

**PENAWARAN PEMBAYARAN TUNAI DAN KONSIGNASI DI PENGADILAN  
UNTUK PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

OLEH :

Dr.Hj.Marni Emmy Mustafa SH.MH  
Ketua Pengadilan Tinggi Jawa Barat

**PENDAHULUAN**

Setelah 52 tahun berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Undang-Undang No.5 Tahun 1960, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya mengeluarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Undang Undang Pokok Agraria mengamankan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus diatur Undang-Undang, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dalam membebaskan tanah untuk kepentingan umum mengedepankan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum tanah nasional yang mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, prinsip kemanusiaan,keadilan,keikutsertaan,kesejahteraan,keberlanjutan,dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.<sup>2</sup>

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan asas :Kemanusiaan<sup>3</sup>,Keadilan<sup>4</sup>,Kemanfaatan<sup>5</sup>,Kepastian<sup>6</sup>,Keterbukaan<sup>7</sup>,Kesepakatan<sup>8</sup>,Kei

---

<sup>1</sup> Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>2</sup>Ibid Penjelasan Umum.

<sup>3</sup>Asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia,harkat,dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

kutsertaan<sup>9</sup>,Kesejahteraan<sup>10</sup>,Keberlanjutan<sup>11</sup>, Keselarasan<sup>12</sup>,diharapkan dengan asas-asas ini pembebasan tanah untuk kepentingan umum akan berjalan mulus, karena pengadaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum banyak menimbulkan sengketa yang akhirnya harus sampai ke pengadilan, permasalahan pertanahan telah menjadi problem nasional , ibarat puncak gunung es karena tiada hari tanpa demo yang ditujukan ke pemerintahan, ke Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ke Pengadilan serta Instansi terkait.

Konflik sengketa tanah antara pemerintah dan masyarakat yang timbul karena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sering berujung ke Pengadilan, dalam praktik kebijakan pertanahan seperti diatas, telah mendorong terjadinya perebutan dan perampasan tanah rakyat secara besar-besaran, Intervensi pemerintah dalam proses pengadaan tanah baik melalui mekanisme harga dasar maupun pemberian izin lokasi telah menyebabkan terjadinya pembelian tanah secara besar-besaran. Kenyataan menunjukkan bahwa penetapan harga ganti rugi berdasarkan harga dasar sangat jauh dibawah harga umum atau harga pasar. Dalam banyak kasus harga ganti rugi yang diterima pemilik tanah tidak lebih dari sepertiga dari harga pasar. Fenomena ini menunjukkan telah terjadi subsidi besar-besaran dari rakyat pemilik tanah kepada pemilik modal<sup>13</sup>

Asas yang dikedepankan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah asas kesepakatan dengan asas musyawarah untuk penetapan ganti rugi,

---

<sup>4</sup>Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

<sup>5</sup>Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

<sup>6</sup>Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

<sup>7</sup>Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

<sup>8</sup>Asas Kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

<sup>9</sup>Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

<sup>10</sup>Asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan hidup Pihak yang Berhak dan masyarakat luas.

<sup>11</sup>Asas Keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

<sup>12</sup>Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

<sup>13</sup>Endang Suhendar, Irdal Kasim , Tanah sebagai kajian Kritis atas kebijakan Orde Baru sbgm dikutip dalam V Makalah Prof.Dr.H.Muchsin,SH.,halaman : 7 Varia Peradilan No.312 November 2011.

diharapkan dengan lahirnya Undang-Undang ini, kasus seperti Kedung Ombo tidak terulang lagi karena menurut penggugat dalam kasus Kedung Ombo musyawarah tidak ada musyawarah selain ditentukan secara sepihak juga “dijaga” oleh polisi dan tentara, tidak masuk akal bila untuk musyawarah dengan rakyat perlu dijaga oleh polisi dan tentara yang membawa senjata serta tidak mencerminkan keadilan dan perlindungan hukum terhadap penduduk miskin.<sup>14</sup>

Dalam praktik pengadilan selama ini belum terdapat kesamaan persepsi prosedur penawaran pembayaran tunai dan konsignasi sebagaimana diatur dalam pasal 1404 sampai pasal 1412 KUHPerdara, apabila tidak tercapai kata sepakat dalam musyawarah untuk penetapan tanah maka dititipkan di Pengadilan ( Pasal 42 Undang Undang No. 2 Tahun 2012 ) yang pelaksanaannya harus sesuai dengan hukum acara yang berlaku karena hukum acara memegang peranan penting dalam proses peradilan, hukum acara adalah senjata utama dari peradilan bila diumpamakan hukum acara peradilan seperti rel kereta yang menentukan arah laju kereta.

