rekap Konsinyasi Penagdaan Tanah untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo	93
Tabel III.6	Jawaban Responden Terhadap Pengetahuan Peraturan tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	114
Tabel III.7	Jawaban Responden tentang Makna Fungsi Sosial Hak Atas Tanah	121
Tabel III.8	Jumlah Pegawai pada Bagian Hukum dan HAM Tahun 2014 ...	125

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang dapat dimanfaatkan oleh umat manusia di bumi ini, baik untuk tempat pemukiman maupun sumber mata pencaharian. Tanah bagaikan tubuh alam yang terdapat pada bagian kerak bumi. Tanah menempati sebagian besar dataran di bumi ini. Selain itu tanah merupakan tempat tumbuhnya berbagai macam tanaman dan tentu sebagai alas kehidupan makhluk hidup lain di bumi ini, baik hewan maupun manusia.

Bagi bangsa Indonesia tanah merupakan kekayaan nasional yang harus dapat dikelola secara cermat untuk kesejahteraan dan kepentingan rakyat di masa sekarang ini maupun masa yang akan datang.

Bagi sebuah negara, tanah mempunyai nilai sangat strategis. Oleh karena itu perkembangan masalah tanah semakin rumit dan sering menimbulkan polemik.

Dalam perkembangannya masalah tanah makin pelik, sehingga dimensinya terus meningkat mengikuti dinamika laju pembangunan bangsa ini, termasuk dimensi yuridis, ekonomis, politis, sosial, religious magis, bahkan bagi Negara tanah memiliki dimensi strategis.¹

Meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang pesat dengan penyebaran yang

¹ Darwin Ginting, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, Fokusindo Mandiri, Jakarta, 2013, hlm. 122

tidak merata antar wilayah, turut menjadi salah satu penyebab sering terjadinya permasalahan tanah.²

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar—besarnya kemakmuran rakyat”. Penguasaan negara adalah untuk melindungi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam hubungannya dengan penggunaan bumi, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sepanjang berkaitan dengan tanah, dibuat kebijakan nasional di bidang pertanahan yang bertujuan untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, diantaranya berupa pendistribusian kembali kepemilikan atas tanah dan pembatasan kepemilikan luas tanah pertanian, sehingga penguasaan atau pemilikan tanah tidak terpusat pada satu kelompok tertentu. Serta juga harus mengutamakan petani yang benar-benar tidak memiliki tanah untuk digarap.

Masalah tanah dapat menimbulkan sengketa dan perkelahian antar individu atau kelompok karena masing-masing orang atau kelompok ingin menguasai tanah yang terkandung kekayaan alam di dalamnya hal ini dikarenakan tanah sangat penting bagi kehidupan sehingga masing-masing individu sering bersaing dalam merebut hak atas tanah.

Salah satu faktor penyebab timbulnya konflik pertanahan adanya kebijakan yang kurang berpihak kepada masyarakat golongan ekonomi rendah. Kita bisa mengambil contoh pada kebijakan masa lalu, dimana pemerintah lebih

² Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016, hal. 158

mengutamakan kepentingan penanaman modal skala besar lebih dan banyak memberikan fasilitas kepada pengusaha demi menarik investor untuk menanamkan modalnya. Tidak pula diimbangi dengan memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap kepemilikan tanahnya.³

Disamping itu, tumbuh kembangnya kehidupan ekonomi, sosial, politik, dan kebudayaan seseorang maupun kelompok dapat dipengaruhi oleh tanah. Oleh karena itu demi kepentingan umum maka kepentingan pribadi atas tanah tersebut dapat dikorbankan. Hal ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian rugi berupa uang maupun berbentuk tanah yang lain atau fasilitas lainnya sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

Pemerintah harus memberikan rasa keadilan berdasarkan kebutuhan dalam merancang kebijakan pertanahan. Inilah yang menjadi pertimbangan yang lebih tepat dalam merancang kebijakan, tidak berdasarkan kemampuan karena pemerintah Indonesia harus lebih banyak memberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian besar lapisan masyarakat.⁴

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah perlu membentuk sebuah aturan hukum untuk memberi kepastian hukum serta mengatur hak-hak atas tanah bagi seluruh masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah telah membuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Di dalam Pasal 16 UUPA ini ditentukan macam-macam hak atas tanah antara lain yaitu Hak

³ *Ibid*, hal.159-160

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi +, Cetakan Kelima, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hal. 19

Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang serta Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hukum Agraria (UUPA) ini dibentuk dengan tujuan utama, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum tanah nasional;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁵

Setiap pembebasan tanah harus melalui proses yuridis yang tujuannya adalah untuk:

- a. Pengendalian serta pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan dan penggunaan tanah;
- b. Mengarahkan pembangunan yang sesuai dengan prinsip rencana pembangunan kota yaitu Rencana Tata Ruang Tata Wilayah (RTRW);
- c. Mewajibkan kepada pengguna tanah khususnya para pengembang atau developer untuk menyediakan fasilitas umum dan fasilitas sosial.⁶

⁵ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 57

⁶ Sugianto & Leliya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*, Deepublish, Yogyakarta, 2017, hal. 53

Selain itu di dalam ketentuan Pasal 18 UUPA menyebutkan ada beberapa syarat dalam pencabutan hak atas tanah yang dimiliki seseorang, yaitu:

- a. Untuk Kepentingan Umum;
- b. Pemberian Ganti kerugian yang layak
- c. Dilakukan sesuai dengan cara yang di atur oleh Undang-Undang

Dalam hal peningkatan infrastruktur, upaya menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum Pemerintah memerlukan tanah yang pengadaannya harus dilakukan secara tepat dan cepat. Hal ini telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sehingga melalui kebijakan ini Pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang dipergunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk kepentingan umum menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak. Makna layak dan adil disini dapat diartikan sebagai wujud penghormatan kepada pihak yang berhak karena telah mengorbankan kepentingan pribadinya demi kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, jo Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 2, prosedur penyelenggaran

pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui 4 tahapan yaitu (a) perencanaan, (b) persiapan, (c) pelaksanaan, dan (d) penyerahan hasil.

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam persiapan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan: (a) pemberitahuan rencana pembangunan. (b) pendataan awal lokasi, (c) konsultasi publik rencana pembangunan.

Untuk tahapan pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN, kemudian dibentuk Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam tahapan ini dilakukan penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan nilai ganti rugi tanah, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian. Setelah proses pengadaan tanah selesai dilakukan maka Panitia Pengadaan Tanah melakukan penyerahan hak atas tersebut kepada instansi yang membutuhkan.

Dalam mengatasi pembebasan tanah sangatlah rentan, hal ini disebabkan menyangkut hajat hidup orang banyak. Jika dipandang dari sisi kepentingan Pemerintah terhadap tanah untuk keperluan berbagai macam proyek pembangunan, dapat kita pahami bahwa tanah Negara yang tersedia sangat terbatas. Maka tidak ada pilihan lain yang dapat ditempuh selain dengan membebaskan tanah milik

masyarakat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak lainnya yang melekat ke atasnya.⁷

Sehubungan dengan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah terlebih dahulu perlu dilakukan penelitian terhadap informasi dan data yang disampaikan dalam menilai ganti rugi dalam hal pembebasan tanah yang terkena dampak. Sehingga jika telah tercapai kesepakatan terhadap bentuk dan besaran ganti rugi, maka pembayaran ganti rugi akan dilakukan dan ganti rugi ini harus dilakukan langsung kepada pihak yang berhak.⁸

Menurut Aznirsyah, masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pemerintah Daerah selalu menghadapi berbagai persoalan, diantaranya adalah :

1. Masalah harga yang tidak sesuai antara keinginan pemilik tanah dengan harga yang ada. Sementara dalam penetapan harga ini telah di atur oleh Undang-Undang, dimana dalam penetapan harga tanah harus menggunakan jasa atau pihak tertentu yang punya otoritas seperti appraisal.
2. Kondisi tanah yang ada di kota selalu pemiliknya tidak jelas, kadang berada di luar kota atau diluar Kecamatan
3. Sering terjadi sengketa sebidang tanah terhadap dua atau tiga pemilik. Sehingga apabila Pemerintah membayar kepada salah satu pihak akan menimbulkan protes atau bahkan masalah baru

⁷ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 75

⁸ *Ibid*, hal. 79

4. Tanah yang akan di ganti rugi masih dalam sengketa yang di bawa ke Pengadilan atau masih berperkara di Pengadilan.⁹

Empat persoalan di atas merupakan persoalan yang paling sulit dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah yang ditugaskan untuk melakukan ganti rugi terhadap tanah untuk kepentingan umum. Untuk mengatasi persoalan ini sebenarnya oleh Undang-Undang sudah ada solusinya berupa sistem penitipan uang di Pengadilan yang dikenal dengan Konsinyasi. Secara konseptual konsinyasi merupakan suatu upaya menitipkan uang ganti kerugian di Pengadilan guna diserahkan kepada pihak yang berhak. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 86 ayat (1) menyebutkan “Dalam hal terdapat penitipan Ganti Kerugian, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum”.

Pembiayaan terhadap ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga telah di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Jadi segala biaya yang timbul atas pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dikelola secara

⁹ Azniryah, *Kepala Sub Bagian Pertanahan, Konflik, dan Kerjasama Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Kabupaten Kepulauan Meranti*, Wawancara tanggal 10 Agustus 2020

tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan akuntabel.

Disamping itu penitipan ganti kerugian juga di atur di dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Pasal 37 ayat (2) dalam Peraturan ini menyebutkan bahwa Penitipan Ganti Kerugian sesuai ketentuan pada Pasal 86 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilakukan dalam hal:

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; atau

- e. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.¹⁰

Disamping itu, di dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Straetegis Nasional, meyebutkan bahwa Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terdiri atas :

- a. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan Proyek Startegis Nasional; dan
- b. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum tidak dalam rangka pelaksanaan Proyek Startegis Nasional¹¹

Selanjutnya tata cara pengajuan konsinyasi ke Pengadilan Negeri di atur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, di dalam ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 29.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti, pada tahun 2013 telah

¹⁰ Lihat Perka BPN Nomor 5 Tahun 2012, Pasal 37 ayat (2)

¹¹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020, Pasal 2

dilakukan pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo yang berlokasi di Desa Banglas Kecamatan Tebing Tinggi, dengan luas 149.969.62 M². Dari luas tersebut terdiri dari 7 (tujuh) orang pemilik tanah, dengan dasar surat alas hak Surat Keterangan Tanah (SKT) sebanyak 7 orang. Namun dalam proses pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, terdapat kendala yang mana salah satu dari pemilik tanah tersebut masih bersengketa dengan pihak lain.

Sehubungan dengan hal tersebut, penyelesaian pembebasan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo dilakukan dengan konsinyasi. Pola ini diterapkan adalah karena adanya sebidang tanah yang di harapkan oleh Pemerintah Daerah untuk dilakukan ganti rugi bagi pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo ternyata pemilik tanah masih berperkara di Pengadilan. Mengingat pembangunan Pelabuhan adalah untuk kepentingan umum dan dipandang mendesak sehingga tidak mungkin dilakukan perubahan lokasi apalagi dihentikan pelaksanaan pembangunannya.

Selain itu, sampai dengan tesis ini di tulis bahwa konsinyasi terhadap ganti kerugian pengadaan tanah proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo merupakan satu-satunya kasus konsinyasi yang pernah ada di Kabupaten Kepulauan Meranti.

Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Kepulauan Meranti juga telah menyepakati bahwa penyelesaian pembebasan Tanah untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang

Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti akan dilakukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Bengkalis.

Berdasarkan wawancara dengan Sudandri, Kepala Bagian Hukum Dan HAM Sekterariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti, adapun pihak yang mengaku sebagai pemilik tanah di areal Pembangunan Pelabuhan Dorak tersebut yaitu Ny. Suzie, Ny. Helmi dan Sugeng Santoso, yang telah pula memperkarakan kepemilikan mereka ke Pengadilan Negeri Bengkalis dengan luas tanah 74.324,57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima puluh tujuh) meter persegi. Untuk menghindari kesalahan dalam penetapan siapa yang berhak atas pembayaran lahan tersebut, maka langkah yang ditempuh adalah melalui penitipan uang (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri Bengkalis.¹²

Prosedur pertama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti yaitu membuat surat permohonan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Bengkalis. Selanjutnya pihak Pengadilan akan melaksanakan Peninjauan Lapangan terhadap sebidang tanah yang menjadi objek dari permohonan konsinyasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti terhadap tanah yang telah dilakukan pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Peninjauan lokasi harus dihadiri oleh pihak-pihak yang berkaitan terhadap pengadaan tanah tersebut. Dari hasil peninjauan ini, Pengadilan Negeri akan jadikan sebagai bahan pertimbangan atas permohonan konsinyasi yang dimohonkan oleh Pemerintah Daerah.

¹² Sudandri, *Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 3 Agustus 2020

Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti, tanah yang akan dipergunakan untuk areal pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo setelah dilakukan pengukuran oleh yaitu seluas 74.324,57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima puluh tujuh) meter persegi dengan nilai ganti rugi sebesar Rp. 74.000 (tujuh puluh empat ribu rupiah) per meter dengan nilai total berjumlah Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah) yang nantinya akan diberikan kepada para pihak yang berhak menerimanya jika dikemudian hari ternyata ada pihak-pihak yang merasa berhak dan mengajukan gugatan ke Pengadilan dan akan diserahkan kepada pihak yang berhak menerimanya setelah putusan berkekuatan hukum tetap.

Dengan dilakukannya konsinyasi maka putuslah hubungan hukum pemilik tanah dengan tanah yang menjadi objek ganti kerugian tersebut. Maka Pemerintah Daerah dapat melanjutkan pembangunan di atas lahan atau tanah sebagai objek ganti kerugian tanpa menunggu putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Serta pihak-pihak pemilik tanah yang berperkara di Pengadilan tidak dapat menghentikan ataupun melakukan protes terhadap jalannya proses pembangunan di lahan atau tanah yang menjadi objek ganti kerugian.

Dari uraian di atas maka dapat di buat sebuah penelitian dengan judul **“Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Meranti”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dengan ini penulis mengidentifikasi beberapa hal yang menjadi pokok masalah terhadap penulisan Tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti?
2. Faktor-faktor apa saja yang jadi penghambat dalam pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan pokok sebagaimana tersebut di atas, adapun tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang jadi penghambat dalam pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti.

D. Kerangka Teori

Teori adalah informasi ilmiah yang didapat dengan meningkatkan abstraksi makna maupun hubungan pada proposisi. Teori yang kompleks biasanya merupakan urutan proposisi yang logis. Teori dapat pula dikatakan bersifat abstrak dari makna atau hubungan dari proposisi atau dalil.¹³

Dalam sebuah tulisan ilmiah kerangka teori merupakan hal yang sangat penting, karena kerangka teori memuat teori-teori yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Di dalam kerangka teori juga berisi tentang pokok-pokok pikiran atau dasar pemikiran penulis untuk melihat suatu masalah yang akan diteliti.

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfarestate*)

Jeremy Bentham (1748-1832) menyatakan didalam ajaran utilities dengan tujuan dan manfaatnya, bahwa hukum bertujuan memberikan manfaat atau kebahagiaan/kesenangan yang seluruhnya kepada semua lapisan masyarakat.¹⁴

Dalam suatu negara hukum materiil atau yang sering disebut dengan *welfare state* atau *verzorgingstaat* atau negara hukum modern, negara berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sehingga pemerintah ikut campur dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, kepentingan politik dan sosial, kepentingan budaya dan lingkungan hidupnya serta permasalahannya. Permasalahan lain tidak dapat dihindari karena negara bertugas mengurus masyarakat, selain itu undang-

¹³ Ishak, *Metode Penelitian Hukum, Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, 2017, hlm. 62

¹⁴ Otje Salman, *Iktisar Filsafat Hukum*, Penerbit Armico, Bandung, 1987, hal. 11 dalam Sugianto dan Leliya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*, Deepublish, 2017, hal. 14

undang diharapkan dapat memberikan arahan kepada pemerintah dalam hal perlindungan hak asasi manusia.¹⁵

Menurut Penulis, bahwa ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) yaitu Negara menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat, hal ini sejalan dengan dasar Negara Indonesia. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berkaitan erat dengan kesejahteraan masyarakat karena tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Dalam teori ini dengan tegas menyatakan bahwa Negara dan pemerintahannya menjamin terciptanya kesejahteraan rakyat. Dan dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (*Democracy*), Penegakan Hukum (*Rule of Law*), Perlindungan Hak Asasi Manusia (*The Human Right Protection*), Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan Anti Diskriminasi (*Anti Discrimination*).¹⁶

Pencetus teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), Prof. Mr. R. Kranenburg, mengatakan “bahwa Negara harus secara aktif memperjuangkan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan oleh semua orang secara setara dan merata, bukan kesejahteraan kelompok tertentu tapi untuk semua rakyat.”¹⁷

¹⁵Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 240

¹⁶<https://kumparan.com/bathara-kresno/konsep-welfare-state-theory-maksimal-peran-pemerintah>, di akses tanggal 14 Agustus 2020

¹⁷ *Ibid*

Berdasarkan dari penjelasan di atas, hal ini sangat erat kaitannya dengan tugas Negara menyediakan pelayanan diberbagai bidang seperti pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Jadi hal ini sangat berkaitan dengan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum semata-mata hanya dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam melaksanakan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah selaku pembuat kebijakan harus mengutamakan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan serta keselarasan yang sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan Negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Teori Hukum Agraria

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar—besarnya kemakmuran rakyat”. Hal inilah yang dijadikan landasan dalam pembentukan politik dan hukum agraria nasional atau hukum tanah nasional, yang berisi perintah kepada penguasa negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya seluruhnya dalam penguasaan negara harus dimanfaatkan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran semua masyarakat Indonesia tanpa kecuali.

Teori hukum agraria atau sering juga disebut dengan hukum tanah nasional merupakan hukum tanah Indonesia yang berdiri sendiri dan tertata dalam suatu sistem dengan berlandaskan alam pikiran hukum adat, sehingga sumber utama dalam pengembangan hukum agraria atau hukum tanah nasional adalah hukum adat.¹⁸

Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA merumuskan bahwa semua tanah dalam wilayah negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁹

3. Teori Ganti Kerugian Untuk Kepentingan Umum

Padahal untuk kepentingan umum, hak individu bisa dicabut. Pencabutan hak tersebut tidak serta merta dilakukan oleh Pemerintah atau otoritas tanpa ganti rugi, karena hak yang dicabut sebelumnya ditentukan atau diakui oleh Negara/Pemerintah melalui tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁰

Bila dikaitkan dengan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah, maka proses ataupun pelaksanaan ganti kerugian tersebut harus bersifat adil dan tidak merugikan salah satu pihak. Ganti kerugian dimaksud dengan tetap memperhatikan hak-hak pemilik tanah dan disepakati bersama secara sukarela. Perhitungan besaran nilai

¹⁸ Musa Anthony Siregar dan Zulkamaein Koto, *Hukum Agraria Atas Keberadaan Bangunan Pada Ruang Atas Tanah*, Jurnal Nuansa Kenotariatan, ISSN:2477-4103, Vol. 1 No.1, Juli 2015, hal. 15

¹⁹ Lihat UUPA, Pasal 1 ayat (1)

²⁰ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahum Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 27

ganti kerugian tersebut harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan agar masyarakat yang tanahnya akan dilepaskan haknya tidak merasa dirugikan.

Ganti kerugian merupakan sebagai suatu bentuk upaya memberikan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan individu yang telah mengorbankan hak mereka demi kepentingan umum masyarakat luas, hal tersebut dapat dikatakan adil apabila tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya atau untuk mencari keuntungan, dan sebaliknya, menjadi lebih miskin dari keadaan semula akibat dari ganti rugi yang telah dilakukan.²¹

E. Konsep Operasional

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menjelaskan bahwa penitipan (konsinyasi) ganti kerugian di kantor panitera Pengadilan Negeri dilakukan karena kreditur tidak mau menerima pembayaran utang atau barang dari debitur. Ketentuan hal ini di atur dalam Pasal 1404 sampai dengan 1412 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Dalam ketentuan Pasal 1404 KUHPerdata meyebutkan : *“Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan siberhutang dan berlaku baginya sebagai*

²¹Surizki Febrianto, *Peletakan Konsinyasi Terhadap Penyelesaian Ganti Rugi Tanah Guna Mendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, dalam *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 226

pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan di berpiutang.”²²

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia konsinyasi berarti penitipan uang kepada pengadilan.²³ Sedangkan Ganti Kerugian adalah Penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum²⁴

Sementara itu pada ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.²⁵

Kepentingan umum berarti kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.²⁶

F. Metode Penelitian

Penelitian adalah terjemahan dari bahasa inggris yaitu dari kata “*research*” yang berasal dari kata “*re*” yang berarti kembali dan “*to search*” , yang berarti

²² Lihat KUHPerdata, Pasal 1404

²³ <https://kbbi.web.id/konsinyasi>, diakses tanggal 14 Agustus 2020

²⁴ Lihat Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 10

²⁵ Lihat Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 2

²⁶ Lihat Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 6

mencari atau menemukan. Secara logawiyah research berarti mencari kembali. Yang dimaksud dari pencarian dalam tulisan ini adalah pencarian terhadap pengetahuan untuk menemukan kebenaran (ilmiah), dan hasil dari pencarian ini akan dipergunakan untuk menjawab dari permasalahan-permasalahan atau isu tertentu yang ada²⁷.

Dari pengertian di atas maka dapat diartikan bahwa penelitian merupakan sarana atau alat untuk mencari kebenaran. Kebenaran hanya akan diperoleh melalui berbagai macam jenis penelitian misalnya observasi dan eksperimen.

Dalam melakukan penelitian ini, untuk memperoleh hasil yang diharapkan maka penulis menyusun metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian sosiologis (empiris). Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analitis. Deskriptif artinya adalah dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan secara rinci mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti.

Ilmu-ilmu empiris atau sosiologis selalu mengandalkan observasi dan eksperimen dalam membuktikan kebenaran yang bersifat ilmiah. Pengamatan dan eksperimen merupakan cara membuktikan hipotesis. Bukti yang didapat melalui

²⁷ Ishak, *Metode Penelitian, ...Op.cit.*, hal. 10

pengamatan dan eksperimen itulah yang selanjutnya sering disebut dengan empiris, yaitu bukti-bukti yang dapat dirasakan.²⁸

Adapun ciri-ciri penelitian hukum sosiologis (empiris) adalah :

- a. Sebuah deskriptif atau verifikasi (pemeriksaan)
- b. Menggunakan konsep, teori, paradigma sebagai dasar penelitian
- c. Tahap penelitian melalui studi pustaka dan penelitian lapangan
- d. Mengajukan hipotesis untuk selanjutnya diuji
- e. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif²⁹

2. Obyek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti, yaitu masyarakat yang dibebaskan tanahnya untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Jalan Dorak. Dengan obyek penelitian tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penelitian ini.

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini yaitu Konsinyasi Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Kepulauan Meranti. Pertimbangan penulis melakukan penelitian di Kabupaten Kepulauan meranti karena praktik konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi kepentingan

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 23

²⁹ Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum Panduan Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 31

umum untuk wilayah Provinsi Riau baru dua Kabupaten/Kota yang melakukannya. Salah satunya yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti.

4. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi atau universe adalah seluruh kesatuan atau manusia (bisa juga berupa gejala atau kejadian) yang mempunyai kesamaan sifat, misalnya seluruh polisi.³⁰

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah warga masyarakat yang tanahnya dilakukan pembebasan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo, Pengadilan Negeri Bengkalis, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kepulauan Meranti dan Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

b. Sampel

Sampel merupakan sebagian atau perwakilan dari populasi di dalam penelitian.³¹

Untuk dapat menggambarkan keadaan populasi yang sebenarnya maka dalam pengambilan sampel di dalam sebuah penelitian harus dilakukan sedemikian rupa sehingga sampel (contoh) yang diperoleh dapat berfungsi sebagai contoh.³²

³⁰ Amiruddin & H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 95

³¹ Suharsimi Arikutno, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 108

³² *Ibid.*, hlm. 111

Pengambilan sampel dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat krusial karena kesimpulan dari penelitian pada intinya adalah generalisasi atau keseluruhan dari sampel menuju populasi.

Untuk memperoleh data, penulis menggunakan metode random yaitu dengan cara menetapkan sejumlah sampel untuk mewakili jumlah populasi yang ada.

Yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. I.1
 Jumlah Populasi dan Sampel

No	Uraian	Populasi	Sampel	Persentase
1	Pengadilan Negeri Bengkalis	3	1	33,33%
2	Panitia Pengadaan Tanah Kab. Kepulauan Meranti	9	3	33,33%
3	Bagian Hukum dan HAM Setda Kab. Kepulauan Meranti	2	1	50 %

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah populasi dari Pengadilan Negeri Bengkalis sebanyak 3 orang dan yang menjadi sampel 1 orang. Sedangkan untuk Panitia Pengadaan Tanah populasinya terdiri dari 9 orang dan yang menjadi sampel sebanyak 3 orang. Selanjutnya Bagian Hukum dan HAM dalam penelitian ini diambil sebagai populasi dan sampel karena Bagian Hukum dan HAM merupakan fasilitator dalam pelaksanaan konsinyasi, dan jumlah populasinya yaitu sebanyak 2 orang sedangkan sampelnya 1 orang.

Sedangkan yang menjadi responden dari penelitian ini dapat di lihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. I.2

Jumlah Populasi dan Responden

No	Uraian	Populasi	Responden	Persentase
1	Masyarakat Pemilik Tanah	7	7	100%

Data diolah dari data primer

Dari tabel di atas populasi dari pemilik tanah sebanyak 7 orang dan yang menjadi responden juga 7 orang, hal ini dikarenakan jumlah pemilik tanah dalam pengadaan tanah ini hanya sedikit yakni 7 orang.

5. Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini meliputi :

- a. Data Primer, adalah data utama yang diperoleh oleh peneliti melalui responden atau sampel. Data ini dapat saja berasal dari masyarakat, pegawai instansi pemerintah, pegawai swasta, dan sumber lainnya, yang terpenting data tersebut harus berhubungan langsung dengan pokok masalah yang dibahas.
- b. Data sekunder, adalah data yang diperoleh dari buku-buku literatur yang mendukung dengan pokok masalah yang dibahas. Data sekunder disamping buku-buku juga dapat berupa skripsi, tesis, disertasi, jurnal, surat kabar, makalah seminar dan lain-lainya.

6. Alat Pengumpul Data

Sebagai alat pengumpul data dari penelitian ini adalah:

- a. Kuisisioner, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara peneliti membuat daftar pertanyaan secara tertutup atau terbuka kepada

responden atau sampel. Daftar isi pertanyaan (kuisoner) harus sesuai dan mempunyai hubungan erat dengan masalah yang dibahas. Kuisoner ini di tujukan kepada masyarakat pemilik tanah yang dilakukan ganti kerugian untuk kepentingan umum oleh Pemerintah.

- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan Tanya jawab secara langsung kepada siapa yang menjadi responden. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada Pengadilan Negeri Bengkalis, Panitia Pengadaan Tanah, Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti.

7. Analisis Data

Penelitian bidang hukum dengan cara mengumpulkan data dari kuisoner, kemudian di olah dan disaji dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian.

8. Metode Penarikan Kesimpulan

Data yang diperoleh baik dari penelitian lapangan maupun literatur dan dokumen dituangkan dalam bentuk uraian logis kemudian dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah dan selanjutnya ditarik kesimpulan secara deduktif yaitu suatu metode menarik kesimpulan dari yang bersifat umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

BAB II

TINJAUAN UMUM KONSINYASI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI

A. Tinjauan Umum Hukum Agraria

1. Pengertian Hukum Agraria

Kata agraria memiliki arti yang sangat berbeda antara satu bahasa dengan bahasa lainnya. Dalam bahasa Latin kata agraria berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* memiliki pengertian yang sama dengan “bertani, sawah, pertanian”.³³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) tidak memberikan rumusan yang jelas untuk istilah tanah. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini terdapat perbedaan antara pengertian “bumi” dan “tanah”, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan “tanah” ialah permukaan bumi. Perluasan makna dari “bumi” dan “air” dengan ruang angkasa terkait dengan kemajuan teknik saat ini dan kemungkinan-kemungkinannya di masa yang akan datang.³⁴

³³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, hal. 4, dalam Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal.1

³⁴ Arba, *Hukum Agraria, ... Op.cit*, hal. 2

Beberapa ahli hukum juga mengemukakan pendapat tentang pengertian dari hukum agraria, antara lain:

Boedi Harsono mengatakan bahwa dengan penggunaan pengertian dari agraria dalam arti yang sangat luas, maka dalam pengertian UUPA, hukum agraria bukan hanya seperangkat bidang hukum tetapi juga sekumpulan bidang hukum yang masing-masing mengatur berbagai hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang diklasifikasikan ke dalam pengertian agraria.³⁵

E. Utrecht mengatakan bahwa dikarenakan hukum agraria mengklasifikasi tentang hubungan hukum antara individu, bumi, air dan ruang angkasa yang mengikutsertakan petugas-petugas yang mengurus permasalahan-permasalahan pertanahan, misalnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah maka hukum agraria adalah menjadi bagian dari hukum tata usaha negara.³⁶

Subekti dan Tjipto Subono mengungkapkan bahwa hukum agraria merupakan semua dari aturan hukum perdata, tata negara dan tata usaha negara, yang mengatur hubungan antara individu dan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh kawasan negara, dan juga mengatur tentang wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut, misalnya jual beli tanah, sewa menyewa tanah.³⁷

Disamping itu, Soedikno Mertokusumo berpendapat hukum agraria adalah seluruh dari ketentuan-ketentuan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang pertanahan.³⁸

³⁵ *Ibid*, hal. 5

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

Menurut Arba hukum agraria adalah semua tentang ketentuan hukum dan norma hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang agraria dan keagrariaan (kepengurusannya). Ketentuan hukum dan norma hukum tersebut mengatur tentang hak dan kewajiban subjek hukum, hubungan-hubungan hukum, perilaku hukum yang berobjek pertanahan, akibat hukum, serta hukuman untuk memaksa seseorang dalam menaati hukum³⁹

Adapun kelompok bidang hukum yang tergolong dalam pengertian ini adalah

:

- a. Hukum Tanah, yaitu yang mengatur tentang hak kepemilikan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
- b. Hukum Air, yaitu yang mengatur tentang hak penguasaan atas air menurut Undang-Undang Sumber Daya Air;
- c. Hukum Pertambangan, yaitu yang mengatur tentang hak penguasaan atas bahan-bahan galian atau tambang menurut Undang-Undang Pokok Pertambangan atau Undang-Undang tentang Pertambangan, Mineral dan Batubara;
- d. Hukum Perikanan, yaitu yang mengatur tentang hak penguasaan atas kekayaan alam yang terdapat di dalam air menurut Undang-Undang Perikanan;
- e. Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan Unsur-Unsur dalam Ruang Angkasa (bukan “*Space Law*”), yaitu yang mengatur tentang hak

³⁹ *Ibid*

penguasaan atas tenaga serta unsur-unsur yang terdapat dalam ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 48 UUPA.⁴⁰

2. Tujuan Hukum Agraria Nasional

Berhubungan dengan makna dari hukum agraria, dapat dilihat bahwa tujuan utama yang ingin ditempuh dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria, adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi pembentukan hukum tanah nasional yang akan merupakan sarana untuk memberikan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan masyarakat seluruhnya, terutama masyarakat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria;
- c. Meletakkan dasar-dasar dalam mewujudkan kepastian hukum tentang kepemilikan hak-hak atas tanah bagi masyarakat seluruhnya.⁴¹

Dengan demikian dapat diketahui bahwa tujuan dari hukum agraria nasional atau hukum pertanahan nasional adalah untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur serta merata.

Hukum Agraria (UUPA) adalah hukum nasional, dan landasan kenasionalan dari hukum agraria tersebut tercermin dalam ketentuan sebagai berikut :

⁴⁰ *Ibid*, hal. 6

⁴¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Op.cit, hal. 2

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. (Pasal 1 ayat (1));
2. Adanya pengakuan bangsa Indonesia bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2));
3. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bersifat abadi, dan rakyat Indonesia selalu bersatu dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 3 ayat (1));
Negara sebagai badan penguasa yang diberi wewenang untuk menguasai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan bukan sebagai pemilik (Pasal 2 ayat (1));
4. Hak ulayat dari kesatuan masyarakat adat diakui eksistensinya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, bangsa dan negara (Pasal 3);
5. Semua hak atas tanah berfungsi sosial (Pasal 6), berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi;
6. Hanya warga negara Indonesia yang berhubungan langsung dengan bumi, air ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 9 ayat (2));

7. Laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama dalam memiliki dan menguasai tanah (Pasal 9 ayat (2)).⁴²

Hukum agraria nasional atau hukum pertanahan nasional akan selalu mencermati kepentingan hukum masyarakat pada umumnya dan tidak berlawanan dengan kepentingan nasional. Kepentingan masyarakat ekonomi lemah akan diprioritaskan dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat perkotaan dan kepentingan masyarakat pedesaan.⁴³

3. Kebijakan Hukum Pertanahan

Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan-kebijakan negara, sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipakai untuk mengontrol dan mempertahankan perilaku yang sudah ada, melainkan lebih dari hal tersebut. Hukum pertanahan juga seharusnya juga dapat dipergunakan sebagai alat atau petunjuk dalam mewujudkan kebijaksanaan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan, pertahanan dan keamanan nasional.⁴⁴

Ada tiga hal pokok yang saling melengkapi didalam tujuan kebijakan bidang pertanahan/agraria , yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola pemakaian tanah yang berkelanjutan. Untuk terwujudnya efisiensi, dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan yaitu berpedoman pada aspek urgensi, konsistensi dan risiko.⁴⁵

⁴² Arba, *Hukum Agraria*, ... Op.cit, hal. 59-60

⁴³ *Ibid*, hal. 61

⁴⁴ Esmi Warasih, *Pranata Hukum : Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hal. Xiv, dalam Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 75

⁴⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan*, Op. Cit, hal. 49

Dengan terjadinya pembusukan kebijakan negara khususnya di bidang pertanahan dan rusaknya pola tingkah laku birokrasi dan pelayanan publik BPN, maka perlu dilakukan reformasi kebijakan hukum pertanahan yang merupakan langkah dari perbaikan. Sistem hukum dan permasalahannya dalam tata hukum Indonesia saat ini, terutama dalam rangka menata arah perubahan hukum perlu mempertimbangkan akan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika budaya (culture) dan sosial ekonomi rakyat secara keseluruhan.⁴⁶

Seiring berjalannya waktu, sedikitnya ada empat hal yang perlu dicermati sebagai landasan untuk pembuat kebijakan di masa yang akan datang.

1. Prinsip-prinsip dasar yang terdapat dalam UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diartikan dalam kebijakan yang konseptual, sekaligus operasional dalam menjawab beragam kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang signifikan.
2. Perlu keseragaman pemikiran pembuat kebijakan berkaitan dengan bermacam hal yang prinsipil, supaya tidak menunda solusi dari problema yang ada.
3. Tidak memungkiri banyaknya kebijakan yang telah berhasil dikeluarkan, masih terdapat kesan adanya pembentukan kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kepentingan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan utama dari kebijakan yang harus ditetapkan.