#### **PERMASALAHAN :**

Sebagaimana telah diuraikan dalam pendahuluan, konflik pertanahan telah menjadi problem nasional, dan bermuara ke Pengadilan, ketika pemerintah meminta

---

<sup>14</sup>Dalam kasus Kedung Ombo putusan No.2263.K/Pdt/1991, tanggal 18 Juli 1993 Mahkamah Agung dengan Ketua Majelis Hakim Agung Prof.Z. Asikin Kusumah Atmadja,SH dengan didampingi anggota para Hakim Agung HA Manrapi SH dan R.L. Tobing SH dalam pertimbangannya menyebutkan : Dalam kasus ini musyawarah mufakat mengenai besarnya ganti rugi belum tercapai tanahnya sudah ditenggelamkan,sebelum atau setelah S.K Gubernur,sehingga rakyat tidak mempunyai kesempatan membela diri. Berdasar atas alasan tersebut diatas,maka menurut Majelis Kasasi,adanya Fatwa,Wakil Ketua Mahkamah Agung tanggal 16 November 1988,No.578/1320/88/II/UM-TU/PDT penerapannya adalah menyalahi/bertentangan dengan Undang-Undang,oleh karena itu secara juridis,harus dinyatakan : Tidak ada atau belum ada konsignasi,sehingga tanah,tanaman bangunan dan lain-lain,secara juridis adalah masih merupakan hak miliknya Para Penggugat.S.K. Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah No.592.2/232/1986,tanggal 25 Agustus 1986,yang mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan tanah,adalah tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk dipaksakan kepada para Pemilik Tanah,sesuai dengan makna pasal 1 (3) PERMENDAGRI No.15 Tahun 1975,karena itu maka,Panitia Pembebasan Tanah dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan asas musyawarah dan mufakat,dan tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan pada pihak pemilik tanah. Mengenai hal “Kata sepakat dan musyawarah”dalam putusan aquo,harus benar-benar bersifat dan mencerminkan keadilan kebenaran materiil. Tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Waduk Kedung Ombo adalah hak milik penduduk golongan ekonomi lemah yang sudah turun-temurun,sehingga setelah pemilik telah melepaskan hak milik tanahnya,sudah wajar pihak Tergugat memberikan ganti rugi dengan harga yang mendekati realitas,agar dapat memperoleh tanah lain seperti penggantinya.Kompilasi Abstrak Hukum Tentang Tanah Penerbit IKATAN HAKIM INDONESIA Halaman :184-186.Januari 2000.

penetapan konsignasi ke Pengadilan, karena pemilik tanah menolak penetapan harga ganti rugi tanah untuk kepentingan umum yang tidak sesuai.

Makalah ini akan membahas hal-hal apakah yang harus diperhatikan oleh Ketua/Hakim sebelum mengeluarkan penetapan penawaran pembayaran tunai dan konsignasi dan setelah konsignasi di sahkan serta pencairan uang konsignasi kepada pihak yang berhak (termohon konsignasi).

## **PEMBAHASAN :**

Pengertian kepentingan umum berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum : “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus di wujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Hendaknya diberikan pendefinisian yang konkret tentang pengertian “kepentingan umum” menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang. Pengertian kepentingan umum semestinya tidak dirumuskan secara abstrak, yaitu kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak dan kepentingan pembangunan.

Pengertian kepentingan umum hendaknya dibatasi untuk kepentingan pembangunan yang tidak bertujuan komersial, namun harus diperjelas agar tidak timbul pengertian kepentingan umum yang abstrak sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam masyarakat. Akibatnya, terjadi “ketidakpastian hukum” dan menjurus pada munculnya konflik dalam masyarakat. Kegiatan pembangunan untuk fasilitas kepentingan umum, seperti pelabuhan, bandar udara, telekomunikasi, rumah sakit umum yang sekarang sudah berubah menjadi pembangunan fasilitas umum yang bersifat komersial (yang dahulunya milik pemerintah sekarang telah diswastanisasikan), tidak dapat dilakukan dengan cara pencabutan, atau pembebasan dengan ganti rugi, tetapi harus ditegaskan bahwa pengadaan tanahnya harus dilakukan dengan cara peralihan hak dengan jual beli.<sup>15</sup>

Pengertian tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan : Pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, dan fasilitas operasi kereta api, waduk, bendungan, bendung, irigasi,

---

<sup>15</sup>*Op.cit* Adrian Sutedi Halaman : 399

saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi dan bangunan perairan lainnya, pelabuhan, bandar udara, dan terminal, infrastuktur minyak, gas, dan panas bumi, pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik, jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah, tempat pembuangan dan pengolahan sampah, rumah sakit pemerintah/Pemerintah Daerah, fasilitas keselamatan umum, tempat pemakaman umum pemerintah/Pemerintah Daerah, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang buka hijau publik, cagar alam dan cagar budaya, kantor pemerintah/Pemerintah Daerah/desa, penataan permukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa, prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/Pemerintah Daerah, prasarana olahraga pemerintah/Pemerintah Daerah, dan pasar umum dan lapangan parkir umum<sup>16</sup>

#### Ganti Kerugian

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diumumkan oleh pemerintah kepada masyarakat, Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Besarnya ganti rugi terhadap lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, nilainya berdasarkan Nilai Objek Pengadaan Tanah (NJOP) pada tanggal pengumuman penetapan lokasi<sup>17</sup>, hal inilah yang menimbulkan ketidakadilan bagi pemilik /pemegang hak atas tanah apabila tenggang waktu pengumuman penetapan lokasi, dengan pembayaran ganti rugi kepada pemilik/pemegang hak dalam tenggang waktu yang lama, harga ganti rugi tidak sesuai lagi dan jauh dibawah harga pasar.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Lembaga Pertanahan meliputi : tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah,dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai<sup>18</sup>. Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: uang, tanah pengganti, permukiman

---

<sup>16</sup>Pasal 10 Undang-Undang No.2 Tahun 2012.

<sup>17</sup>Pasal 27 ayat (4)

<sup>18</sup>Pasal 33 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>19</sup>

#### Ganti Kerugian terhadap hak ulayat

Ganti Kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan<sup>20</sup>. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan pelaksanaan hak ulayatnya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu, namun tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Mempersoalkan bukti “hak ulayat” yang ada pada masyarakat hukum adalah menanyakan suatu hal yang mustahil. Adanya “hak ulayat” pada suatu masyarakat hukum adat, hanya dapat diketahui dengan memperhatikan proses yang dijalani masyarakat hukum adat yang bersangkutan tentang kapan mulai adanya dan bagaimana adanya masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hal itu antara lain dapat dijawab dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut : Apakah dalam teritorial yang bersangkutan ada kelompok yang merupakan suatu kesatuan yang terorganisir, sebagai kelompok yang demikian apakah organisasinya itu diurus oleh pengurus yang ditaati oleh para anggotanya, sejak kapankah kelompok itu ada didalam lingkungan tanah yang bersangkutan (jelasnya sudah berapa generasi) ? Apakah kelompok itu mengikuti suatu tradisi yang homogen dalam kehidupannya, sehingga kelompok itu dapat dikatakan sebagai “satu persekutuan hukum”, bagaimana menurut tradisinya asal-usul kelompok itu sehingga merupakan suatu kesatuan dalam lingkungan tanahnya itu?

Kelima pertanyaan tersebut, adalah pertanyaan pokok untuk menetapkan tentang kelompok yang bersangkutan satu “masyarakat hukum “atau” persekutuan hukum” atau bukannya. Jawaban positif atas kelima pertanyaan dasar itu, yang menjawab secara positif pula bahwa kelompok yang dipersoalkan dapat dikwalifikasikan sebagai suatu masyarakat hukum atau suatu persekutuan. Dengan jawaban itu konsekwensi logisnya menurut hukum adat, adalah bahwa kelompok yang bersangkutan sesuai

---

<sup>19</sup>Pasal 36 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>20</sup>Pasal 40 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

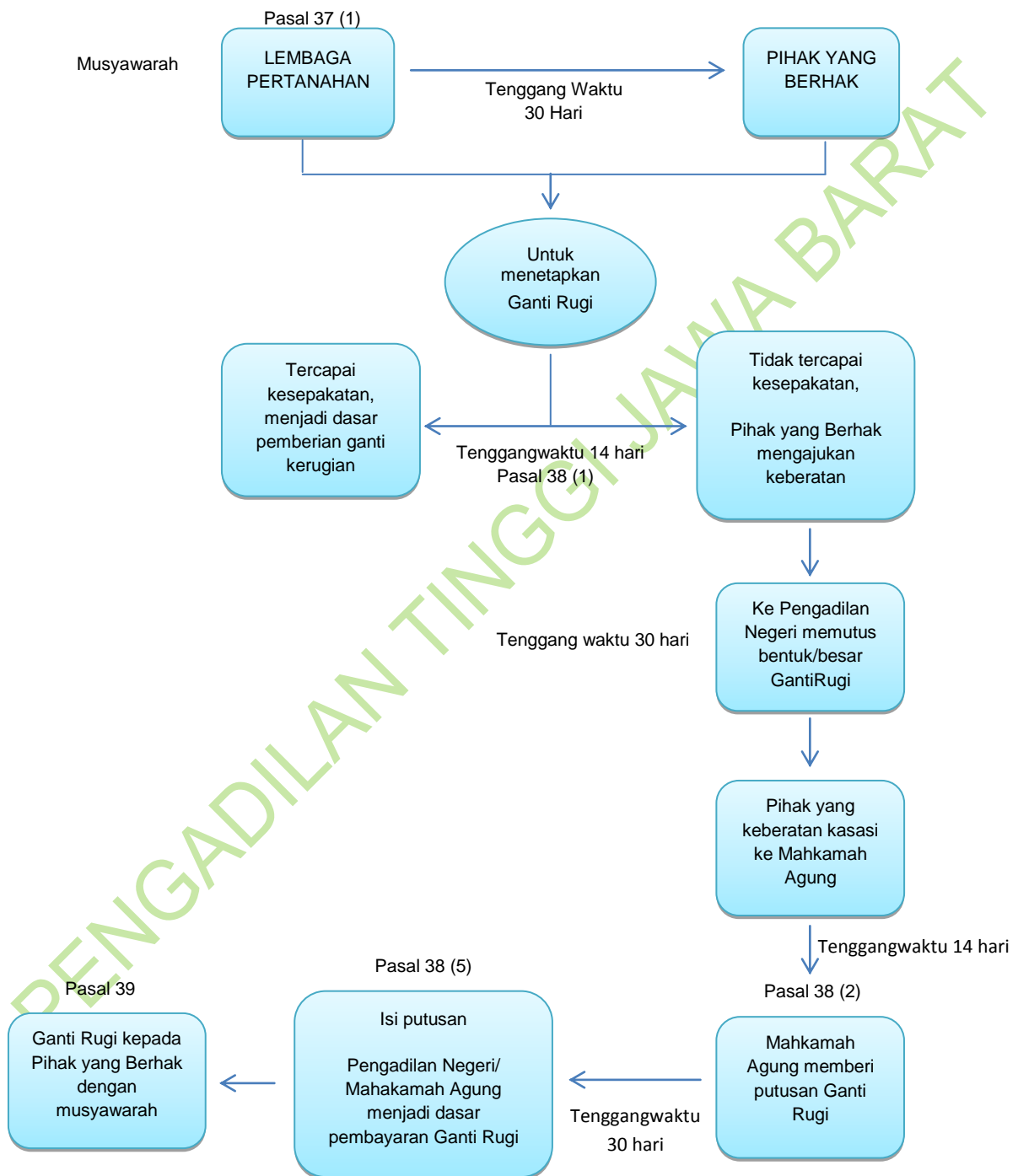
dengan hukum kodrat dalam paham rakyat kita, harus ada ulayatnya sebagai salah satu hak asasinya.<sup>21</sup>