⁴⁶ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 116-117

4. Masih dibutuhkan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas memperlihatkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak diwujudkan serta sasaran pokoknya.⁴⁷

Kebijakan hukum pertanahan bukan nilai-nilai *kapitalisme atau sekularisme*, namun harus mampu mengeksplorasi, menyertai dan mengerti nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.⁴⁸

Sepaham dengan gagasan hukum progresif maka dalam melaksanakan reformasi di bidang kebijakan hukum pertanahan dibutuhkan suatu pendekatan keagamaan. Pendekatan keagamaan adalah amanat dan sekaligus tujuan dari Bangunan Nasional dan Bangunan Hukum Nasional, pembaharuan (reformasi hukum) Sistem Hukum Nasional harus sesuai dengan Sistem Hukum Nasional yang ber-Pancasila.⁴⁹

Dalam merancang kebijakan pertanahan tolok ukur yang lebih tepat yaitu memberikan keadilan berlandaskan kepentingan dan bukan berlandaskan pada kemampuan karena dalam peta kepemilikan dan penggunaan tanah di Indonesia perhatian harus lebih diprioritaskan kepada masyarakat yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian terbesar rakyat Indonesia.⁵⁰

⁴⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan*, Op. Cit, hal. 46

⁴⁸ Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum*, ... Op.cit, hal. 118

⁴⁹ *Ibid*, hal. 117

⁵⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan*, Op. Cit, hal. 19

B. Perbandingan Peraturan Yang Mengatur Tentang Konsinyasi

Sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, terlebih dahulu Pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan 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. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012.

Masing-masing peraturan tersebut di atas mengatur tentang makna dari kepentingan umum. Untuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 memberikan pengertian yang sama terhadap makna dari kepentingan umum yaitu kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Makna kepentingan umum ini sangat abstrak sehingga dapat membuat pemikiran ataupun persepsi yang berbeda dalam masyarakat. Apabila pemerintah dalam melakukan ganti rugi terhadap tanah masyarakat demi kepentingan umum yang kabur sesuai dengan keinginan dan kepentingan pemerintah, yang dalam kenyataannya bertentangan dengan kepentingan masyarakat, maka keadaan ini akan tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat.⁵¹

Ketika dikeluarkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut nuansa politik hukum yang dikembangkan oleh pemerintah hanya berorientasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat umum secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan atau taraf hidupnya. Dengan kondisi demikian dapat diartikan bahwa rumusan kepentingan umum sengaja dikaburkan oleh pembuat kebijakan agar dapat mengakomodasi kepentingan pemilik modal atau pengusaha.⁵²

Sedangkan terhadap kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak dimanfaatkan untuk mencari keuntungan yang dapat merugikan masyarakat. Sehingga pemahaman kegiatan yang termasuk dalam kelompok kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.⁵³

⁵¹Adrian Sutedi, Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hal. 199

⁵² *Ibid*, hal. 199-200

⁵³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan, Op. Cit*, hal. 73

Seiring berjalannya waktu Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ini membuat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia meminta kepada pemerintah untuk mencabut perpres tersebut, sementara itu Komisi II DPR mengusulkan kepada Presiden memperbaikinya.⁵⁴

Menurut Ketua Mahkamah Agung (Bagir Manan), dasar dari permasalahan Perpres ini terletak pada pengertian dari kepentingan umum dan jaminan ganti kerugian untuk masyarakat. Dalam perpres, kepentingan umum diterjemahkan sebagai kepentingan sebagian besar masyarakat bukan menyeluruh. Pada dasarnya hal ini memungkinkan pemerintah untuk mencabut hak milik pribadi dengan alasan kepentingan umum.⁵⁵

Dari penjelasan di atas dapat diketahui secara jelas bahwa Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tidak mencerminkan tujuan negara Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Apabila dilihat dari pengertian kepentingan umum, secara nyata lebih mementingkan kepentingan pemilik modal atau pengusaha serta penguasa. Hal ini justru akan merugikan masyarakat kecil sebagai pemilik tanah atau pemegang hak.

Untuk mengetahui perbandingan objek kepentingan umum di dalam beberapa peraturan yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

⁵⁴ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip*,....Op.Cit, hal. 199

⁵⁵ *Ibid*

Tabel. II. 1

Perbandingan Objek Kepentingan Umum

No	Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993	Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005	Undang-Undang No. 12 Tahun 2012
1	Jalan Umum, Saluran Pembuangan air	Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi	Pertahanan dan keamanan nasional
2	Waduk bendungan dan bangunan perairan lainnya termasuk saluran irigasi	Waduk, bendungan, bendung, irigasi dan bangunan pengairan lainnya	Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api dan fasilitas operasi kereta api
3	Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat	Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat	Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya
4	Pelabuhan, Bandar udara atau terminal	Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal	Pelabuhan, Bandar udara atau terminal
5	Peribadatan	Peribadatan	Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi
6	Pendidikan atau sekolah	Pendidikan atau sekolah	Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik
7	Pasar umum atau pasar INPRES	Pasar umum	Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah
8	Fasilitas pemakaman umum	Fasilitas pemakaman umum	Tempat pembuangan dan pengolahan sampah

9	Fasilitas keselamatan umum	Fasilitas keselamatan umum	Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah
10	Pos dan Telekomunikasi	Pos dan Telekomunikasi	Fasilitas keselamatan umum
11	Sarana olahraga	Sarana olahraga	Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah
12	Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya	Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya	Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik
13	Kantor pemerintah	Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, PBB, dan atau lembaga lembaga internasional di bawah naungan PBB	Cagar alam dan cagar budaya
14	Fasilitas ABRI	Fasilitas TNI dan Kepolisian sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya	Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa
15		Lembaga Pemasarakatan dan rumah tahanan	Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa
16		Rumah susun sederhana	Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah
17		Tempat pembuangan sampah	Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah
18		Cagar alam dan cagar budaya	Pasar umum dan lapangan parkir umum
19		Pertamanan	
20		Panti sosial	
21		Pembangkit, transmisi, distribusi Tenaga listrik	

Sumber: Undang-undang No. 2 Tahun 2012, Perpres No. 36 Tahun 2005, Keppres No. 55 Tahun 1993

Dari tabel di atas dapat diketahui perbandingan pengertian objek kepentingan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Kategori dari kepentingan umum beserta tata cara untuk melaksanakannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak adanya sumber daya manusia sebagai pelaksana yang memenuhi kualifikasi baik secara moral maupun profesional. Pertama, kualifikasi moral dapat diterjemahkan dalam penentuan kepentingan umum diperlukan individu-individu secara nyata mempunyai sikap, tingkah laku dan komitmen terhadap moral, mampu menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam menentukan penggunaan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar dalih untuk memenuhi kepentingan pribadi ataupun mencari keuntungan.⁵⁶

Kedua, kualifikasi professional dapat didefinisikan bahwa dalam penentuan kepentingan umum diperlukan individu-individu yang benar-benar memahami semua kompleksitas permasalahan hukum pertanahan baik hukum positif maupun hukum yang hidup di lingkungan masyarakat.⁵⁷

Selanjutnya pengaturan mengenai konsinyasi atau penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan diatur di dalam ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, jo Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 86, jo Perka BKN Nomor 5 Tahun 2012 Pasal 37 ayat (2), yaitu dilakukan dalam hal:

⁵⁶ *Ibid*, hal. 91

⁵⁷ *Ibid*

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; atau
- e. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.⁵⁸

Berbeda dengan ketentuan di dalam Keppres No. 55 tahun 1993 yang menyatakan bahwa uang ganti kerugian dapat dikonsinyasikan apabila terdapat pemilik tanah yang berhak terhadap ganti kerugian tersebut tidak dapat diketemukan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) yaitu “dalam hal

⁵⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 42

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 diketemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah”.⁵⁹

Berdasarkan ruang lingkup Keppres No. 55 Tahun 1993 jelas diketahui bahwa ketentuan mengenai pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi ganti kerugian pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh sebab itu, konsinyasi hanya bisa dilakukan untuk pembayaran ganti rugi bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan telah mendapat persetujuan dari kedua belah pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik gedung/bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.⁶⁰

Selanjutnya pengaturan konsinyasi pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 di ataur dalam ketetnuan Pasal 10 ayat (2) dan (3). Yang berbunyi antara lain :

- a. Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan

⁵⁹ Lihat Keppres No. 55 tahun 1993, Pasal 17 ayat (2)

⁶⁰Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 59 dalam Surizki Febrianto, *Peletakan Konsinyasi Terhadap Penyelesaian Ganti Rugi Tanah Guna Mendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, dalam *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 229

menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (Pasal 10 ayat (2))

- b. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.⁶¹

Besaran nilai dan bentuk ganti rugi yang dikonsinyasikan ditetapkan secara sepihak oleh Panitia Pengadaan Tanah. Hal tersebut tentunya merupakan pengingkaran terhadap unsur dasar dalam pelaksanaan musyawarah yang mewajibkan adanya kesepakatan secara mufakat.⁶²

Supriadi mengungkapkan, selain keliru menerapkan dasar dan seolah-olah memaksakan kehendak sepihak, Pasal 10 ini tidak final. Sepanjang masyarakat tetap tidak sepakat dengan besarnya nilai atau bentuk ganti kerugian, walaupun ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri namun tetap memberikan kemungkinan pelaksanaan pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui Pasal 18 Perpres ini.⁶³

Ketentuan mengenai lembaga penitipan ganti kerugian yang terdapat dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan beberapa bentuk ketentuan yang berlainan. Ketentuan yang berbeda itu terletak pada syarat-syarat yang dibutuhkan pada suatu lembaga penitipan atau konsinyasi objek yang belum dititipkan di lembaga

⁶¹ Lihat Perpres 65 Tahun 2006, Pasal 10 ayat (2) dan (3)

⁶² Aartje Tehupeiry, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Raih Asa Sukses, Jakarta, 2017, hal. 109

⁶³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 105

konsinyasi tersebut, serta syarat-syarat pelaksanaan penitipan ganti kerugian agar dapat dianggap legal dalam pengadilan tanah untuk kepentingan umum.⁶⁴

Jadi dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 lebih banyak memuat syarat-syarat agar ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dikonsinyasikan.

C. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah, Pemberian Ganti Kerugian dan Konsinyasi serta Fungsi Sosial Hak atas Tanah

1. Pengadaan Tanah

Dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah sangat krusial serta adanya tindakan pemutusan hubungan hukum antara individu/rakyat dengan hak-hak atas tanahnya yang merupakan bagian dari hak asasinya serta ketentuan peraturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ada saat itu masih tetap dianggap kontroversi oleh berbagai pihak, maka saat inilah waktunya untuk dirancang sebuah peraturan mengenai pencabutan hak tersebut setingkat undang-undang, sehingga diharapkan keputusan pencabutan hak atau pembebasan atau pengadaan tanah untuk kepentingan tersebut benar-benar berlandaskan pada hukum dan ketentuan yang berlaku secara umum dan mengikat semua pihak (universal).⁶⁵

⁶⁴Aartje Tehupeiry, *Makna, ...loc.cit.*

⁶⁵ Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan,Op.Cit*, hal.20

Oleh karena itu, pada tahun 2012 Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 serta Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dicabut dan tidak berlaku lagi.

Untuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut, maka dikeluarkan turunannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Padahal secara nyata pelaksanaan pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum bernuansa konflik, baik dari segi paradigma hukum yang berbeda dan peraturan antara masyarakat dengan pihak yang berwenang/pemerintah maupun penerapan hukum oleh hakim sangat bernuansa paham positivis dengan tidak memperhatikan kaidah-kaidah sosial lainnya dan hukum yang hidup (*living law*) serta moral dalam lingkungan masyarakat.⁶⁶

Bahwa pencabutan hak adalah pemutusan hubungan hukum antara pemilik tanah dengan objek tanahnya yang dilakukan oleh pihak berwenang/pemerintah secara sepihak namun tindakan pencabutan hak ini harus memuat beberapa syarat, sebagai berikut:

⁶⁶Adrian Sutedi, *Implementasi, ...Op.Cit.* hal. 55

1. Pencabutan hak tidak bisa dilakukan tanpa alasan yang dibenarkan, harus dalam kondisi yang sangat mendesak yang memaksa negara melakukan hal tersebut, yaitu karena adanya tuntutan dari tugas negara dalam memakmurkan rakyatnya secara keseluruhan melalui pemenuhan kepentingan yang bersifat umum atau untuk kepentingan umum, dengan demikian adanya kepentingan yang lebih besar dari semua lapisan masyarakat yang wajib dilaksanakan dari sekedar mempertahankan kepentingan individu dari warga negara
2. Pencabutan hak wajib disertai dengan pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yang dicabut haknya. Sebelumnya negara atau penguasa telah menetapkan hak kepemilikan atas tanah kepada masyarakat yang dilakukan melalui pemberian hak ataupun pengakuan hak. Oleh karena ini pemberian ganti kerugian merupakan sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara.
3. Pencabutan hak harus dilakukan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang. Jadi, sekalipun dalam kondisi yang sangat terdesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan sewenang-wenang. Harus diyakini terlebih dahulu bahwa pencabutan hak ini sesungguhnya dilaksanakan dengan prosedur yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, tidak boleh hanya sekedar aturan yang

dibentuk secara sepihak oleh pemerintah dengan peraturan atau ketentuan dibawah undang-undang.⁶⁷

Didalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁶⁸ Yang dimaksud dari pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Selain itu juga pengertian pengadaan tanah juga di atur di dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Selanjutnya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ada beberapa asas yang harus dipenuhi, hal ini sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, antara lain:

- a. Kemanusiaan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Keikutsertaan;

⁶⁷Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan*,Op.Cit, hal.21

⁶⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 2

- h. Kesejahteraan;
- i. Keberlanjutan, dan
- j. Keselarasan.⁶⁹

Adapun tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.⁷⁰

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh negara atau pemerintah dalam upaya menjalankan tanggung jawabnya yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan kemakmuran masyarakat seluruhnya. Untuk mewujudkan hal tersebut maka pemerintah memerlukan tanah untuk melanjutkan pembangunan, namun dilain pihak tanah-tanah yang berada di dataran rendah sudah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat dan Badan Hukum.⁷¹

Ada beberapa prinsip dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang wajib dicermati agar pelaksanaannya mencapai tujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, yaitu :

- a. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki/dikuasai rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga negara, sehingga tanah yang dimiliki/dikuasai oleh rakyat tersebut tidak dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk

⁶⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 2

⁷⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 3

⁷¹ Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hal. 42

kepentingan umum, tanpa memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku.

- b. Prinsip kepastian hukum dalam pengaturannya (ketentuan materil) dan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (ketentuan formil/hukum acaranya) maupun dalam pelaksanaan penyerahan/pemberian hak atas tanah kepada instansi Pemerintah sebagai penguasa dari kepentingan umum.
- c. Prinsip kepastian atas kepentingan umum, berkaitan dengan makna, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum, dengan penegasan adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan sesungguhnya dilaksanakan dan dimiliki oleh Pemerintah, tidak digunakan untuk mencari keuntungan (tidak ada unsur komersil/bisnisnya), perencanaan dan pelaksanaannya berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah.
- d. Prinsip pelaksanaannya cara cepat dan terbuka, dengan membentuk Panitia yang mampu bekerja, baik itu Panitia Pengadaan Tanah maupun Panitia/Tim Penaksir Harga Tanah (appraisal), yang dilengkapi dengan susunan dan uraian tugas dan fungsinya secara limitative.
- e. Prinsip musyawarah dengan para pemilik/penguasa tanah, terutama tentang hak yang berhubungan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga kesepakatan kedua belah pihak mengenai bentuk dan besarnya nilai ganti rugi.

- f. Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah tersebut sebagai bagian dari aset seseorang yang didapat dengan mengorbankan hal-hal tertentu dan apabila sudah terdaftar telah ada keabsahan aset yang diperoleh dari negara dan kepada negara baik dalam bentuk kewajiban untuk memasukkan uang ke kas negara maupun kewajiban membayar pajak. Disamping itu wajib ditegaskan makna dari “ganti rugi yang layak dan adil”, sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat menjadi dasar dalam pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah.
- g. Prinsip pembedaan peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan kategori yang ditentukan secara limitative dengan pengadaan tanah bukan untuk kepentingan masyarakat (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersil/bisnis dan kepentingan swasta yaitu untuk mencari keuntungan), serta penetapan kategori ganti rugi tanah berskala kecil dengan tata cara pengadaannya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan ketentuannya seperti kemungkinan membutuhkan bantuan Panitia Pengadaan Tanah.⁷²

Menurut Arba, dasar-dasar hukum pengadaan tanah terbagi menjadi tiga yaitu.⁷³

a. Dasar Filosofis

Dasar filosofis yang pokok pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara tercermin di dalam Sila-Sila Pancasila. Salah satu

⁷² Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan*,Op.Cit, hal.100-101

⁷³ *Ibid*, hal. 15-18

kepentingan umum yang dibangun yang membutuhkan tanah adalah fasilitas keagamaan. Pengadaan tanah untuk fasilitas keagamaan ini dapat dilaksanakan dengan pemberian sukarela oleh pemegang hak/pemilik tanah melalui pewakafan tanah milik, serta dapat juga dilaksanakan melalui pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah.

b. Dasar Yuridis

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945, Pasal 33 ayat (3);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Pasal 6 dan Pasal 18;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
4. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
5. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
6. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
7. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
8. Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

9. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
11. 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;
12. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
13. Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
14. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
15. Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
16. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

c. Dasar Sosiologis/Empiris

Dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah yang dipergunakan oleh pemerintah untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum, baik kepentingan umum untuk menunjang pelaksanaan roda pemerintahan maupun kepentingan umum untuk masyarakat pada umumnya, misalnya untuk pembangunan gedung sekolah, bandara, puskesmas, pelabuhan laut, rumah sakit, tempat-tempat ibadah, dan sarana/fasilitas umum lainnya. Hal ini merupakan tanggungjawab pemerintah dalam menyediakan tanah untuk membangun berbagai fasilitas kepentingann umum tersebut.

Dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, telah digariskan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang termaktub dalam Tap. MPR No. IV/MPR/1973, bahwa pelaksanaan pembangunan maupun pembinaan dan pemeliharaan/perawatan hasil-hasil pembangunan bukan hanya menjadi tanggungjawab pemerintah saja, melainkan juga menjadi tanggungjawab masyarakat Indonesia seluruhnya. Oleh karena itu, tanggungjawab masyarakat harus ditumbuhkan untuk memelihara hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai, yaitu dengan mengikutsertakan masyarakat secara adil. Dengan demikian, akan tumbuh rasa keikhlasan pada masyarakat yang tanahnya terkena ganti rugi pengadaan tanah demi pembangunan bangsanya. Tetapi pemerintah juga diminta untuk melakukannya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁴

⁷⁴ Soedharyo Soimin, *Status,Op.Cit*, hal. 75

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah, maka untuk melakukan pencabutan hak atas untuk kepentingan umum wajib memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :

- a. Pencabutan hak hanya boleh dilaksanakan apabila kepentingan umum merupakan hal yang menjadi dasar utama dalam pencabutan hak ini. Yang dimaksud dari kepentingan umum ini adalah kepentingan bangsa, negara, kepentingan bersama dari rakyat, serta kepentingan pembangunan
- b. Pencabutan hak hanya boleh dilaksanakan oleh pihak yang berwenang. Untuk keperluan itu telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang lain untuk mengatur tata cara pencabutan hak atas tanah.
- c. Pencabutan hak atas tanah wajib diikutsertakan dengan ganti kerugian yang layak dan adil. Penguasa tanah/pemilik tanah berhak atas pembayaran sejumlah ganti kerugian yang layak berdasarkan atas harga yang patut yang berpedoman pada aturan yang ada.⁷⁵

2. Pemberian Ganti Kerugian

Paradigma ganti rugi cenderung memberikan pengertian bahwa pemilik tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum tanahnya dibebaskan oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan kompensasi. Dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjamin

⁷⁵ Adrian Sutedi, Implementasi, ... *Op.Cit*, hal. 69

kehidupan pemilik tanah yang layak dan lebih baik dari sebelumnya, bukan proses pemiskinan masyarakat.⁷⁶

Pengertian ganti kerugian telah di atur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 (Pasal 1 angka 10) dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 (Pasal 1 angka 10), yang mempunyai pengertian yang sama, yaitu Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Ganti kerugian ini diberikan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah untuk membangun fasilitas kepentingan umum. Ganti kerugian dikatakan sebagai bagian terpenting karena berhubungan langsung dengan hak-hak para penguasa/pemilik tanah yang dibebaskan tanahnya, karena pengadaan tanah merupakan kegiatan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya, dan tanah menjadi tanah negara yang selanjutnya diberikan penguasaannya kepada instansi pemerintah yang memerlukan.⁷⁷

Pengaturan tentang Ganti Kerugian di atur dalam ketentuan Pasal 40 dan 41 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta Pasal 74 sampai dengan Pasal 84 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Menurut ketentuan Pasal 41 Undang Nomor 2 Tahun 2012, pelaksanaan pemberian ganti kerugian dilakukan sebagai berikut:

⁷⁶ *Ibid*, hal. 425

⁷⁷ Arba, *Hukum Pengadaan,Op.Cit*, hal. 116.

- (1) Ganti Kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah
- (2) Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:
 - a. Melakukan pelepasan hak, dan
 - b. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan
- (3) Bukti-bukti penguasaan kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari
- (4) Pihak yang berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang sah
- (5) Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggungjawab pihak berhak
- (6) Setiap orang yang melanggar ketentuan dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁸

Sedangkan pemberian Ganti Kerugian di atur dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yaitu dapat diberikan dalam bentuk :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;

⁷⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 41

- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak⁷⁹

Ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum bisa berdiri sendiri tiap elemen ataupun gabungan dari beberapa elemen yang diberikan sesuai dengan nilai komulatif ganti kerugian yang nilai nominalnya sama dengan besaran yang ditetapkan oleh Penilai (appraisal).⁸⁰

Untuk ganti kerugian, jenis ganti rugi lain yang dapat dinilai, mempunyai makna semua akibat kerugian dampak dari pembebasan tanah, diantaranya sisa tanah yang tidak dibebaskan yang manfaatnya menjadi kurang atau hilang sama sekali, seperti sisa tanah yang bentuknya tidak simetris, sehingga sangat susah untuk digunakan atau didirikan sebuah bangunan, bahkan jika dijualpun tidak akan ada yang mau membeli. Untuk jenis kerugian lain tersebut, idealnya harus mempertimbangkan kerugian yang bersifat materiil dan non materiil atau moril.⁸¹

Selanjutnya untuk penetapan besarnya nilai ganti kerugian telah diatur dalam ketentuan Pasal 63 Peraturan Presiden 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum antara lain menyebutkan :

1. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa Penilai atau Penilai Publik

⁷⁹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 74

⁸⁰ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah dan Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Edisi Revisi Keempat*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hal.21

⁸¹ *Ibid*

2. Jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil pengadaan jasa Penilai yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah
3. Pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah
4. Dalam hal nilai pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), maka pengadaan jasa penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menggunakan metode pascakualifikasi
5. Pelaksanaan pengadaan jasa Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja⁸²

Penetapan nilai nyata sebagai pedoman dalam menentukan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kemakmuran bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduruan (miskin). Hal ini perlu dipikirkan untuk diberdayakannya eksistensi suatu lembaga penilai tanah yang profesional dan independen (tidak memihak) yang dapat diminta pertimbangan dalam penentuan nilai nyata tanah.⁸³

Maria S.W. Sumardjono mengatakan Ganti Kerugian merupakan sebagai sarana penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan individu yang telah

⁸² Lihat Peraturan Presiden 99 Tahun 2014, Pasal 63

⁸³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, ... Op. Cit*, hal. 77

dikorbankan haknya untuk kepentingan umum, dan dapat di sebut adil apabila hal tersebut tidak membuat orang itu menjadi lebih kaya, atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula.⁸⁴

Penentuan nilai ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman relatif lebih mudah bila dibandingkan dengan tanah sebab disamping nilai nyata tanah yang didasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir, juga ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Faktor-faktor tersebut adalah lokasi, jenis hak atas tanah, status kepemilikan tanah, penggunaan/pemanfaatan tanah, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan serta faktor-faktor lainnya. Sudah tentu pemilik tanah harus sangat berhati-hati dalam menyampaikan keinginan terhadap besarnya nilai ganti kerugian terhadap tanahnya yang akan dibebaskan.⁸⁵

Penetapan nilai dan bentuk ganti rugi yang diberikan harus memperhatikan status hak atas tanah yang bersangkutan. Apabila status tanah tersebut Hak Milik, maka harus menjadi pertimbangan dan perkiraan yang akurat dan benar terhadap nilai ganti ruginya. Hal ini berarti harus lebih tinggi nilainya dari hak-hak atas tanah lainnya seperti HGB dan HGU. Ganti rugi tidak saja hanya kepada tanahnya tetapi benda-benda yang ada di atas tanah hak milik juga harus diperhitungkan, seperti bangunan, pagar, tanam-tanaman, listrik, telepon, pipa air ledeng, dan lain-lainnya. Selain itu kepada mereka yang sedang menyewa tanah dan atau rumah atau

⁸⁴ *Ibid*, hal. 80

⁸⁵ *Ibid*, hal. 85

menggarap tanah yang bersangkutan dapat diberikan ganti rugi, bukan hanya diberikan kepada pemilik tanah.⁸⁶

3. Konsinyasi

Konsinyasi yang di bahas dalam penulisan tesis ini adalah konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Secara umum konsinyasi diartikan sebagai penitipan uang ganti kerugian pada Pengadilan dimana lokasi tanah yang dibebaskan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Ketentuan tentang konsinyasi ini di atur dalam Pasal 86 sampai dengan Pasal 95 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Di dalam ketentuan Pasal 86 ayat (3) bahwa penitipan ganti kerugian dapat dilakukan dalam hal :

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; 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

⁸⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip.....Op.Cit*, hal. 74

4. Menjadi jaminan di bank.⁸⁷

Apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan maka Ganti Kerugian dapat diambil dalam jangka waktu yang dikehendaki oleh pihak yang berhak dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 87)⁸⁸, sedangkan yang menolak berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang berhak setiap saat yang berhak menghendakinya dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 88)⁸⁹.

Selanjutnya apabila pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, maka Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah atau kepala desa, dan Jika keberadaannya telah diketahui maka pihak yang berhak mengajukan permohonan kepada pengadilan dengan surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 89⁹⁰.

Sementara itu, di dalam ketentuan Pasal 90 mengatur apabila objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan maka ganti kerugian dapat diambil oleh pihak yang berhak setelah putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (*dading*). Namun apabila objek pengadaan

⁸⁷ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 86 ayat (3)

⁸⁸ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 87

⁸⁹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 88

⁹⁰ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 89

tanah masih dipersengketakan kepemilikannya, maka pengambilan ganti kerugian dilakukan setelah adanya berita acara perdamaian (*dading*) (Pasal 91).⁹¹

Begitu pula halnya apabila objek pengadaan tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, maka ganti kerugian dapat diambil pihak yang berhak setelah adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan pengangkatan sita (Pasal 92).⁹²

Selanjutnya apabila objek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank, Ganti kerugian dapat diambil oleh pihak yang berhak setelah adanya surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan persetujuan dari pihak bank (Pasal 93).⁹³

Pengambilan ganti kerugian di Pengadilan Negeri, pihak yang berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, sesuai dengan Pasal 94 Perpres Nomor 71 Tahun 2012.⁹⁴ Sedangkan dalam hal uang ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan pihak yang berhak masih menguasai objek tanah, maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan pengosongan tanah tersebut kepada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah (Pasal 95).⁹⁵

Ketentuan yang sangat mendasar mengatur tentang prinsip-prinsip dalam pelaksanaan penitipan ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dijadikan sebagai ketentuan substansi, atau ketentuan materiilnya, sedangkan prosedur atau tata cara dalam pelaksanaan penitipan ganti kerugian pada

⁹¹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 91

⁹² Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 92

⁹³ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 93

⁹⁴ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 94

⁹⁵ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 95

pengadaan tanah untuk kepentingan umum patut mempertimbangkan hal-hal di bawah ini :

a. Prinsip Kehati-hatian

Prinsip kehati-hatian harus menjadi hal yang patut dicermati dan merupakan bagian dari hak masyarakat yang tanahnya diambil dengan cara dibebaskan atau dilepaskan untuk kepentingan umum. Prinsip kehati-hatian setidaknya dipakai pada saat dilakukan pemeriksaan terhadap surat-surat atau berkas yang dimiliki oleh para pihak.

b. Prinsip Penghormatan Hak Bekas Pemegang Hak Atas Tanah

Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki masyarakat merupakan bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, hak rakyat selaku warga negara atas tanah tidak dengan sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu, termasuk untuk kepentingan umum, dengan tidak mengabaikan aturan hukum yang berlaku.⁹⁶

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, mengatur tentang prosedur pelaksanaan penitipan ganti kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum:

1. Instansi pemerintah yang membutuhkan tanah mengajukan permohonan konsinyasi kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

⁹⁶ Aartje Tehupeiori, *Makna Konsinyasi,....Op.Cit*, hal. 129-130

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 konsinyasi dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.⁹⁷

4. Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Didalam ketentuan Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”⁹⁸. Dijelaskan di penjelasan umumnya ini berarti bahwa hak atas apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya.⁹⁹

Tanah dapat dikatakan mempunyai fungsi sosial apabila dihubungkan dengan usaha pemiliknya/penguasaannya maka usaha tersebut wajib tidak akan menyebabkan kerugian pada lingkungan sekitarnya. Penggunaan tanah harus sesuai dengan kepentingan warga umumnya, karena tanah mempunyai fungsi sosial.¹⁰⁰

Tanah juga tidak boleh dijadikan objek investasi atau objek bisnis. Walaupun ada kemungkinan orang yang memiliki tanah mendapatkan keuntungan dari

⁹⁷ *Ibid*, hal 141-142

⁹⁸ Lihat UUPA, Pasal 6

⁹⁹ Lihat penjelasan umum UUPA

¹⁰⁰ Lieke Lianadevi Tugali, *Fungsi Sosial Hak Atas tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Kertasputih Communication, Jakarta, 2010, hal. 40

kenaikan harga tanahnya dengan berjalannya waktu, yang bukan dikarenakan oleh usahanya sendiri, melainkan sebagai akibat dari proyek pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah atau pihak lain. Bila tanah dijadikan objek spekulasi akan bertentangan dengan fungsi sosialnya, hal ini akan membuat kesulitan dalam proses pelaksanaan pembangunan, yang gejala-gejalanya sudah terlihat dewasa ini. Untuk mengatasi spekulasi tanah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak.¹⁰¹

Pemegang hak/pemilik tanah dibatasi haknya oleh peraturan perundang-undangan meskipun pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk mempergunakan hak atas tanah. Pembatasan itu meliputi :

- a. Harus memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah;
- b. Kepemilikan/penguasaan hak atas tanah tidak boleh melebihi maksimum dan minimum;
- c. Hanya WNI dan badan hukum Indonesia yang dapat mempunyai hak milik berdasarkan peraturan pemerintah.¹⁰²

Fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu dari 3 (tiga) kewajiban dalam UUPA yang bersifat umum yang dibebankan pada setiap pemilik tanah, yaitu: (a) kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6); (b) kewajiban memelihara tanah (Pasal 52 ayat (1)); (c) kewajiban untuk mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian (pasal 10).¹⁰³

¹⁰¹ *Ibid*, hal. 42

¹⁰² Arba, *Hukum Agraria,.... Op.Cit*, hal. 85

¹⁰³ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia: Konsep Dasar dan Implementasi*, Cetakan Perdana, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hal. 79 dalam Lieke Lianadevi Tugali, *Fungsi Sosial Hak Atas tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Kertasputih Communication, Jakarta, 2010, hal. 42-43

Jadi dapat disimpulkan bahwa maksud dari tanah mempunyai fungsi sosial yaitu memberikan batasan penguasaan kepada pemilik tanah agar dalam mempergunakan atau tidak mempergunakan tanah yang menjadi miliknya tidak hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu dapat menyebabkan kerugian kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 7 UUPA, yang menyebutkan bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus mampu mewujudkan kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu perlu terus ditingkatkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga penggunaan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis pemanfaatan dengan tetap merawat kelestarian alam dan lingkungan sekitar serta mencegah pemanfaatan tanah yang merugikan kepentingan rakyat serta kepentingan pembangunan.¹⁰⁴

Fungsi sosial hak atas tanah ditafsirkan menjadi identik dengan kepentingan umum atau bahkan kepentingan pembangunan apabila lebih dikonkritkan dalam pelaksanaannya, maka fungsi sosial terletak pada politik pertanahan yaitu kebijakan penguasa. Penafsiran sebagai identik dengan kepentingan umum memberikan kesempatan kepada para pemilik modal untuk memperoleh tanah dengan kebijakan

¹⁰⁴ B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tata Indonesia*, Toko Gunung Agung, Cetakan Kedua, Jakarta, 2005, hal. 305, dalam Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016, hal. 145

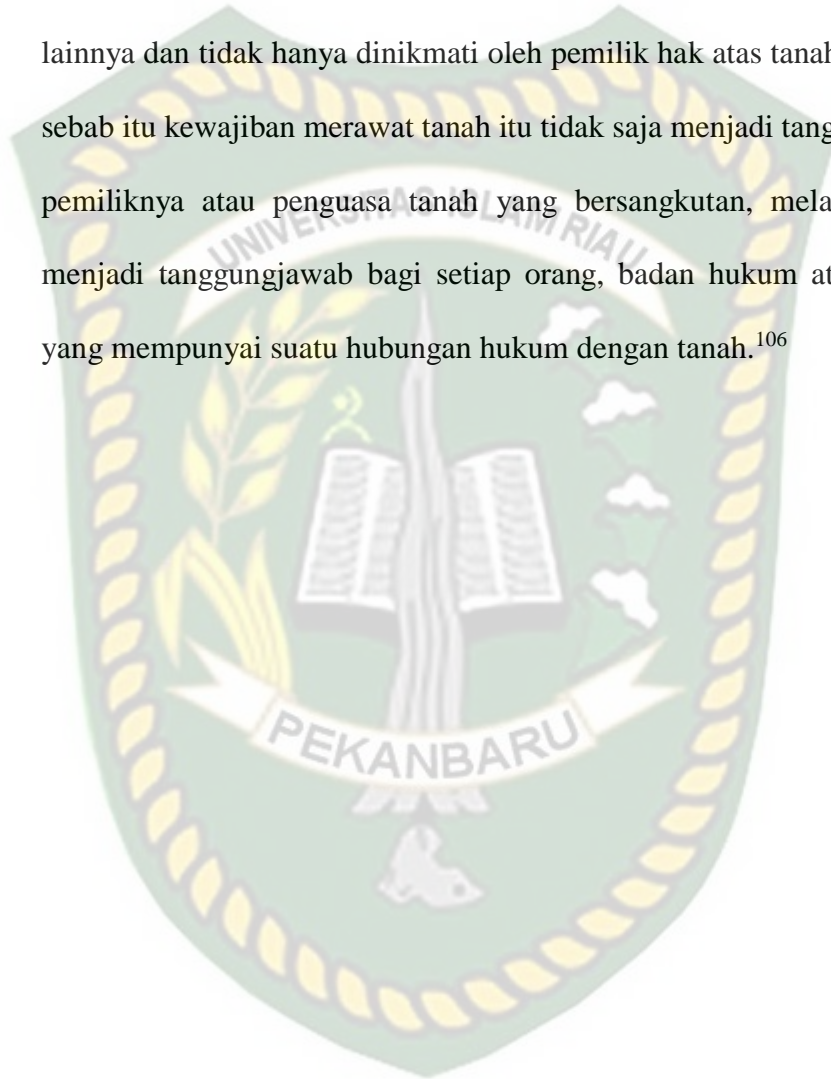
pertanahan, yang identik dengan barang ekonomi yang selalu disebut dengan komoditas ekonomi dan juga dihubungkan dengan pembangunan infrastruktur.¹⁰⁵

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan, yaitu :

1. Merupakan suatu pernyataan yang paling pokok tentang hak-hak atas tanah yang dirancang secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip kaidah hukum pertanahan nasional. Dalam konsep kaidah hukum pertanahan nasional memiliki ciri komunalistik keagamaan, termasuk sumber daya alam yang terdapat di dalamnya di wilayah negara Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Kuasa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
2. Tanah yang dimiliki oleh individu tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak terhadap tanah itu saja tetapi bagi seluruh bangsa Indonesia. Kepentingan masyarakat juga tetap harus diperhatikan dan diingat, yang merupakan sebagai akibat dalam memanfaatkan tanah yang dimilikinya tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan dasar. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat.
3. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mengharuskan pada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah yang dimilikinya sesuai dengan kondisinya maksudnya adalah kondisi tanah, sifat dan tujuan pemberian

¹⁰⁵ Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial, ... Op.Cit*, hal 171

haknya. Hal tersebut dilakukan supaya tanah harus bisa terawat dengan baik dan dipelihara kualitas kesuburan serta keadaan tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dapat dirasakan atau dinikmati seluruh masyarakat lainnya dan tidak hanya dinikmati oleh pemilik hak atas tanah saja. Oleh sebab itu kewajiban merawat tanah itu tidak saja menjadi tanggungjawab pemiliknya atau penguasa tanah yang bersangkutan, melainkan juga menjadi tanggungjawab bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.¹⁰⁶



¹⁰⁶ Nurus Zaman, *Politik Hukum, ...Op.Cit*, hal.138-139

BAB III

KONSINYASI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT PERATURAN PRESIDEN NOMOR 71 TAHUN 2012 DI KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI

A. Pelaksanaan Konsinyasi Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo Di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti

Seiring berjalannya waktu dan perkembangan zaman, maka kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai pembangunan semakin meningkat, sementara ketersediaan tanah negara sangat terbatas. Pembangunan yang dimaksud adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, diantaranya mendirikan fasilitas-fasilitas umum yang dibutuhkan oleh masyarakat luas.