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

---

<sup>21</sup>Prof.DR.H.Moh.Koesnoe SH.Prinsip-Prinsip Hukum Adat Tentang Hak Atas Tanah dalam varia Peradilan 150 halaman :104-105.penerbit IKAHI.

Bagan musyawarah penetapan ganti kerugian menurut Undang-Undang Republik Indonesia pasal 31 s.d.pasal 36 Nomor : 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

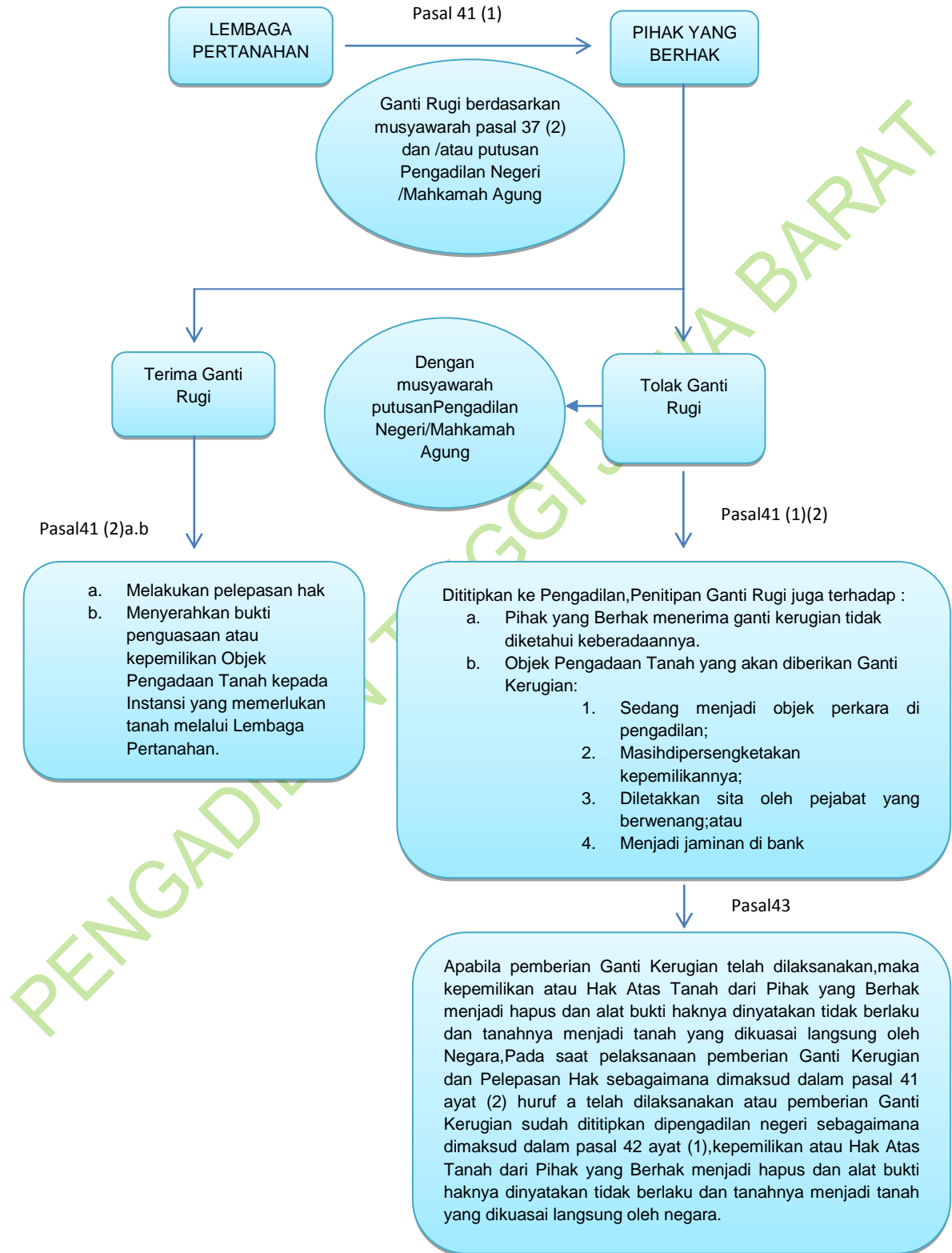


BAGAN I

Marni Emmy Mustafa



Bagan pemberian ganti kerugian, menurut Undang-Undang Republik Indonesia pasal 40 s.d pasal 43 Nomor : 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.



BAGAN II

Dari kedua bagan mengenai ganti rugi tersebut diatas, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 asas yang paling penting adalah asas musyawarah dengan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Sehingga tidak terjadi lagi penetapan harga ganti rugi berdasarkan harga dasar sangat jauh dibawah harga umum atau harga pasar sehingga menimbulkan konflik.

Konsignasi di Pengadilan.

Berdasarkan pasal 42 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam pasal 38. Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat, Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap : Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian, sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara<sup>22</sup>.

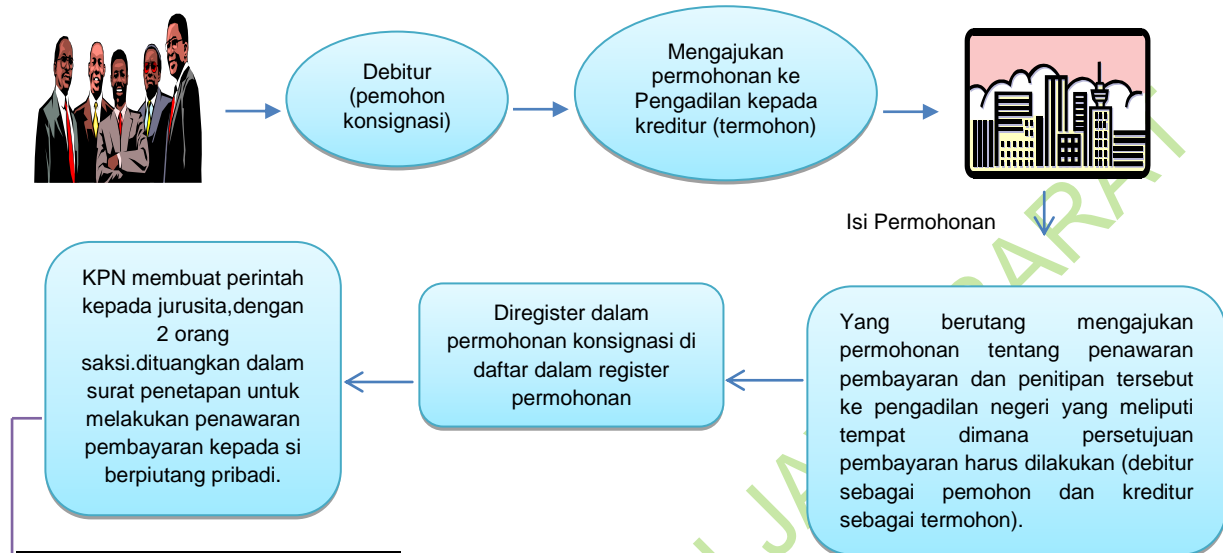
---

<sup>22</sup>Pasal 43 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

## Bagan cara Penawaran dan Pembayaran Tunai dan Konsignasi

Pasal 1404-1412 KUHPerdara<sup>23</sup>

### BAGAN III



#### <sup>23</sup>TAT. A PENAWARAN PEMBAYARAN TUNAI DAN KONSIGNASI :

1. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan / konsignasi merupakan salah satu hal / sebab hapusnya perikatan.
2. Konsignasi diatur dalam Pasal 1404 s.d. 1412 KUHPerdara.
3. Jika si berpiutang menolak pembayaran dari yang berutang, maka pihak yang berutang dapat melakukan pembayaran tunai utangnya dengan menawarkan pembayaran yang dilakukan oleh jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi. Apabila yang berpiutang menolak menerima pembayaran, maka uang tersebut ditiptkan pada kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai titipan/konsignasi.
4. Penawaran dan penitipan tersebut harus disahkan dengan penetapan hakim.
5. Cara-cara konsignasi :
  - a. Yang berutang mengajukan permohonan tentang penawaran pembayaran dan penitipan tersebut ke pengadilan negeri yang meliputi tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan (debitur sebagai pemohon dan kreditur sebagai termohon).
  - b. Dalam hal tidak ada persetujuan tersebut pada sub a, maka permohonan diajukan ke pengadilan negeri dimana termohon (si berpiutang pribadi) bertempat tinggal atau tempat tinggal yang telah dipilihnya.
  - c. Permohonan konsignasi didaftar dalam register permohonan.
  - d. Ketua Pengadilan Negeri memerintahkan jurusita pengadilan negeri dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi, dituangkan dalam surat penetapan untuk melakukan penawaran pembayaran kepada si berpiutang pribadi ditempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya.
  - e. Jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan Negeri tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pertanyaan kesediaan untuk membayar (*aanbod van gereede betaling*).
  - f. Kepada pihak berpiutang diberikan salinan dari berita acara tersebut.
  - g. Jurusita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena pihak berpiutang menolak pembayaran, uang tersebut akan dilakukan penyimpanan (konsignasi) di kas kepaniteraan pengadilan negeri yang akan dilakukan pada hari, tanggal, dan jam yang ditentukan dalam berita acara tersebut.
  - h. Pada waktu yang telah ditentukan dalam huruf h, jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang tersebut kepada panitera pengadilan negeri dengan menyebutkan jumlah dan rincian uangnya untuk disimpan dalam kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai uang konsignasi.
  - i. Agar supaya pertanyaan kesediaan untuk membayar yang diikuti dengan penyimpanan tersebut sah dan berharga, harus diikuti dengan pengajuan permohonan oleh si berutang terhadap berpiutang sebagai termohon kepada pengadilan negeri, dengan petitum :
    - Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsignasi.
    - Menghukum Pemohon membayar biaya perkara.



Lembaga hukum Konsignasi diatur dalam dalam pasal 1404 s.d. 1412 KUHPerdara. Masalah yang penting didalam mengajukan permohonan konsignasi adalah siapa pemohon dan siapa termohon : Bahwa salah satu prinsip fundamental atas sahnya permohonan secara formal, permohonan harus diajukan oleh pihak yang memiliki kapasitas bertindak sebagai pemohon. Menurut hukum acara, orang yang memiliki kapasitas mengajukan permohonan dalam suatu perkara perdata, hanya orang yang mempunyai hubungan hukum dan kepentingan dengan apa yang disengketakan. Apabila permohonan diajukan oleh orang yang tidak mempunyai kapasitas untuk memperkarakan suatu sengketa, maka permohonan mengandung cacat hukum dan permohonan dinyatakan mengandung cacat *error in person* dalam bentuk dan kualifikasi *in person*<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Harifin A. Tumpa, Bunga rampai makalah hukum acara perdata Mahkamah Agung Republik Indonesia 2004, Halaman : 72-73.

Menurut Prof.Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA. secara konsep, penggunaan lembaga penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri, pengadilan itu secara konsep adalah keliru, pasal 1404 KUH Perdata mengatur tentang lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan penitipan pada Pengadilan Negeri dilandasi pada hubungan yang bersifat keperdataan antara para pihak yang berawal dari adanya hubungan utang piutang. Pengadaan tanah adalah perbuatan hukum pemerintah untuk memperoleh tanah yang termasuk dalam ranah hukum administrasi. Untuk memperoleh tanah dari pemegang hak atas tanah, pemerintah memberikan ganti kerugian. Jelaslah bahwa hubungan antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah bukanlah hubungan utang piutang yang bersifat keperdataan. Ketika pemegang hak atas tanah menolak untuk menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, maka tindakan untuk menitipkan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri merupakan tindakan yang bersifat sepihak, bahwa dengan telah dititipkannya uang ganti kerugian itu dianggap bahwa seolah-olah telah terjadi kesepakatan untuk menerima ganti kerugian tersebut dan bahwa tanggung jawab untuk membayar ganti rugi dipandang telah dilaksanakan. Dan, dengan demikian hal tersebut memberikan legitimasi bagi instansi yang memerlukan tanah untuk dapat memulai kegiatan fisik pembangunannya. Walaupun lembaga penitipan ganti kerugian dibenarkan oleh Mahkamah Agung misalnya dalam kasus pengadaan tanah Waduk Mrican, hal itu tetap merupakan suatu kekeliruan<sup>25</sup>.

Dalam praktek pengadilan hubungan hukum terjadi apabila pemerintah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum membentuk panitia pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhadap penetapan lokasi yang akan dibebaskan untuk pembangunan.