Oleh karena itu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar pembangunan dapat terus dilanjutkan. Tentunya pengadaan tanah yang dilakukan ini disertai dengan ganti kerugian yang layak dan adil.

Terkait masalah pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum ini telah di atur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria serta turunannya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Pencabutan hak atas tanah merupakan suatu alat yang dipersiapkan oleh negara/pemerintah untuk mengambil hak atas tanah masyarakat demi kepentingan

umum, yang didalamnya terdapat kepentingan seluruh masyarakat, kepentingan bangsa dan negara, serta untuk kepentingan pembangunan.¹⁰⁷

Dalam pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti melalui alur yang tergambar di bawah ini :

Diagram. III.1

Alur ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo

Tahap Perencanaan:

- a. Sesuai RTRW
- b. Penentuan Lokasi dan Luas tanah
- c. Perkiraan Nilai Tanah
- d. Perkiraan pelaksanaan pengadaan tanah dan pembangunan



Tahap Persiapan :

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan/Sosialisasi
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan
- c. Konsultasi publik rencana pembangunan
- d. Kesepakatan lokasi dengan pemilik



¹⁰⁷ Supriadi, *Hukum ,Op. Cit*, hal. 68

Tahap Pelaksanaan:

- a. Pengukuran
- b. Penilaian Ganti kerugian
- c. Musyawarah
- d. Pemberian Ganti Kerugian
- e. Konsinyasi



Penyerahan Hasil Kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan

Sumber : *Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Setda Kab. Kep.Meranti*

Bila dilihat pada diagram di atas maka pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilihat dari tahapan-tahapan yang telah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah, yaitu terdiri dari tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan penyerahan hasil kepada Instansi yang memerlukan.

Ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Kepulauan Meranti Nomor: 28.1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Tahun 2013.

Susunan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti dapat dilihat di bawah ini :

No	Jabatan/Instansi	Kedudukan Dalam Panitia
1	Sekretaris Daerah Kab. Kepulauan Meranti	Ketua merangkap Anggota
2	Asisten Bidang Administrasi Pemerintahan Sekretariat Daerah Kab. Kepulauan Meranti	Wakil Ketua/Anggota
3	Kepala Kantor Perwakilan Pertanahan Kab. Kepulauan Meranti	Sekretaris/Anggota
4	Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kab. Kepulauan Meranti	Anggota
5	Kepala Dinas/Badan/Kantor Pemerintah yang memerlukan tanah	Anggota
6	Kasubbag Konflik dan Kerjasama Daerah Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti	Anggota
7	Kepala Kantor Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan Selatpanjang	Anggota
8	Camat yang bersangkutan	Anggota
9	Lurah/Kepala Desa yang bersangkutan	Anggota

Sumber : *Lampiran Keputusan Bupati Kepulauan Meranti No. 28.1 Tahun 2013*

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) ini menjalankan tugasnya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Keputusan Bupati tersebut P2T mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
2. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
3. Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. Mengumpulkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan angka 2;
5. Menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggungjawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
6. Mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
7. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
8. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada pemilik;
9. Membuat Berita Acara Pelepasan dan Penyerahan Hak;

10. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Perwakilan Kantor Pertanahan Kabupaten Kepulauan Meranti;
11. Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati Kepulauan Meranti apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan dalam pengambilan keputusan.¹⁰⁸

Dalam proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo Kabupaten Kepulauan Meranti telah dilakukan pemberitahuan rencana pembangunan kepada pemilik tanah, hal ini tergambar pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.1

Jawaban Responden tentang Pemberitahuan
Rencana Pembangunan Kepada Pemilik Tanah

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1	Diberitahu oleh P2T	7	100 %
2	Tidak diberitahu oleh P2T	-	-
	Jumlah	7	100%

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari 7 responden, 100% menjawab bahwa mereka tanahnya yang akan dilakukan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diberitahu terkait rencana pembangunan oleh pemerintah.

¹⁰⁸ Keputusan Bupati Kepulauan Meranti Nomor 28.1 Tahun 2013

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Kepulauan Meranti telah melakukan pemberitahuan kepada warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo.¹⁰⁹

Selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti mengatakan bahwa dalam pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo juga telah dilakukan musyawarah dengan pemilik tanah.¹¹⁰

Hal ini dapat kita lihat dari tabel di bawah ini :

Tabel. III.2

Jawaban Responden tentang Musyawarah antara
Pemilik Tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1	Diajak musyawarah	7	100 %
2	Tidak diajak musyawarah	-	-
	Jumlah	7	100%

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa semua pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo telah diajak dan mengikuti musyawarah sebagaimana yang telah diatur dalam

¹⁰⁹Doni Syafrial, *Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 16 November 2020

¹¹⁰ *Ibid*

peraturan perundang-undangan, yaitu seluruh responden atau 100% menjawab bahwa mereka telah di ajak musyawarah dengan Panitia Pengadaan Tanah terhadap ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan pelabuhan penumpang domestik/internasional dan kargo Kabupaten Kepulauan Meranti.

Dalam rangka penetapan besarnya nilai ganti kerugian juga telah disepakati dengan tanpa adanya keberatan dari berbagai pihak, hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Tabel. III.3

Jawaban Responden tentang Penetapan Nilai Ganti Kerugian

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1	Menerima nilai ganti kerugian	7	100 %
2	Tidak menerima nilai ganti kerugian	-	-
	Jumlah	7	100%

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa seluruh responden/pemilik tanah (100%) setuju dengan penetapan nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti terhadap tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Aznirsyah (Kepala Sub Bagian Pertanahan, Konflik dan Kerjasama Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Kabupaten Kepulauan Meranti) bahwa Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

Kabupaten Kepulauan Meranti dalam menentukan besarnya nilai ganti rugi dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).¹¹¹

Namun seiring berjalannya proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo, telah ditemukan satu masalah yaitu terdapat sebidang tanah yang akan diganti rugi masih bersengketa dan akhirnya diperkarakan di Pengadilan oleh pemiliknya.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, bahwa Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Kepulauan Meranti sepakat melakukan konsinyasi untuk mengatasi masalah tersebut. Hal ini dituangkan dalam berita acara kesepakatan Nomor : 100/TAPEM/XII/2013/25, tanggal 19 Desember 2013.

Menurut Sudandri selaku Kepala Bagian Hukum dan HAM, hal-hal yang menjadi pertimbangan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti melakukan konsinyasi terhadap ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo adalah sebagai berikut :

- a. Bahwa Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti beritikad baik untuk segera melakukan pembayaran kepada pemilik tanah yang berhak di areal Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Desa Banglas Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti

¹¹¹ Aznirsyah, *Kepala Sub Bagian Pertanahan, Konflik dan Kerjasama Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Sekretariat Kabupaten Kepulauan Meranti*, Wawancara tanggal 5 November 2020

- b. Bahwa diantara pihak yang mengaku sebagai pemilik tanah di areal Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak tersebut (Ny.Helmi, Ny. Suzie, dan Sugeng Santoso) telah pula memperkarakan kepemilikan mereka ke Pengadilan Negeri Bengkalis, dan telah dipustuskan dengan *Niet Ontvanjelijk Verklaard* (NO)
- c. Bahwa Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti telah berupaya untuk memfasilitasi perdamaian diantara pihak yang mengaku sebagai pihak yang berhak terhadap lahan tersebut namun tidak berhasil
- d. Bahwa mengingat pembangunan Pelabuhan adalah untuk kepentingan umum dan dipandang mendesak sehingga tidak mungkin dilakukan perubahan lokasi apalagi dihentikan pelaksanaan pembangunannya
- e. Bahwa untuk menghindari terjadinya kesalahan dalam penetapan siapa yang berhak atas pembayaran lahan tersebut.¹¹²

Adapun pihak yang berperkara di Pengadilan dalam penelitian ini dapat di lihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.4

Pihak yang Berperkara

Penggugat	Sugeng Santoso
Tergugat I	Suzie
Tergugat II	Helmi

Sumber : *Data diolah dari data skunder*

¹¹² Sudandri, *Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 3 November 2020

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa ada tiga orang yang sedang memperkarakan tanah yang merupakan objek dari penelitian ini, yaitu Sugeng Santoso sebagai penggugat, sedangkan Suzie dan Helmi sebagai tergugat.

Bahwa masing-masing pihak baik penggugat maupun tergugat telah mengklaim sebagian tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti milik mereka, dengan objek tanah yang diperkarakan setelah dilakukan pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti menjadi 74.324,57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima tujuh meter persegi).

Berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada persamaan pendapat para cendekiawan baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya penitipan ganti kerugian dilaksanakan dalam pelepasan atau penyerahan hak (sebelumnya disebut dengan pembebasan tanah oleh instansi pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta, semua cendekiawan sepakat menyatakan bahwa penitipan ganti kerugian tidak boleh dipakai dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti rugi.¹¹³

Aartje Tehupeiory menyimpulkan bahwa sifat penitipan ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu tata cara penitipan ganti kerugian yang dipakai dalam kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak berdasarkan perjanjian,

¹¹³ Surizki Febrianto, *Peletakan Konsinyasi,...* Op.Cit, hal. 229

terkesan adanya unsur pemaksaan meskipun dengan niat yang baik untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum.¹¹⁴

Sedangkan menurut Nuruz Zaman, konsinyasi di Pengadilan Negeri adalah perbuatan sebelah pihak dari pihak yang membutuhkan tanah. Meskipun demikian, perbuatan tersebut bukan berarti merupakan perbuatan yang melawan hukum. Walaupun pada prinsipnya ganti kerugian harus diberikan secara langsung kepada pihak yang berhak, hal ini bertujuan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dimasa yang akan datang, disamping prinsip perjanjian memang melalui transaksi dua arah secara langsung, kecuali ditentukan lain.¹¹⁵

Namun konsinyasi atau penitipan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 86. Penitipan ganti kerugian tersebut dilakukan dalam hal :

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

¹¹⁴ Aartje Tehupeior, *Makna Konsinyasi*,...Op.Cit. hal.106

¹¹⁵ Nuruz Zaman, *Politik Hukum*, ...Op.Cit, hal.201

- 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. diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4. menjadi jaminan bank.¹¹⁶

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di lapangan bahwa untuk pelaksanaan konsinyasi terhadap pembangunan pelabuhan domestik/internasional dan kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti telah masuk ke dalam kategori objek tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di Pengadilan. Hal ini dibuktikan dengan Salinan Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 17/Pdt.G/2012/PN.Bks tanggal 20 Maret 2013 dan Salinan Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 6/Pdt.G/PN.BKS tanggal 4 Juni 2014.

Selanjutnya persyaratan pengajuan konsinyasi ke Pengadilan Negeri juga telah di atur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di dalam ketentuan Pasal 25 menyebutkan bahwa :

- (1) Permohonan Penitipan Ganti Kerugian diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia oleh Pemohon atau kuasanya yang paling sedikit memuat:
 - a. identitas Pemohon;

¹¹⁶ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Pasal 86

- 1) dalam hal Pemohon instansi pemerintah, meliputi nama instansi pemerintah, tempat kedudukan, pimpinan instansi yang bertindak untuk dan atas nama instansi pemerintah tersebut dan identitas kuasanya apabila diwakili kuasa;
 - 2) dalam hal Pemohon Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara/Daerah/ Badan Hukum perdata lainnya, meliputi nama badan hukum, tempat kedudukan, identitas orang yang yang berwenang untuk mewakili badan hukum tersebut di Pengadilan, dan identitas kuasanya apabila diwakili kuasa;
- b. identitas Termohon;
- 1) dalam hal Termohon orang perorangan, meliputi nama, tempat tinggal, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - 2) dalam hal Termohon badan hukum perdata, meliputi nama badan hukum perdata, tempat kedudukan dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - 3) dalam hal Termohon instansi pemerintah, meliputi nama instansi pemerintah, tempat kedudukan, dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
 - 4) dalam hal Termohon masyarakat hukum adat, meliputi nama masyarakat hukum adat, alamat masyarakat hukum adat, fungsionaris masyarakat hukum adat dan hubungan hukum dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;

c. uraian yang menjadi dasar permohonan Penitipan Ganti Kerugian yang sekurang-kurangnya meliputi:

- 1) hubungan hukum Pemohon dengan objek pengadaan tanah;
- 2) hubungan hukum Termohon dengan objek pengadaan tanah sebagai pihak yang berhak;
- 3) penyebutan secara lengkap dan jelas surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan;
- 4) penyebutan besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan penilaian penilai atau penilai publik;
- 5) penyebutan waktu dan tempat pelaksanaan serta berita acara hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian;
- 6) penyebutan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal terdapat putusan tersebut;
- 7) penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besar ganti kerugian berdasarkan Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian atau putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 8) besaran nilai Ganti Kerugian yang akan dibayarkan oleh Pemohon kepada Termohon secara jelas, lengkap dan rinci; dan
- 9) waktu, tempat, dan cara pembayaran Ganti Kerugian.

d. Hal yang dimohonkan untuk ditetapkan:

- 1) mengabulkan permohonan Pemohon;
- 2) menyatakan sah dan berharga Penitipan Ganti Kerugian dengan menyebutkan jumlah besarnya ganti kerugian, data fisik dan data

yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima; dan

3) pembebanan biaya perkara.

(2) Permohonan Penitipan Ganti Kerugian ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya dengan dilampiri dokumen pendukung sekurang-kurangnya berupa:

a. bukti yang berkaitan dengan identitas Pemohon:

1) dalam hal Pemohon instansi pemerintah, berupa fotocopy surat keputusan pengangkatan/ penunjukan/tugas pimpinan instansi pemerintah tersebut;

2) dalam hal Pemohon Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara/Daerah/badan hukum perdata lainnya, berupa fotocopy surat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang pengesahan badan hukum, foto copy keputusan pengangkatan orang yang mewakili badan hukum di Pengadilan serta fotocopy KTP atau kartu identitas lainnya yang sah.

b. fotocopy surat keputusan gubernur atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi pembangunan yang menunjukkan Pemohon sebagai Instansi yang memerlukan tanah;

c. fotocopy dokumen untuk membuktikan Termohon sebagai pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah;

d. fotocopy surat dari penilai atau penilai publik perihal nilai Ganti Kerugian;

- e. fotocopy berita acara hasil Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian;
 - f. fotocopy salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam hal sudah terdapat putusan;
 - g. fotocopy surat penolakan Termohon atas bentuk dan/atau besar Ganti Kerugian berdasarkan Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian atau putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jika telah ada;
 - h. fotocopy dokumen surat gugatan atau keterangan dari panitera pengadilan yang bersangkutan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan atau masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - i. fotocopy surat keputusan peletakan sita atau surat keterangan pejabat yang meletakkan sita dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - j. fotocopy surat keterangan bank dan Sertifikat Hak Tanggungan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian menjadi jaminan di bank.
- (3) Dalam hal berkas permohonan penitipan Ganti Kerugian dinilai lengkap, Panitera memberikan Tanda Terima Berkas setelah Pemohon membayar panjar biaya melalui bank.¹¹⁷

¹¹⁷ Pasal 25 PERMA Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Prosedur pengajuan konsinyasi ke Pengadilan di atur dalam ketentuan Pasal 27 PERMA Nomor 3 Tahun 2016, yaitu berkas permohonan penitipan ganti kerugian yang telah mendapat registrasi di Pengadilan Negeri diserahkan kepada Ketua Pengadilan Pengadilan oleh Panitera. Selanjutnya Ketua Pengadilan menerbitkan sebuah penetapan berisi antara lain memerintahkan jurusita dan 2 (dua) orang saksi untuk melakukan penawaran pembayaran kepada Termohon di tempat tinggal Termohon. Juru Sita menyerahkan langsung kepada Termohon atau kuasanya untuk menawarkan pembayaran uang Ganti Kerugian yang diajukan Pemohon kepada Termohon dengan semua akibat dari penolakan penawaran pembayaran tersebut. Kemudian Juru Sita membuat berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang Ganti Kerugian yang ditawarkan tersebut dan ditandatangani oleh Juru Sita, saksi dan Termohon. Namun bila Termohon tidak memberikan tanda tangan pada berita acara tersebut, maka tidak mempengaruhi kebenaran berita acara, dan salinan berita acara tersebut diberikan kepada Termohon.

Terhadap pelaksanaan konsinyasi pembangunan pelabuhan penumpang domestic/internasional dan kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti telah mengajukan surat permohonan ke Pengadilan Negeri Bengkalis sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sesuai dengan surat permohonan Nomor: 180/HK/VIII/2014/54.1, tanggal 4 Agustus 2014.