Dalam kasus No. 02/Pen.Pdt/2008/PN-Stb. Para pihak : PT PLN (Persero) Proyek Induk Pembangkit dan Jaringan Sumatera Utara, Aceh dan Riau disebut pemohon Konsignasi, melawan Novarina, disebut termohon konsignasi, Sukiman Amina, disebut termohon konsignasi Chandra, disebut termohon konsignasi yang tidak diketahui alamat atau domisilinya. Hubungan hukum terjadi ketika Bupati Langkat membentuk panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kabupaten Langkat. Untuk termohon yang tidak

---

<sup>25</sup> Prof.Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA. Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Halaman : 296-297.

diketahui alamat nya lagi seharusnya diumumkan di media massa di tempat domisilinya yang terakhir berada, dalam permohonan konsignasi langsung dititipkan di Pengadilan Negeri Stabat untuk disampaikan kepada pihak yang saat ini tidak diketahui alamat nya. Pengumuman melalui media massa agar termohon menerima pembayaran uang konsignasi biaya untuk itu dibebankan kepada pemohon konsignasi. Yang penting juga diperhatikan dasar dari penetapan uang ganti rugi tersebut apakah sesuai dengan NJOP sebagaimana ditentukan oleh panitia pembebasan pengadaan tanah, yang menjadi masalah harga NJOP tersebut berbeda jauh dengan harga pasaran.

Dalam kasus Nomor : 01/Pdt.Cons/2012/PN.LP, kasus proyek Bandara Kuala Namu, permohonan konsignasi yang diajukan oleh : Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Utara, atas nama Gubernur Provinsi Sumatera Utara, Nomor : 900/7962/2012, tanggal 23 Agustus 2012, sebagai pemohon konsignasi : pemohon konsignasi memohon agar Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dapat melakukan penawaran pembayaran tunai uang sejumlah Rp.221.210.000,- ( Dua ratus dua puluh satu juta dua ratus sepuluh ribu rupiah ) sebagai pembayaran Ganti Rugi tanah di Desa Aras Kabu di Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang untuk kepentingan umum yaitu untuk Proyek Pembangunan Jalan Arteri Akses Bandara Kuala Namu kepada : Ridwan/ahli waris Zakaria dan II. Muhammad Nasri pengurus tanah wakaf Desa Aras Kabu, Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang, sebagai termohon konsignasi.

Pemohon mengajukan penitipan ganti rugi atas tanah untuk kepentingan umum melalui pembayaran dengan cara konsignasi didasarkan hal sebagai berikut : Bahwa proses dan syarat-syarat untuk ganti rugi atas tanah untuk kepentingan umum terletak di Desa Aras Kabu, Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang, dimana telah dilakukan oleh pemohon dengan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor :36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, oleh karenanya pemohon mengajukan permohonan ganti rugi melalui penyerahan konsignasi, tanah yang akan diganti rugi sebagaimana point 1 diatas masih disengketakan tentang kepemilikannya oleh Ridwan/sebagai ahli waris alm. Zakaria dan Muhammad Nasri sebagai pengurus tanah wakaf desa Aras Kabu, kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang.

Dalam kasus ini menurut pemohon konsignasi tanah wakaf ini masih disengketakan kepemilikannya oleh ahli waris dan pengurus wakaf, untuk itu pengadilan harus jelas dulu siapa pemilik tanah tersebut yang sebenarnya dengan mengajukan sejumlah bukti, atau karena tanah yang akan diganti rugi melalui konsignasi adalah tanah wakaf maka sebaiknya diberikan tanah pengganti kalau diberikan berbentuk uang pada kenyataannya nanti tidak bisa dibelikan tanah lagi.

Konsignasi dalam kasus ini telah dilaksanakan yaitu oleh Ketua Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dengan menetapkan untuk menerima penitipan sementara dan membuat berita acara serta memerintahkan kepada : Panitera Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, atau jika berhalangan dapat digantikan oleh Jurusita pengganti Pengadilan Negeri Lubuk Pakam dengan dibantu oleh 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk itu untuk melakukan penawaran pembayaran uang sejumlah Rp.221.210.000,- (Dua ratus dua puluh satu juta dua ratus sepuluh ribu rupiah ) diatas kepada : Ridwan / Ahli Waris Zakaria dan II. Muhammad Nasri pengurus tanah wakaf Desa Aras Kabu, Kecamatan Beringin, Kabupaten Deli Serdang, sebagai termohon konsignasi.

Dalam pasal 41 b 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di titipkan ke Pengadilan bagi pihak yang masih mempersengketakan kepemilikannya ,permohonan konsignasi dalam kasus ini harus diikuti dengan permohonan pengesahan konsignasi, walaupun dalam redaksi disebutkan pemohon dan termohon konsignasi namun hal tersebut tidak dapat diartikan sebagai perkara voluntair yang diperiksa secara ex parte, karena didalamnya terdapat kepentingan orang lain sehingga perkara tersebut harus diselesaikan dengan cara contentiusa, yaitu pihak-pihak yang berkepentingan harus ditarik sebagai termohon, sehingga asas *audi et alteram partem* terpenuhi.

Dalam kasus Nomor : 01/Konsignasi/2009/PN-TB pemohon konsignasi Walikota Tanjung balai telah memohon kepada Pengadilan agar dilakukan konsignasi ganti rugi tanah untuk kepentingan perluasan kantor Walikota Tanjung balai. Sdr. Hisar Panjaitan keberatan terhadap keputusan bentuk dan atau/besarnya ganti rugi yang diterbitkan Tim Pembebasan Tanah perluasan kantor Walikota Tanjung balai tersebut, bahwa uang ganti rugi tanah dimaksud berdasarkan Keputusan Tim Pembebasan Tanah untuk perluasan kantor Walikota Tanjung balai tersebut sebesar Rp.204.886.120,- (dua ratus empat juta delapan ratus delapan puluh enam ribu seratus dua puluh rupiah) setelah dipotong PPH, menurut Walikota

Tanjung balai uang ganti rugi dimaksud dititipkan di Pengadilan Negeri setempat dimana tanah tersebut berada, berdasarkan fotocopy Sertifikat Hak Milik No.1249 tanggal 2 Oktober 2002 atas nama Hisar Panjaitan ternyata tanah tersebut termasuk wilayah hukum Pengadilan Negeri Tanjung balai : Sehubungan dengan pelaksanaan pembebasan atas tanah yang dimiliki oleh saudara Hisar Panjaitan, umur 63 tahun, pekerjaan wiraswasta, alamat jalan Letjend. Suprpto, Lingkungan V, Kelurahan Tanjung balai Kota IV, Kecamatan Tanjungbalai Utara, Kota Tanjungbalai, terletak di Jalan Jend.Sudirman Km.5,5 Kelurahan Sijambi, Kecamatan Datuk Bandar untuk kepentingan Pemerintah Kota Tanjung balai dalam rangka perluasan kantor Walikota Tanjung balai yang saat ini dalam proses pembangunan.

Dalam kasus ini jurusita memanggil termohon konsignasi untuk menghadap Ketua Pengadilan, kemudian Ketua Pengadilan menawarkan kepada pihak termohon konsignasi uang titipan ganti rugi tanah atas nama termohon dalam rangka perluasan kantor Walikota Tanjung balai yang saat ini dalam proses pembangunan. Dijawab oleh termohon konsignasi tidak mau mengambil karena harganya tidak sesuai dan menginginkan tukar guling tanah yang sesuai dengan sertifikat dan biaya ditanggung pemerintah.

Hakim dalam perkara konsignasi mengesahkan konsignasi harus melihat apakah tahap musyawarah telah dilakukan sesuai Undang-Undang dan dasar penetapan ganti rugi apakah sudah sesuai dengan NJOP<sup>26</sup>.

## **KESIMPULAN**

Dari kasus-kasus konsignasi yang terjadi dalam praktek peradilan terdapat ketidakseragaman dalam pelaksanaan konsignasi tanah bagi kepentingan umum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengatur tentang penitipan uang ganti rugi tanah ke Pengadilan apabila pemilik tanah yang berhak menolak ganti rugi yang ditentukan oleh panitia pembebasan tanah, akan tetapi di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut, peraturan secara rinci tentang pelaksanaan penitipan

---

<sup>26</sup> Adapun persyaratan yang diperlukan untuk tercapainya musyawarah secara sukarela dan bebas itu adalah sebagai berikut : Ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan tersebut (dampak dan manfaat, bentuk dan besarnya ganti kerugian, rencana permukiman kembali bila diperlukan, rencana pemulihan pendapatan dan bantuan-bantuan lain, dan lain-lain), Suasana yang kondusif untuk melaksanakan musyawarah, keterwakilan para pihak, kemampuan para pihak untuk melakukan negoisasi, jaminan bahwa tidak ada tipuan, paksaan, atau kekerasan dalam proses musyawarah.



ganti rugi dengan cara konsignasi ke Pengadilan, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tidak mengaturnya sehingga dalam praktek peradilan merujuk ke pasal 1404-1412 KUHPerdara.

Perlu juga diperhatikan agar uang konsignasi yang telah dititipkan di Pengadilan pada rekening uang pihak ke-III pada bank pemerintah dan bunga bank setiap bulan di setor ke kas negara, untuk tidak menyulitkan pengadilan dalam menyetorkan bunga uang konsignasi ke kas negara sebaiknya dilakukan kerja sama dengan bank yang bersangkutan agar bunga uang konsignasi dipotong secara otomatis atau dimintakan kepada pihak bank untuk tidak diberikan bunga. Penerimaan uang konsignasi pada Pengadilan, pemohon konsignasi harus menyerahkan dalam bentuk uang kontan dan tidak boleh berbentuk jasa giro.

Hakim dalam menetapkan konsignasi terlebih dahulu melihat hubungan hukum antara pemohon konsignasi dan termohon konsignasi, kemudian apakah musyawarah antara pemohon konsignasi dan termohon konsignasi telah benar-benar dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang, dan pemberian uang konsignasi haruslah diserahkan kepada pihak yang berhak serta apakah ganti rugi yang diberikan memang layak dan adil serta berdasarkan asas-asas Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian, Keterbukaan, Kesepakatan, Keikutsertaan, Kesejahteraan, Keberlanjutan, Keselarasan sehingga sebagai dasar pemikiran hakim dalam menilai layak tidaknya uang ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah, hakim dalam mengesahkan konsignasi harus arif dan bijaksana.

**Medan, 29 November 2012**

**( Dr. Hj. Marni Emmy Mustafa. SH. MH )**