Tahapan selanjutnya yaitu Juru Sita melaporkan pelaksanaan penawaran pembayaran Ganti Kerugian kepada Ketua Pengadilan melalui Panitera dengan

melampirkan berita acara pernyataan kesediaan untuk menerima atau menolak uang Ganti Kerugian, (Pasal 28).

Dalam hal Termohon menolak untuk menerima uang sejumlah nilai Ganti Kerugian yang ditawarkan untuk dibayar, Ketua Pengadilan menetapkan hari sidang untuk memeriksa permohonan penitipan Ganti Kerugian dan memerintahkan Juru Sita untuk memanggil Pemohon dan Termohon yang akan dilaksanakan pada hari, tanggal dan jam dengan membuat berita acara tentang pemberitahuan akan dilakukan penyimpanan terhadap uang Ganti Kerugian di kas Kepaniteraan Pengadilan, (Pasal 29 ayat (1)).

Dari hasil persidangan Ketua Pengadilan menerbitkan penetapan dengan amar :

- a. mengabulkan permohonan Pemohon;
- b. menyatakan sah dan menerima Penitipan Ganti Kerugian dengan menyebutkan jumlah besaran ganti kerugian, data fisik dan data yuridis bidang tanah dan/atau bangunan serta pihak yang berhak menerima;
- c. memerintahkan panitera untuk melakukan penyimpanan uang Ganti Kerugian dan memberitahukannya kepada Termohon;
- d. membebankan biaya perkara kepada Pemohon.¹¹⁸

Kemudian Panitera membuat berita acara penyimpanan penitipan uang Ganti Kerugian yang ditandatangani oleh Panitera, Pemohon dan 2 (dua) orang saksi dengan menyebutkan jumlah dan rinciannya untuk disimpan dalam kas Kepaniteraan Pengadilan sebagai uang penitipan Ganti Kerugian. Salinan berita

¹¹⁸ Lihat Pasal 29 ayat (2) PERMA Nomor 3 Tahun 2016

acara disampaikan pula kepada Pemohon dan Termohon. Ketidakhadiran Termohon dalam penyerahan uang Ganti Kerugian tidak menghalangi dilakukannya penyimpanan uang Ganti Kerugian.¹¹⁹

Untuk konsinyasi ganti kerugian pengadaaan tanah pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo Kabupaten Kepulauan Meranti telah sesuai dengan Pasal 86 ayat (3) huruf d angka 1, yaitu Objek tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di Pengadilan.

Dalam hal permohonan konsinyasi, tidak perlu menunggu adanya gugatan yang masuk ke Pengadilan, melainkan bila ada pihak-pihak yang bersengketa terhadap objek tanah di luar pengadilan pun instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan konsinyasi. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat (3) huruf d angka 2

Menurut AP. Parlindungan, bahwa persoalan penitipan ganti kerugian ini telah menjadi kegiatan yang berlandaskan atas ketentuan yang ada, hal ini sebagai yurisprudensi atas peristiwa pembebasan tanah yang terkenal di Jakarta yaitu pembebasan “pondok derita” dan Kedung Ombo.¹²⁰

Menurut teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye bahwa apabila pemerintah/penguasa memilih untuk berbuat sesuatu, maka tentunya ada maksud dan tujuannya, karena kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah/penguasa. Begitu pula sebaliknya apabila pemerintah memilih untuk

¹¹⁹ Lihat Pasal 29 ayat (3), (4). (5) PERMA Nomor 3 Tahun 2016

¹²⁰ AP. Parlindungan, *Pencabutan Hak Atas Tanah*, hal. 49 dalam Muhammad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 52

tidak berbuat sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik yang tentunya ada maksud dan tujuannya.¹²¹

Maka dari teori yang disebut di atas dapat diketahui bahwa konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu kebijakan publik yang mempunyai tujuan sangat jelas yaitu mengamankan uang ganti kerugian dalam pembayaran dapat dilakukan secara tepat kepada pihak yang berhak.

Beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yaitu :

- Perbuatan pemerintah/pihak yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politisi dan keuangan untuk melaksanakannya.
- Sebuah respon terhadap kepentingan dan problema dunia nyata. Kebijakan publik berupaya mengatasi atas masalah atau kepentingan kongkrit yang berkembang di lingkungan masyarakat.
- Seperangkat perbuatan yang beradaptasi pada tujuan. Kebijakan publik pada umumnya bukan sebuah keputusan yang berdiri sendiri, melainkan terdapat dari beberapa pilihan perbuatan atau strategi di dalamnya yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat umum.

¹²¹ Tami Rusli, *Analisis Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah*, Jurnal Keadilan Progresif, Vo. 9 No. 1, ISSN 2087-2089, Bandar Lampung, Maret 2018, hal. 26

- Sebuah kebijakan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Kebijakan publik biasanya merupakan perbuatan kolektif untuk memberikan solusi terhadap masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berlandaskan asas kepercayaan bahwa masalah sosial akan dapat diselesaikan oleh kerangka kebijakan yang telah ada sebelumnya oleh karena itu tidak perlu melakukan tindakan tertentu.
- Sebuah pembenaran yang dibuat oleh individu atau beberapa orang. Kebijakan publik berisi sebuah konfirmasi atau pembenaran terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dibuat, bukan sebuah tujuan atau janji yang belum dirumuskan. Kebijakan yang telah dibuat dalam kebijakan publik bisa dirumuskan oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.¹²²

Disamping itu konsinyasi atau penitipan ganti kerugian juga diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, yang diatur di dalam ketentuan Pasal 37 ayat (2) dalam Peraturan ini menyebutkan bahwa Penitipan Ganti Kerugian sesuai ketentuan pada Pasal 86 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilakukan dalam hal:

¹²² Young, Eoin dan Lisa Quinn, *Writing Effective Public Policy Paper, A Guide of Advisers in Central and Eastern Europe*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, hal 5-6 dalam Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktir Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung, 2010, hal. 44-45

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
- b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
- d. Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; atau
- e. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.¹²³

Oleh karena itu, untuk menghindari terjadinya kesalahan dalam proses pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo serta untuk menghindari permasalahan dikemudian hari, maka langkah yang ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah yaitu melakukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Bengkalis. Hal

¹²³Lihat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, Pasal 37 ayat (2)

ini sesuai dengan hasil dari kesepakatan bersama yang dituangkan dalam sebuah berita acara.

Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti melalui Kepala Bagian Hukum dan HAM mengajukan permohonan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Bengkalis dengan surat permohonan Nomor: 180/HK/VIII/2014/54.1, tanggal 4 Agustus 2014. Hal ini dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, yang mewajibkan Instansi yang memerlukan tanah harus membuat surat permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Tahap berikutnya yaitu Pengadilan Negeri Bengkalis akan melakukan peninjauan terhadap objek yang akan dikonsinyasikan. Hal ini dilakukan untuk menilai apakah objek tersebut layak atau tidak untuk dikonsinyasikan.

Berdasarkan Berita Acara Peninjauan Objek Konsinyasi Nomor : BA/01/KONS/2014/PN.Bls, tanggal 3 Oktober 2014, Ketua Pengadilan Negeri Bengkalis dengan didampingi oleh Panitera Pengganti, Jurusita Pengganti dengan dihadiri oleh Camat Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti, Staf Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti, Petugas Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti serta dihadiri oleh Kepala Desa Banglas, dengan menunjukkan sebidang tanah yang belum dapat ditetapkan siapa pemiliknya secara hukum, oleh karenanya akan dilakukan konsinyasi terhadap ganti rugi pembayaran pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Domestik/Internasional dan Kargo sebesar Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah).

Dari hasil penilaian objek konsinyasi tersebut, maka Pengadilan Negeri Bengkalis telah mengabulkan permohonan konsinyasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti, sesuai dengan Penetapan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 01/PDT.KONS/2014/PN.Bls, tanggal 6 Oktober 2014, yaitu antara lain menetapkan menerima uang titipan (konsinyasi) sebesar Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah), sebagai uang kompensasi ganti rugi tanah yang setelah dilakukan pengukuran oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti seluas 74.324,57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima puluh tujuh meter persegi) untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya setelah ada putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap.

Adapun tanah yang dikonsinyasikan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.5

Rekap Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan
 Penumpang Domestik/Internsional dan Kargo

No	Para Pihak yang berperkara	Luas Tanah (M ²)	Harga/M ² (Rp)	Jumlah (Rp)
1	Helmi	37.536,3	74.000	2.780.646.200
2	Suzie	36.748,27	74.000	2.719.371.980
3	Sugeng Santoso	74.324,57	74.000	5.500.018.180

Sumber : *Bagian Hukum dan HAM Setda Kab. Kepulauan Meranti*

Dari data tabel di atas dapat diketahui bahwa ada 3 (tiga) pihak yang sedang memperkarakan objek tanah yang akan dilakukan ganti kerugian oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti.

Terhadap pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo ini telah dilakukan pemberitahuan kepada para pihak yang berperkara. Hal ini dibuktikan dengan surat pemeritahuan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor : 180/HK/XI/2014/94, tanggal 27 November 2014.

Selanjutnya dari hasil wawancara kepada para pihak pemilik tanah tersebut (Suzie, Helmi, dan Sugeng Santoso) ditempat yang terpisah bahwa pemilik setuju tanahnya yang terkena lokasi pembangunan diberikan ganti rugi berdasarkan ketentuan yang berlaku, termasuk menyetujui pengerjaan fisik dilaksanakan terlebih dahulu sampai ditetapkannya pemilik tanah defenitif dilokasi tempat akan dibangunnya Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo Kabupaten Kepulauan Meranti.

Berdasarkan wawancara dengan Pihak Pengadilan Negeri Bengkalis menginformasikan bahwa konsinyasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti telah teregister di Pengadilan Negeri Bengkalis pada tahun 2014, selanjutnya dalam mengajukan permohonan konsinyasi tersebut pemohon melampirkan :

1. Asli Keputusan Bupati Kepulauan Meranti Meranti Nomor :135.2 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Kepulauan Meranti Nomor : 43.2 Tahun 2012 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Untuk

Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti tanggal 10 Agustus 2012;

2. Asli Pengumuman Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti mengenai rencana pelaksanaan Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Desa Banglas Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti tanggal 27 Juni 2012;
3. Asli Keputusan Bupati Kepulauan Meranti Nomor : 28.1 Tahun 2013 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Tahun 2013;
4. Asli Surat KJPP TOTO SUHARTO & REKAN (TnR) No. File : V.PP.12.07.030D Tanggal 4 Desember 2012 tentang Penilaian Tanah Untuk Pengadaan Tanah Perluasan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo yang terletak di Jalan Dorak Ujung Desa Banglas Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti;
5. Salinan Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 17/Pdt.G/2012/PN.Bks tanggal 20 Maret 2013;
6. Asli Berita Acara Persetujuan pembangunan (pengerjaan fisik) diatas lahan yang dipersengketakan;
7. Salinan Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 6/Pdt.G/PN.BKS tanggal 4 Juni 2014;

8. Asli Berita Acara Kesepakatan Konsinyasi Dalam Rangka Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor : 100/TAPEM/XII/2013/125 Tanggal 19 Desember 2013;
9. Surat Pernyataan Penitipan Uang (Konsinyasi ke Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 100/TAPEM/IX/2014/164 Tanggal 2 September 2014.¹²⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, menyatakan bahwa surat permohonan dalam penitipan ganti kerugian di Pengadilan, dengan melampirkan :

- a. Surat keterangan dari Ketua Pengadaan Tanah mengenai alasan penitipan ganti kerugian;
- b. Nama Pihak yang berhak atas Ganti Kerugian yang dititipkan
- c. Undangan pemberian ganti kerugian;
- d. Surat-surat :
 1. Berita Acara Kesepakatan Musyawarah
 2. Berita Acara yang menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan

¹²⁴ Aminah, *Panitera Muda Perdata, Pengadilan Negeri Bengkalis*, wawancara tanggal 27 November 2020

3. Berita Acara Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
4. Berita Acara pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya
5. Berita Acara yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa
6. Berita Acara Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih menjadi objek perkara di Pengadilan
7. Berita Acara Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian masih dipersengketakan oleh pemiliknya
8. Berita Acara Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
9. Berita Acara Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.¹²⁵

Dalam hal konsinyasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti yaitu terkait dengan objek tanahnya masih diperkarakan di Pengadilan, Pemerintah Daerah telah melampirkan bukti berupa salinan Putusan Pengadilan terhadap pihak-pihak yang sedang memperkarakan tanah milik mereka, dengan putusan *Niet Ontvankelijk Verklaard* (NO) yaitu merupakan putusan yang tidak dapat diterima. Artinya gugatan yang dimaksud tidak dapat dilanjutkan untuk diperiksa ataupun diadili sehingga tidak ada objek yang harus dieksekusi.

¹²⁵ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, Pasal 38 ayat (2)

Selanjutnya setelah mengabulkan permohonan konsinyasi, Pengadilan Negeri Bengkalis membuat Berita Acara Uang Titipan (Konsinyasi) No.01/PDT.KONS/2014/PN.Bls, tanggal 14 Oktober 2014. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang berbunyi antara lain pelaksanaan penitipan ganti kerugian dibuat dalam berita acara penitipan ganti kerugian.

Dengan telah dibuatnya berita acara uang titipan tersebut berarti Pengadilan Negeri Bengkalis telah menerima uang titipan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti sebagai uang kompensasi ganti rugi dengan luas tanah 74.324, 57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima tujuh meter persegi), yang akan dipergunakan untuk proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti dengan nilai total sebesar Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah) yang nantinya akan diserahkan kepada pihak yang berhak menerimanya.

Menurut Aminah, bahwa uang ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri oleh Pemerintah Daerah tersebut tidak berbunga dan tidak bertambah nilainya, meskipun dititipkan dalam jangka waktu yang lama yang membuat Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) harga tanah yang diganti rugi terus naik setiap tahunnya namun tidak akan merubah jumlah nilai uang ganti rugi yang dititipkan tersebut¹²⁶.

¹²⁶ Aminah, *Panitera Muda Perdata, Pengadilan Negeri Bengkalis*, wawancara tanggal 27 November 2020

Dengan dititipkannya uang ganti rugi di pengadilan maka putuslah hubungan hukum antara objek tanah dengan pemilik tanah, sesuai dengan ketentuan Pasal 100 ayat (1) yang berbunyi : "Objek Pengadaan Tanah yang telah diberikan Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri atau yang telah dilaksanakan Pelepasan hak Objek Pengadaan tanah, hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya hapus demi hukum"¹²⁷.

Dari bunyi ketentuan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang menginginkan tanah dapat melakukan atau melanjutkan pembangunan di atas tanah tersebut.

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Nurus Zaman, yaitu beliau mengatakan mulai uang ganti kerugian untuk pihak yang berhak itu sudah dititipkan di pengadilan, maka hubungan hukum antara pemilik tanah dengan objek yang dimilikinya menjadi putus, dan semua alat bukti atau berkas-berkas dokumen yang terkait dengan objek pengadaan tanah yang dimiliki oleh pemilik tanah oleh hukum dinyatakan tidak berlaku lagi dan objek pengadaan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.¹²⁸

Penguasaan tanah oleh negara diartikan sebagai hak negara untuk mengatur peruntukan dan pemanfaatan tanah tersebut, sehingga mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat seluruhnya.¹²⁹

Menurut Adrian Sutedi, ketika pelaksanaan penyerahan ganti kerugian dan pelepasan hak sudah dilakukan atas jumlah ganti kerugian sudah dikonsinyasikan

¹²⁷ Perpres 71 Tahun 2012, Lihat Pasal 100 ayat (1)

¹²⁸ Nurus Zaman, *Politik Hukum, ...* Op.Cit, hal.202

¹²⁹ Arba, *Hukum Agraria,* Op.Cit, hal. 83

di pengadilan negeri, maka hubungan hukum antara objek pengadaan tanah dengan pihak yang berhak kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang membutuhkan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.¹³⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, menyebutkan bahwa “Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹³¹

Hak menguasai dari negara ini adalah nama yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah masyarakat Indonesia. Hak menguasai oleh negara di bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa. Hak tersebut hanya bersifat umum. Kewenangan negara

¹³⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip,* Op.Cit, hal. 430

¹³¹ Lihat UUPA, Pasal 2 ayat (2)

yang disebut dalam Pasal 2 tersebut meliputi kewenangan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹³²

Adapun hubungan antara hak penguasaan negara dengan tujuan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, melahirkan kewajiban negara untuk mengatur:

- a. Segala bentuk penggunaan (bumi dan air) serta hasil yang diperoleh (sumber daya alam), harus secara jelas untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak masyarakat yang berada di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai sumber daya alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dirasakan langsung oleh masyarakat.
- c. Mencegah segala perbuatan dari pihak manapun yang dapat membuat masyarakat tidak memiliki kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati sumber daya alam.¹³³

Hak menguasai dari negara ini merupakan nama yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah masyarakat Indonesia. Hak menguasai dari negara dibidang agraria adalah pelimpahan tugas bangsa. Kewenangan tersebut bersifat hanya publik.¹³⁴

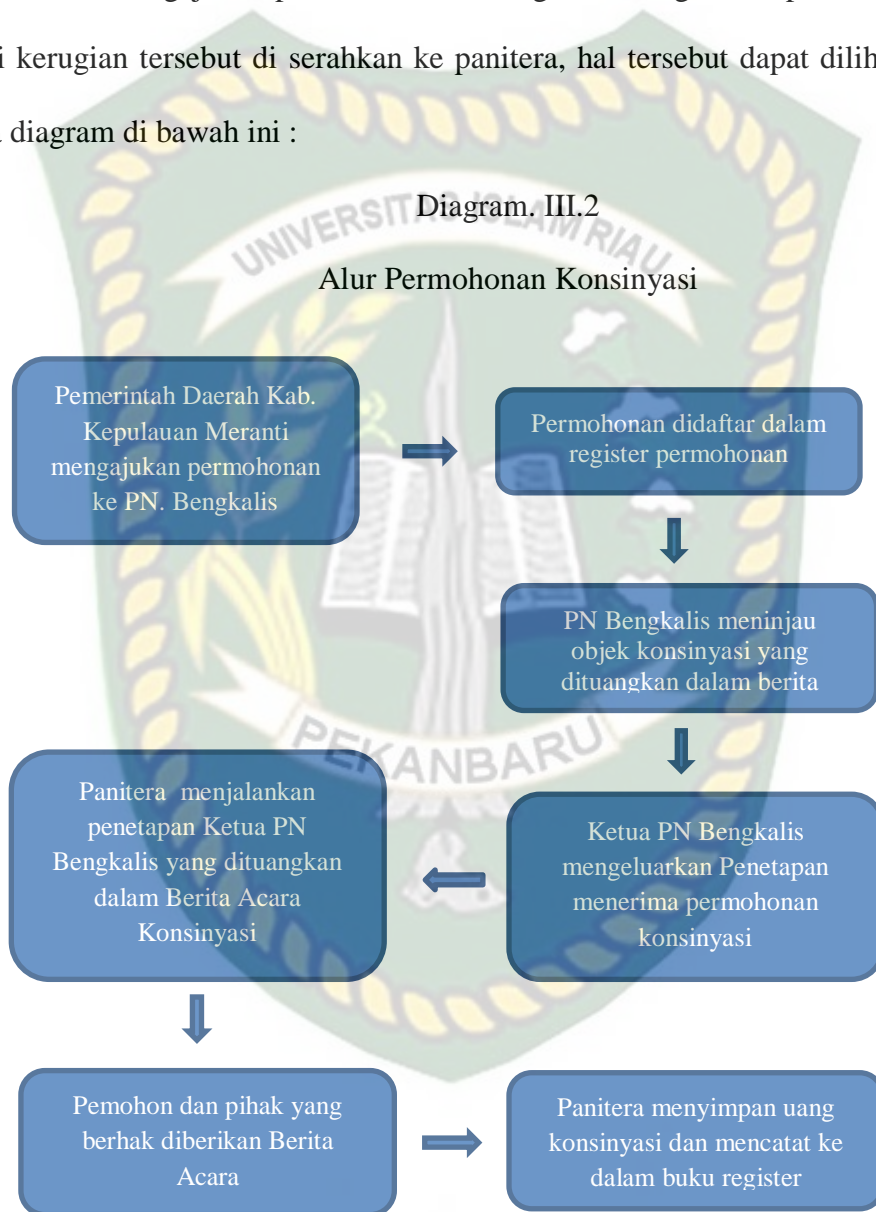
Pada pelaksanaan konsinyasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti ke Pengadilan Negerti Bengkalis terhadap ganti

¹³²Arba, *Hukum Agraria*,.... Op.Cit, hal. 91

¹³³Firman Muntaqo, *Karakter Kebijakan Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, Badan Penerbit Undip, Cetakan 1, Semarang, Januari 2010, hal. 71-72, dalam Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 102

¹³⁴ *Ibid*

kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Internasional/Domestik dan Kargo di Dorak ada beberapa tahap yang dilewati, yang dimulai dari mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri sampai dengan uang ganti kerugian tersebut di serahkan ke panitera, hal tersebut dapat dilihat seperti pada diagram di bawah ini :



Sumber : *Bagian Hukum dan HAM Setda Kab. Kepulauan Meranti*

Dari diagram di atas dapat dilihat bahwa Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti terlebih dahulu mengajukan surat permohonan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Bengkalis, selanjutnya permohonan tersebut diregistrasi. Kemudian

Pengadilan Negeri Bengkalis meninjau objek konsinyasi yang dituangkan dalam sebuah berita acara. Dari hasil peninjauan tersebut maka Ketua Pengadilan Negeri mengeluarkan Penetapan dengan amar menerima permohonan konsinyasi dari Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti. Selanjutnya Panitera menjalankan penetapan Ketua Pengadilan yang dituangkan dalam berita acara. Salinan berita acara diberikan kepada pemohon dan pihak yang berhak. Dan Panitera menyimpan uang penitipan ganti kerugian tersebut serta mencatatnya ke dalam buku register.

Secara teori berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 serta pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, tata cara konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi :

- a. Pemerintah/pemerintah daerah/instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan konsinyasi ke Pengadilan Negeri setempat sesuai dengan lokasi tanah yang akan diganti rugi.
- b. Pengadilan Negeri melakukan peninjauan objek konsinyasi untuk menilai layak atau tidaknya objek tersebut dikonsinyasikan.
- c. Penitipan uang ganti kerugian dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat sesuai dengan lokasi tanah yang akan diganti rugi.
- d. Bentuk ganti kerugian yang dititipkan berupa uang dalam bentuk mata uang rupiah
- e. Penitipan Ganti kerugian dituangkan dalam sebuah Berita Acara.

Menurut Tami Rusli, mengenai tata cara pengajuan dan pelaksanaan penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi:

- a. Pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan tanah mengajukan surat permohonan tentang penawaran pembayaran ganti kerugian dan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan negeri yang meliputi tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan (pemerintah sebagai pemohon dan pemilik tanah sebagai termohon)
- b. Apabila tidak ada kesepakatan tersebut pada sub a, maka permohonan diajukan ke Pengadilan Negeri dimana lokasi termohon bertempat tinggal.
- c. Permohonan penitipan ganti kerugian didaftar dalam register permohonan di Pengadilan Negeri
- d. Atas perintah Ketua Pengadilan Negeri maka jurusita Pengadilan Negeri dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi melakukan penawaran pembayaran kepada pihak yang akan menerima ganti kerugian di tempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya yang dituangkan dalam surat penetapan
- e. Jurusita disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk membayar
- f. Salinan berita acara tersebut diberikan kepada pihak yang akan menerima ganti kerugian

- g. Jurusita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena pihak yang akan menerima ganti kerugian menolak pembayaran, uang ganti kerugian tersebut akan dititipkan (konsinyasi) di kas kepaniteraan Pengadilan Negeri dengan mencantumkan hari, tanggal dan jam yang ditetapkan dalam berita acara tersebut
- h. Pada waktu yang telah ditetapkan, jurusita beserta 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang ganti kerugian tersebut kepada panitera Pengadilan Negeri dengan mencantumkan besarnya dan rincian uang tersebut untuk disimpan dalam kas Kepaniteraan Pengadilan Negeri sebagai uang penitipan
- i. Supaya pertanyaan terkait kesediaan untuk membayar yang akan dilakukan pihak yang membutuhkan tanah yang disertai dengan penyimpanan tersebut dianggap sah dan bernilai, wajib disertai dengan pengajuan surat permohonan oleh pihak yang membutuhkan tanah yaitu pihak Pemerintah kepada Pengadilan Negeri dengan petitum:
- Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan uang ganti kerugian sebagai konsinyasi
 - Menghukum pemohon membayar biaya perkara. Penawaran dan konsinyasi harus disahkan dengan penetapan hakim.¹³⁵

Hak atas tanah yang dapat didaftar telah dihapus haknya melalui kegiatan pengadaan tanah ini adalah hak tanah yang sudah selesai proses hukum pemutusan

¹³⁵ Tami Rusli, *Analisis Pelaksanaan,* Op. Cit, hal. 25

hubungan hukum pemegang hak atas tanahnya¹³⁶. Sedangkan objek pengadaan tanah yang masih bersengketa prosesnya dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 101 yang menentukan sebagai berikut :

1. Dalam hal Objek Pengadaan Tanah yang sedang menjadi objek perkara di Pengadilan dan Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri, Ketua Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan kepada ketua pengadilan dan pihak-pihak yang berperkara tentang hapusnya hak tidak berlakunya alat bukti penguasaan/kepemilikan serta putusannya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya.
2. Alat bukti penguasaan/kepemilikan Objek Pengadaan Tanah (tanah, bangunan dan tumbuhan) tetap berlaku sebagai pembuktian di pengadilan sampai memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.¹³⁷

Dengan demikian, dapat diketahui makna dari ketentuan Pasal 101 tersebut bahwa sudah tidak ada hubungan hukum antara pemilik tanah dengan objek tanah yang dimilikinya, maka pemerintah dapat melanjutkan pembangunan di atas tanah tersebut.

Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggungjawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³⁸

¹³⁶ Arba, *Hukum Pengadaan Tanah*, *Op.Cit*, hal. 131

¹³⁷ Lihat Perpres 71 Tahun 2012

¹³⁸ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip*,*Op.Cit*, hal. 430

Selanjutnya dalam proses konsinyasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti terhadap ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo, para pihak yang mengaku sebagai pemilik tanah tersebut menyelesaikan sengketa kepemilikannya dengan perdamaian berdasarkan Akta Perdamaian (Dading) Nomor 317 Tanggal 28 Oktober 2015 yang dibuat dihadapan H. Masrijal, A.Md, SH, M.Kn., M.H Notaris di Pekanbaru, serta Akta Addendum Perdamaian (Dading) Nomor 14 Tanggal 6 September 2016 yang dibuat dihadapan H. Masrijal, A.Md, SH, M.Kn., M.H Notaris di Pekanbaru, hal ini dilakukan untuk menguatkan akta sebelumnya. Kemudian dipertegas lagi dengan Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor : 8/PDT.G/PN.Bls tanggal 2 Maret 2017 tentang Penetapan Perdamaian antara para pihak yaitu antara Sugeng Santoso dengan Suzie dan Helmi, yang isinya antara lain bahwa dari dana konsinyasi tersebut sebesar Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah) Suzie dan Helmi menerima dana sebesar Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) dan Sugeng Santoso memperoleh dana sebesar Rp. 5.150.018.180,- (lima milyar seratus lima puluh juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah).

Apabila telah terjadi perdamaian antara pihak yang bersengketa atau sedang berperkara di pengadilan maka proses pemberian ganti kerugian dilaksanakan merujuk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu berdasarkan Pasal 90 dan Pasal 91 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, yaitu :

- a. Dalam hal objek pengadaan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3) huruf d angka 1 ganti rugi diambil oleh pihak yang berhak setelah putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (dading) (Pasal 90)
- b. Dalam hal objek pengadaan tanah masih dipersengketakan kepemilikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3) huruf d angka 2 pengambilan ganti kerugian dilakukan setelah adanya berita acara perdamaian (dading) (Pasal 91).

Dari ketentuan tersebut di atas maka para pihak sudah dapat mengambil/menerima ganti kerugian terhadap pengadaan tanah miliknya yang telah dititipkan di Pengadilan Bengkalis setelah adanya Penetapan Eksekusi dana konsinyasi yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Bengkalis.

Kemudian tindak lanjut dari Putusan Pengadilan tentang Perdamaian tersebut, pada tanggal 9 Juni 2017 Pengadilan Negeri Bengkalis mengeluarkan Penetapan Nomor : 01/PDT.KONS/2014/PN.Bls Jo Nomor : 8/Pdt.G/2017/PN.Bls yang isinya antara lain memerintahkan kepada Panitera Pengadilan Negeri Bengkalis untuk mencairkan dan menyerahkan uang titipan (konsinyasi) dari Drs. Irwan, M.Si Bupati Kepulauan Meranti sebesar Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah), sebagai uang kompensasi ganti rugi tanah yang dipergunakan untuk areal pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Dorak Desa Banglas Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Kepulauan Meranti setelah dilakukan pengukuran oleh pihak

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti seluas 74.324,57 M² (tujuh puluh empat ribu tiga ratus dua puluh empat koma lima tujuh) meter persegi, dengan nilai ganti rugi sebesar Rp. 74.000,- (tujuh puluh empat ribu rupiah) per meter dengan nilai total berjumlah Rp. 5.500.018.180,- (lima milyar lima ratus juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah), kepada yang berhak menerimanya yaitu 1. Sugeng Santoso/Penggugat sebesar Rp. 5.150.018.180,- (lima milyar seratus lima puluh juta delapan belas ribu seratus delapan puluh rupiah), 2. Suzie/Tergugat I dan Helmi/Tergugat II sebesar Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah), pada rekening kepaniteraan Pengadilan Negeri Bengkalis di Bank BRI cabang Bengkalis serta mencatat ke dalam buku register konsinyasi yang tersedia untuk itu.

Putusan ini juga memerintahkan Jurusita/Jurusita Pengganti pada Pengadilan Negeri Bengkalis untuk memanggil Sugeng Santoso (Penggugat), Suzie dan Helmi (Tergugat) untuk datang menghadap Ketua Pengadilan Negeri Bengkalis pada tanggal 19 Juni 2017, untuk menerima uang konsinyasi tersebut serta memberitahukan kepada Drs. Irwan, M.Si Bupati Kepulauan Meranti untuk hadir dalam penyerahan uang konsinyasi tersebut.

Selanjutnya Pengadilan Negeri Bengkalis mengeluarkan surat Nomor : W4.U3/1213/HT.04.10/VI/2017 tanggal 12 Juni 2017 perihal Pemberitahuan Penyerahan Uang Titipan/Konsinyasi kepada Bupati Kepulauan Meranti, bahwa diminta kehadiran dari pihak Pemerintah Daerah untuk menyaksikan penyerahan uang titipan/konsinyasi kepada yang berhak, yang dilaksanakan pada tanggal 19 Juni 2017.

Dalam pelaksanaan penyerahan uang titipan/konsinyasi tersebut, Pengadilan Negeri Bengkalis membuat sebuah Berita Acara Penyerahan Uang Titipan (Konsinyasi) yang disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan diketahui oleh Ketua Pengadilan Negeri Bengkalis. Para pihak yang menerima uang titipan (konsinyasi) tersebut menandatangani kwitansi sesuai dengan jumlah yang diterimanya.

Dengan telah diterimanya ganti kerugian pengadaan tanah maka para pemilik wajib menyerahkan bukti kepemilikannya terhadap objek tanah tersebut baik itu berupa surat, dokumen atau bukti pendukung lainnya kepada pemerintah yang memerlukan tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 94, yaitu menyebutkan bahwa “ Pengambilan Ganti Kerugian yang ditetapkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (1), pihak yang berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah”.

Menurut Adrian Sutedi, pemegang hak wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan apabila ganti kerugian telah diserahkan kepada pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Dokumen yang diserahkan tersebut merupakan alat bukti yang sah menurut ketentuan hukum dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun dikemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keaslian dokumen atau berkas penguasaan atau kepemilikan yang telah diserahkan.¹³⁹

¹³⁹ *Ibid*, hal. 429-430

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan konsinyasi/penitipan uang ganti kerugian pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh ketentuan yang berlaku.¹⁴⁰

Selain itu, menurut penulis bahwa dengan dilakukannya konsinyasi/penitipan uang di pengadilan terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk objek tanah yang sedang disengketakan atau diperkarakan di pengadilan ini memberikan kepastian hukum kepada pemerintah daerah, dengan demikian pemerintah dapat melanjutkan pembangunan tanpa harus menunggu waktu yang lama sampai pihak-pihak selesai dalam memperkarakan objek tanah yang dimilikinya. Dan pemerintah daerah juga dapat menghindari resiko dari terjadinya kesalahan dalam pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah ini.

Namun disisi lainnya terdapat beberapa hal dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ini yang dianggap hanya mementingkan Pemerintah, misalnya terhadap tidak terjadinya kesepakatan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 73, antara lain :

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditanda tangani Berita Acara hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (3).

¹⁴⁰ Aminah, *Panitera Muda Perdata, Pengadilan Negeri Bengkalis*, wawancara tanggal 27 November 2020

- (2) Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
- (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, tenggang waktu yang diberikan oleh Peraturan Presiden tersebut relatif singkat, barangkali hal ini dilakukan dengan mengacu pada prinsip-prinsip hukum yang menghendaki pengadilan dilakukan secara cepat dan biaya ringan serta dalam rangka percepatan proses pengadaan tanah yang harus sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Namun, prinsip-prinsip tersebut bukan berarti dapat mengabaikan hak-hak para pemilik tanah.

Bila syarat dilakukan konsinyasi dikarenakan tidak terjadinya kesepakatan bentuk atau besarnya ganti kerugian maka konsinyasi yang diterapkan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak kontraktual, mengandung unsur pemaksaan walaupun dengan itikad baik untuk pelaksanaan pembangunan. Yang artinya tidak menjamin dan melindungi hak-hak masyarakat sebagai pemilik tanah. Untuk itu dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian harus tetap mengutamakan musyawarah dengan pemilik tanah.

Selanjutnya mengenai konsinyasi yang dilakukan karena Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 89 ayat (1) Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakkeberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa atau nama lainnya. Hal ini dapat dianggap sangat sederhana sekali, karena P2T hanya membuat pemberitahuan kepada camat dan lurah/kepala desa.

Menurut penulis, Pasal ini sebaiknya dikembangkan lagi dengan memuat solusi lain apabila pihak yang berhak tidak dapat diketemukan. Misalnya, Pemerintah berupaya mencari tempat tinggal pemilik tanah dengan memasang iklan di media cetak atau elektronik yang biayanya ditanggung oleh instansi yang memerlukan tanah. Jika dalam 30 hari setelah pemasangan iklan tersebut maka pemerintah/instansi yang memerlukan tanah dapat melakukan penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri.

B. Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional Kargo Di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti

1. Faktor Masyarakat

Tidak menutup kemungkinan bahwa setiap kegiatan selalu ada hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Begitu pula halnya dengan pelaksanaan pengadaan tanah dan konsinyasi ganti kerugian atas tanah yang digunakan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti.

Bahkan hal-hal yang menghambat dalam pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap proyek pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti ini datang dari masyarakat itu sendiri, dalam hal ini adalah para pemilik tanah. Berdasarkan hasil penelitian sebagian besar para pemilik tanah tidak mengetahui tentang peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, hal tersebut dapat di lihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.6

Jawaban Responden Terhadap Pengetahuan Peraturan Tentang
 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1	Mengetahui	0	0%
2	Tidak mengetahui	7	100%
	Jumlah	7	100%

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sebanyak 100% tidak mengetahui peraturan perundang-undangan tentang ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum, artinya seluruh responden tidak mengetahuinya. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pengetahuan para pemilik tanah tentang tata cara prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat rendah.

Menurut penulis, dengan tidak mengetahuinya para pemilik tanah terhadap peraturan ini akan membuat mereka berasumsi bahwa pemerintah dalam melaksanakan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mementingkan kepentingan sepihak saja. Maka hal ini akan memperlambat proses ganti kerugian itu sendiri karena sulitnya menemukan kata sepakat antara pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, terlebih lagi terkait masalah besarnya nilai ganti rugi. Padahal dalam menetapkan nilai ganti rugi pemerintah dibantu oleh pihak tertentu yang punya otoritas seperti appraisal.

Untuk penetapan nilai ganti kerugian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, di dalam ketentuan Pasal 31 sampai dengan Pasal 36 sebagai berikut :

1. Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan Objek Pengadaan Tanah.
3. Penilai yang menetapkan wajib bertanggungjawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan
4. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenai sanksi administrative dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah meliputi :
 - a. tanah;
 - b. ruang atas tanah dan bawah tanah;

- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai¹⁴¹.

Pelaksanaan dari Pasal tersebut di atas lebih lanjut di atur di dalam Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu sebagai berikut :

1. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa Penilai atau Penilai Publik.
2. Jasa Penilai atau Penilai Publik ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil pengadaan jasa Penilai yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.
4. Dalam hal nilai pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik di atas Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), maka pengadaan jasa Penilai atau Penilai Publik dilakukan dengan menggunakan metode pasca kualifikasi.

¹⁴¹ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 31

5. Pelaksanaan pengadaan jasa Penilai dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.¹⁴²

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 66 diatur tentang nilai ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang ditetapkan oleh Penilai, yaitu sebagai berikut :

1. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Nilai ganti kerugian merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah
3. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian
4. Besarnya nilai ganti kerugian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.¹⁴³

Sementara itu kewajiban masyarakat terhadap ketentuan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur di dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu :

- a. Pihak yang berhak dan Pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini (Pasal 8).

¹⁴² Lihat Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, Pasal 63

¹⁴³ Lihat Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, Pasal 66

- b. Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, setiap orang wajib mematuhi ketentuan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 56).¹⁴⁴

Menurut Arba, ada beberapa kewajiban pemilik tanah dan masyarakat umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut :

1. Kewajiban untuk melepaskan hak atas tanahnya apabila sudah menerima ganti kerugian yang diserahkan oleh pihak memerlukan tanah;
2. Kewajiban untuk mematuhi ketentuan hukum yang berlaku;
3. Para Pemegang hak dan masyarakat wajib melepaskan tanah yang dimilikinya serta menyerahkan dokumen kepemilikan kepada Lembaga Pertanahan apabila mendapatkan ganti kerugian;
4. Para pemegang hak dan masyarakat wajib untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.¹⁴⁵

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat sangat penting dalam mensukseskan pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Jika masyarakat sudah mengetahui hak dan kewajiban mereka, maka mereka juga akan mengetahui kegiatan-kegiatan pemanfaatan upaya-upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan mereka

¹⁴⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 8 dan Pasal 56

¹⁴⁵ Arba, *Hukum Pengadaan Tanah*, Op.Cit, hal. 160

sesuatu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal itu semua biasanya dinamakan kompetensi hukum yang tidak mungkin ada, apabila warga masyarakat :

1. Tidak mengetahui atau tidak menyadari, ketika hak-hak mereka diabaikan oleh pihak lain
2. Tidak mengetahui bahwa adanya peraturan perundang-undangan yang mampu melindungi kepentingan mereka
3. Tidak mampu untuk menggunakan upaya hukum yang ada, hal ini dikarenakan faktor keuangan, psikis, sosial atau politik
4. Tidak pernah menjadi anggota organisasi yang dapat memperjuangkan hak mereka
5. Tidak mempunyai pengalaman dalam berinteraksi dengan berbagai elemen kalangan hukum formal¹⁴⁶

Menurut Doni Syafrial selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti, mengatakan bahwa secara umum hambatan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kurangnya pemahaman masyarakat tentang tujuan utama dari pengadaan tanah itu sendiri, meskipun telah dilakukan penyuluhan. Bahkan mereka merasa berhak menentukan sendiri besarnya nilai ganti kerugian. Hal ini tentu sangat menghambat pekerjaan dari Panitia Pengadaan Tanah. Dan untuk mengatasi hal tersebut Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Kepulauan Meranti bersinergi dengan Pemerintah Daerah terus melakukan

¹⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 42

pendekatan serta memberikan pemahaman sebagai upaya agar proses pelaksanaan ganti kerugian dapat berjalan lancar.¹⁴⁷

Padahal sangatlah jelas bahwa tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini adalah untuk mempercepat pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Menurut Samsurizal selaku Kepala Desa Banglas, mengatakan bahwa tahapan sosialisasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo telah dilakukan oleh Panitia, karena hal ini bertujuan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat maksud dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut. Selain itu juga dapat menampung dan menedengarkan langsung apa yang menjadi masukan serta keinginan masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini.¹⁴⁸

Dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dibutuhkan suatu pendekatan yang secara universal melalui *legal approach* (pendekatan dibidang hukum), *prosperity approach* (pendekatan dibidang kesejahteraan), *security approach* (pendekatan dibidang ketertiban umum) dan *humanity approach* (pendekatan dibidang kemanusiaan). Melalui *legal approach* diartikan bahwa asas-asas dan ketentuan-ketentuan hukum tetap dijadikan landasan sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut paham negara hukum. Sedangkan dengan *Prosperity approach* dimaksudkan bahwa kita wajib mencermati

¹⁴⁷ Doni Syafrial, *Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 16 November 2020

¹⁴⁸ Samsurizal, *Kepala Desa Banglas*, wawancara tanggal 15 November 2020

prinsip-prinsip ketertiban dan keamanan, sehingga stabilitas nasional akan tetap terjaga.¹⁴⁹

Disamping itu berdasarkan penelitian yang dilakukan di lapangan bahwa masih rendahnya pengetahuan para pemilik tanah terhadap makna dari fungsi sosial hak atas tanah, padahal jika masyarakat mengetahui makna dari fungsi sosial hak atas tanah maka proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan lebih mudah dan cepat bisa dilakukan. Untuk lebih jelas terhadap pengetahuan masyarakat tentang makna fungsi sosial hak atas tanah dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.7
 Jawaban Responden tentang Makna Fungsi Sosial
 Hak Atas Tanah

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1	Mengetahui	0	0%
2	Tidak mengetahui	7	100%
	Jumlah	7	100%

Sumber : *Data diolah dari data primer*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa semua pemilik tanah pada pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pembangunan

¹⁴⁹ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 51, dalam Nuruz Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016, hal. 133

Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti tidak mengetahui makna dari fungsi sosial hak atas tanah.

Hal ini juga dapat menghambat dalam proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena para pemilik menganggap tanah yang mereka kuasai tidak bisa serta merta diambil alih Pemerintah atau Pemerintah Daerah meskipun dengan ganti kerugian yang layak.

Didalam ketentuan Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.¹⁵⁰

Maksud dari makna tersebut menjelaskan bahwa tanah yang dimiliki oleh seseorang/individu, tidak boleh dipergunakan atau pun tidak dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat membuat masyarakat lain menjadi rugi. Dengan kata lain dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat, tanah tersebut tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga seluruh rakyat Indonesia.¹⁵¹

Menurut Nurus Zaman, bahwa pemerintah sangat perlu untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya nilai fungsi sosial hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh seluruh masyarakat, hal ini dimaksud untuk dapat membantu mengubah pola pikir individual masyarakat. Sehingga kepentingan masyarakat umum tidak dirugikan atas kepentingan pribadi pemilik tanah. Selain itu, pihak yang membutuhkan tanah (Pemerintah), harus mencermati besarnya nilai

¹⁵⁰ Lihat UUPA, Pasal 6

¹⁵¹ Ade Arif Firmansyah, *Pergeseran Pola Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2018, hal. 42

ganti kerugian yang wajar, layak dan adil bagi yang akan diserahkan kepada pihak yang berhak. Dengan demikian maka tujuan UUPA akan segera terwujud dengan lancar yaitu untuk mencari keseimbangan antara dua kepentingan masyarakat (pembangunan) dan kepentingan perorangan.¹⁵²

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari sisi fungsi sosial hak atas tanah dapat dikategorikan ke dalam faktor psikologis masyarakat, yaitu para pihak yang berperkara sebagai pemilik tanah tidak memperhatikan kepentingan umum terhadap pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah sehingga mereka dianggap lebih mementingkan kepentingan individu yang akhirnya membuat lambannya proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Oleh karena itu, menurut penulis pentingnya peran Panitia Pengadaan Tanah serta pemerintah setempat dalam mensosialisasikan makna dari fungsi sosial hak atas tanah kepada masyarakat sangat diperlukan dalam rangka upaya untuk mengatasi dari hambatan proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga masyarakat dapat mengerti kewajiban dan tanggungjawabnya sebagai warga negara terhadap ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri.

¹⁵² Nurus Zaman, *Politik Hukum, ...* Op.Cit, hal.155

2. Objek Tanah sedang Dalam Sengketa

Permasalahan lain yang sering dijumpai dalam ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tanah yang menjadi objek ganti kerugian tersebut masih disengketakan pemiliknya.

Contoh kongkrit dari permasalahan ini adalah ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional di Kabupaten Kepulauan Meranti. Para Pihak yang mengklaim sebagai pemilik tanah telah memperkarakan kepemilikannya ke Pengadilan Negeri.

Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti telah berupaya memediasi para pihak agar diselesaikan secara damai, namun hal tersebut tidak berhasil. Sehubungan dengan lokasi pengadaan tanah tersebut tidak mungkin dipindahkan ke lokasi lain dan untuk mempercepat proses pembangunan di daerah, maka Pemerintah Daerah menempuh jalur konsinyasi sebagai upaya mengatasi hambatan ini.

3. Faktor Fasilitas/Sarana

Tanpa adanya fasilitas atau sarana yang memadai maka tidak mungkin suatu kegiatan dapat berjalan dengan lancar dan baik, termasuk dengan pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini dapat mempengaruhi lambannya penyelesaian dalam penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri.

Sarana atau fasilitas antara lain meliputi sumber daya manusia yang berpendidikan dan profesional, organisasi yang baik, peralatan yang cukup, keuangan yang memadai dan lain-lain.¹⁵³

Menurut Sudandri, dalam pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti terdapat beberapa hambatan antara lain kurangnya personil di Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah, hal ini dikarenakan Kabupaten Kepulauan Meranti merupakan kabupaten yang baru dimekarkan sehingga jumlah pegawai sangat sedikit sekali. Sehingga hal ini dapat memperlambat proses pelaksanaan konsinyasi.¹⁵⁴

Pada Tahun 2014 jumlah pegawai pada Bagian Hukum dan HAM berjumlah 8 (delapan) orang, hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel. III.8
 Jumlah Pegawai pada Bagian Hukum dan HAM Tahun 2014

No	Uraian	Jumlah
1	Kepala Bagian Hukum dan HAM	1
2	Kasubbag Perundang-Undangan	1
3	Kasubbag Bantuan Hukum dan HAM	1
4	Kasubbag Dokumentasi Hukum	1
5	Staf	4

Sumber : *Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kab.Kepulauan Meranti*

¹⁵³ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang, ...Op.Cit*, hal. 27

¹⁵⁴ Sudandri, *Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 3 November 2020

Dari tabel di atas dapat di lihat total keseluruhan jumlah pegawai di Bagian Hukum dan HAM adalah 8 (delapan) orang. Hal ini jelas terlihat sedikit sekali bila dibandingkan dengan tugas pokok dan fungsi yang mereka emban.

Hambatan lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional dan Kargo di Kabupaten Kepulauan Meranti adalah jarak tempuh dari ibukota Kabupaten Kepulauan Meranti dengan Pengadilan Negeri, yaitu di Kabupaten Bengkalis sejauh lebih kurang 83 KM. Untuk diketahui bahwa wilayah yuridiksi Pengadilan Negeri Bengkalis terdiri dari Kabupaten Bengkalis, Kota Dumai dan Kabupaten Kepulauan Meranti.¹⁵⁵

Untuk pergi ke Pengadilan Negeri Bengkalis harus menempuh jarak yang jauh melalui jalur darat dan laut, dan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit. Akses jalan darat menuju Bengkalis juga tidak semuanya sudah jalan aspal, masih ada jalan tanah. Bila kondisi hujan maka tidak menutup kemungkinan jalan tersebut akan becek atau bahkan banjir. Selain itu juga harus menginap di Bengkalis karena tidak mungkin bisa langsung kembali ke Kepulauan Meranti.¹⁵⁶

Untuk lebih jelas jarak antara Kota Selatpanjang dengan Kota Bengkalis dapat di lihat pada gambar di bawah ini :

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ *Ibid*

Gambar. III.1

Jarak Kepulauan Meranti ke Bengkalis



Sumber : <https://www.google.com/maps/>

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa untuk menuju ke Bengkalis harus melewati beberapa pulau dan menyeberangi lautan. Disamping itu risiko membawa uang dalam jumlah yang sangat banyak sangatlah berbahaya bahkan nyawapun bisa menjadi taruhannya.

Menurut Sudandri, dalam rangka menghindari hal-hal yang tidak diinginkan terjadi dan dengan alasan keamanan, maka uang ganti kerugian yang akan dititipkan ke Pengadilan Negeri tidak dibawa secara langsung dari Kepulauan Meranti ke Bengkalis, melainkan di transfer terlebih dahulu pada sebuah rekening bank milik Bendahara Umum Daerah (BUD) Kabupaten Kepulauan Meranti, kemudian setelah tiba di Bengkalis, uang tersebut ditarik kembali dari bank untuk dititipkan ke Pengadilan Negeri Bengkalis¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Sudandri, *Kepala Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti*, wawancara tanggal 3 November 2020

Dengan demikian sarana atau fasilitas memiliki peranan penting terhadap kelancaran konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Jika hal tersebut tidak terpenuhi maka hal ini jelas akan menghambat proses tersebut.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian yang telah disajikan dalam bab sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu :

1. Pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti dilakukan dengan mengikuti ketentuan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dipergunakan untuk pembangunan Pelabuhan Penumpang Domestik/Internasional di Dorak Kabupaten Kepulauan Meranti dikarenakan objek tanah yang akan diganti rugi telah diperkarakan ke Pengadilan oleh para pemiliknya serta lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan dan dalam rangka mempercepat proses pembangunan serta untuk menghindari dalam kesalahan pembayaran dan permasalahan yang timbul dikemudian hari, maka konsinyasi merupakan solusi yang tepat untuk mengatasi hal ini. Namun, yang dilakukan konsinyasi karena tidak terjadinya kesepakatan bentuk atau besarnya ganti kerugian maka konsinyasi yang diterapkan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan suatu bentuk hubungan hukum yang tidak kontraktual, mengandung unsur pemaksaan walaupun dengan itikad baik untuk pelaksanaan pembangunan.

2. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan ganti kerugian pengadaan untuk kepentingan tanah serta konsinyasi di Kabupaten Kepulauan Meranti adalah terdiri dari faktor masyarakat, objek tanah yang masih diperkarakan di pengadilan dan faktor sarana atau fasilitas. Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang peraturan tentang ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum membuat mereka tidak mengetahui tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri. Dan objek tanah yang sedang diperkarakan di pengadilan oleh pemilik tanah membuat proses ganti kerugian pengadaan tanah menjadi sangat lama. Selain itu faktor sarana atau fasilitas memiliki peranan penting terhadap kelancaran konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka saran yang dapat diberikan adalah :

1. Pemerintah seharusnya menjadi garda terdepan dalam mensukseskan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu perlu penyempurnaan mekanisme konsinyasi yang ada saat ini dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, misalnya tentang ketentuan Pasal 89 ayat (1).
2. Pemerintah hendaknya memberikan pemahaman terhadap konsinyasi atau penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, dengan cara memberitahukan kepada pihak-pihak yang uang ganti kerugiannya dititipkan

ke Pengadilan untuk segera mengambil uang tersebut karena dikhawatirkan seiring berjalannya waktu nilai tukar uang akan berubah karena uang yang dititipkan tidak berbungan atau bertambah nilainya.



DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku

- Amiruddin & H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2017
- Aartje Tehupeiory, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Raih Asa Sukses, Jakarta, 2017
- Ade Arif Firmansyah, *Pergeseran Pola Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2018
- Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019
- Adrian Sutedi, Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020
- Darwin Ginting, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, Fokusindo Mandiri, Jakarta, 2013
- Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktik Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung, 2010
- Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum Panduan Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016.
- Ishak, *Metode Penelitian Hukum, Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, 2017.

- Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Atas tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Kertasputih Communication, Jakarta, 2010
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi +, Cetakan Kelima, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahum Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011
- Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah dan Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Edisi Revisi Keempat*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018
- Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- Suharsimi Arikutno, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006

Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008

Sugianto & Leliya, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*, Deepublish, Yogyakarta, 2017

Surizki Febrianto, *Peletakan Konsinyasi Terhadap Penyelesaian Ganti Rugi Tanah Guna Mendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, dalam *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018

Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2014

B. Jurnal

Musa Anthony Siregar dan Zulkamaein Koto, *Hukum Agraria Atas Keberadaan Bangunan Pada Ruang Atas Tanah*, *Jurnal Nuansa Kenotariatan*, ISSN:2477-4103, Vol. 1 No.1, Juli 2015

Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, *Jurnal Konstitusi* Volume 6 No. 1, April 2009

Tami Rusli, *Analisis Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah*, *Jurnal Keadilan Progresif*, Vo. 9 No. 1, ISSN 2087-2089, Bandar Lampung, Maret 2018

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

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

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Bagi Pembangunan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

D. Internet

<https://kumparan.com/bathara-kresno/konsep-welfare-state-theory-maksimalikan-peran-pemerintah>, di akses tanggal 14 Agustus 2020

<https://kbbi.web.id/konsinyasi>, diakses tanggal 14 Agustus 2020

<https://www.google.com/maps/>, diakses tanggal 20 November 2020

