

## Implementasi Asas Kesepakatan pada Konsinyasi Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

**Ila Hidatilah<sup>1</sup>, Adi Sulistiyono<sup>1</sup>, Lego Karjoko<sup>1</sup>**

Universitas Negeri Sebelas Maret, Surakarta, Jawa Tengah

Email: [ila.hidatilah@yahoo.com](mailto:ila.hidatilah@yahoo.com)

Informasi Artikel	Abstrak
Diterima: 25-11-2022 Direview: 08-12-2022 Disetujui: 31-12-2022	Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis implementasi asas kesepakatan pada konsinyasi ganti kerugian dalam Pengadaan Tanah pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 mengatur salah satu asas dalam pengadaan tanah adalah asas kesepakatan, yakni bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Kenyataannya, dalam penetapan besaran ganti kerugian apabila pemilik tanah tidak sepakat maka instansi yang memerlukan tanah melakukan penitipan atau konsinyasi ganti kerugian di Pengadilan. Konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah semakin dikuatkan peranannya dalam Undang-Undang Cipta Kerja yang mengatur kewajiban Pengadilan Negeri menerima permohonan penitipan ganti kerugian dalam jangka waktu empat belas hari. Penetapan konsinyasi ganti kerugian menyebabkan kepemilikan hak tanah menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah negara, sehingga pemilik tanah tidak mempunyai pilihan selain menerima ganti kerugian yang tidak disepakatinya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi mekanisme konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah tidak sejalan dengan asas kesepakatan. Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja semakin membatasi penerapan asas kesepakatan dan sebaliknya memperkuat lembaga konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk mengatasi konflik ganti kerugian dalam pengadaan tanah.
<b>Kata Kunci</b> <i>Pengadaan Tanah, Asas Kesepakatan, Konsinyasi</i>	

### A. Pendahuluan

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia yang mempunyai nilai ekonomis tinggi dan mempunyai peran yang vital bagi kehidupan manusia. Sebagai salah satu sumber daya alam, tanah berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia bahkan menentukan peradaban suatu bangsa (Ari Saputra, 2015). Tanah dipandang memiliki arti dan juga memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan sebagai *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi (Rubaie, 2007).

Pertumbuhan penduduk yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan ketersediaan tanah untuk menopang kehidupan masyarakat menjadi sangat terbatas, namun di satu sisi Pemerintah berkewajiban melakukan pembangunan sebagai upaya penyediaan infrastruktur yang memadai agar masyarakat dapat melakukan aktivitas kehidupannya secara lebih baik. Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang berperan penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya. Pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum guna memajukan perekonomian bangsa memerlukan ketersediaan tanah yang begitu luas, namun tanah yang dimiliki oleh pemerintah dengan status tanah negara sangat terbatas jumlahnya, sehingga tidak tertutup

kemungkinan bahwa tanah-tanah yang diperlukan untuk pembangunan tersebut dikuasai oleh pribadi atau badan hukum.

Pemerintah memiliki legitimasi untuk melakukan pengambilalihan tanah milik pribadi atau badan hukum untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum melalui mekanisme pengadaan tanah, yakni kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Secara normatif regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja Bab VIII bagian Pengadaan Tanah, dengan peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021, menggantikan Peraturan Presiden (PEPRES) Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan Tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia sering memunculkan masalah klasik berupa gejolak di masyarakat. Bahkan dalam sejumlah kasus, pengadaan tanah yang diikuti pengambilalihan tanah milik rakyat selalu menimbulkan perselisihan yang berujung kekerasan atau setidaknya bermuara ke pengadilan. Terdapat tiga persoalan yang belum bisa diselesaikan oleh hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu : konsep kepentingan umum, ganti rugi, dan musyawarah (Karjoko et al., 2019). Salah satu persoalan paling krusial dalam pengadaan tanah adalah adanya penolakan dari masyarakat atau pihak yang berhak terkait dengan nilai ganti kerugian karena dinilai terlalu rendah. Perselisihan dalam pembebasan lahan itu pada dasarnya disebabkan adanya perbedaan yang tajam soal ganti untung pengadaan tanah. (Kotalewala et al., 2020).

Terdapat beberapa penelitian yang menunjukkan adanya permasalahan atau sengketa dalam pengadaan tanah terkait dengan nilai ganti kerugian yang tidak dapat diterima pihak yang berhak karena dinilai terlalu rendah, diantaranya sengketa pembebasan lahan proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung di Kabupaten Bekasi Jawa Barat yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan pengadaan tanah proyek disebabkan beberapa objek tanah tidak dilepaskan oleh pemiliknya karena tidak terpenuhi kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh penilai (Silvia et al., 2021), sengketa pembangunan jalan tol ruas Padang-Sicincin karena adanya sebagian pihak mempersulit proses pembebasan lahan dengan alasan harga yang ditakar terlalu kecil (Urrahmi & Putri, 2020), sengketa pembangunan jalan tol Semarang-Batang karena terdapat kesejangan antara pihak pemerintah dengan masyarakat yang menghendaki ganti kerugian dengan nilai tinggi atau berdasarkan harga pasaran sedangkan pemerintah berpatokan pada NJOP (Hassan, 2019), dan sengketa pembangunan jalan tol Cisumdawu antara PT. Biladi Karya Abadi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bandung, yang keberatan atas nilai ganti kerugian yang ditawarkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (Wibowo, 2021).

Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah dilakukan berdasarkan penilaian dari penilai yang hasilnya dijadikan dasar dalam musyawarah penetapan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian antara Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) dengan pihak yang berhak yang tanahnya akan dibebaskan. Penetapan ganti kerugian dalam proses musyawarah tersebut seringkali tidak mencapai kata sepakat yang dapat menjadi hambatan dalam pembangunan. Sebagai upaya mengatasi hambatan yang terjadi karena ketidaksepakatan pihak yang berhak terhadap besaran ganti kerugian tersebut, maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan atau konsinyasi pada Pengadilan di wilayah pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan mendasarkan pada

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

ketentuan pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum Juncto Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja bagian Pengadaan Tanah.

Regulasi konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah dalam perkembangannya telah mengalami perubahan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu dengan menambahkan satu ayat pada Pasal 42, sebagaimana tercantum dalam Pasal 42 ayat (3) yang mengatur mengenai tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti kerugian yang mewajibkan Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (*empat belas*) hari menerima penitipan ganti kerugian. Penambahan satu ayat tentang tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti kerugian di pengadilan bertujuan agar pengaturan pengadaan tanah menjadi lebih pasti dan untuk mempercepat proses pengadaan tanah. Namun, ironisnya penambahan jangka waktu tersebut justru menimbulkan adanya unsur keterpaksaan dalam pengadaan tanah dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah sedikit terabaikan sehingga kurang leluasa dalam bermusyawarah untuk memperoleh suatu keputusan yang adil, padahal pengadaan tanah itu sendiri dilakukan atas dasar sukarela. (Cahyani & Rahman, 2021).

Dalam proses penyusunan penelitian ini, terdapat penelitian-penelitian terdahulu yang relevan. Pencarian penelitian-penelitian yang relevan ini diharapkan mampu memberikan tambahan masukan serta gambaran bagi penulis guna menghasilkan penelitian yang berkualitas dan bermanfaat. Selain itu, penelitian terdahulu yang relevan dengan ide penulis mampu menunjukkan perbedaan dari penelitian yang hendak dilakukan dengan penelitian terdahulu. *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Cici Mindan Cahyani dan Arief Rahman dengan fokus penelitian terhadap pengaturan, mekanisme serta perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. (Cahyani & Rahman, 2021), *kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Embun Sari, Muhammad Yamin, Hasim Purba,

Rosnidar Sembiring dengan fokus penelitian mengenai politik hukum terhadap pembangunan untuk kepentingan umum atas tanah abrasi pasca hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja (Embun Sari et al., 2022), *ketiga*, Penelitian yang dilakukan oleh Luh Putu Swandewi Antari dengan fokus penelitian terhadap permasalahan substansi *omnibus law* dalam bidang agraria dan bagaimana dampaknya terhadap agraria (Antari, 2021). Penelitian yang dilakukan penulis ini mengandung unsur kebaruan karena terdapat perbedaan yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian yang hendak dilakukan penulis. Penelitian ini lebih memfokuskan pada pembahasan terkait aspek kesepakatan dalam pengadaan tanah dengan kajian secara lebih mendalam mengenai implementasi asas kesepakatan pada konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pada pokoknya pihak yang berhak atas tanah baru wajib melepaskan hak atas tanahnya setelah adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan adil dengan terlebih dahulu dilakukan melalui proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Proses pengadaan tanah harus dilakukan dengan menjunjung tinggi prinsip penghormatan dan pengakuan hak milik atas tanah sesuai dengan salah satu prinsip yang dianut dalam hukum tanah nasional. Menurut Bernhard Limbong, ganti kerugian yang utama adalah penggantian kerugian bila harta pemilik dicabut dari harta pribadinya, sebenarnya nilai ganti rugi yang dibayarkan tersebut harus sama dengan nilai yang diambil daripadanya, karena tujuan dari ganti rugi itu untuk mendapatkan uang yang nilainya setara dengan nilai yang diambil. (Limbong, 2011).

# SALINGDIDIK IX 2022

## Sains, Lingkungan dan Pendidikan

Pandangan Aristoteles mengenai keadilan korektif harus mencerminkan sifat pembenahan atau *perbaikan* (*corrective or remedial justice*) yaitu dapat mengkoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung. Sejalan dengan makna keadilan korektif yakni keadilan yang bertujuan untuk mengkoreksi kejadian yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain, yang merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterima (*what is received*). (Fuady, 2007), maka pengadaan tanah yang adil sebagaimana dikemukakan Maria S.W Soemardjono, apabila kepada pemegang hak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya minimal setara dengan keadaan sebelum pembebasan tanah dan bagi pihak yang memerlukan tanah dapat memperoleh sesuai dengan rencana dan memperoleh perlindungan hukum. (Sumardjono, 2006).

Problematika konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah dalam hal adanya keberatan dari pihak yang berhak terkait besaran ganti kerugian, memunculkan ketertarikan penulis untuk mengkaji secara lebih mendalam dengan fokus penelitian pada “Implementasi Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja”. Pembahasan mengenai implementasi asas kesepakatan dalam pengadaan tanah pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja perlu dilakukan seiring dengan semakin masifnya pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah melalui proyek strategis nasional (PSN) yang dalam pelaksanaannya membutuhkan tanah yang sangat luas sehingga berpotensi terjadinya pengambilalihan tanah milik masyarakat tanpa memperhatikan kesukarelaan dari masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti penulis yakni berkaitan dengan regulasi konsinyasi ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah dalam perspektif asas kesepakatan serta bagaimana dampak Undang-Undang Cipta Kerja terhadap implementasi asas kesepakatan dalam pengadaan tanah.

### B. Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian normatif atau doktrinal yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma, yakni mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Penelitian ini bersifat deskriptif yakni menggambarkan suatu keadaan atau gejala tertentu guna memberikan data yang seteliti mungkin. Dalam penelitian ini nantinya akan digali tentang implementasi asas kesepakatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja khususnya penambahan ketentuan Pasal 42 ayat (3) yang mewajibkan Pengadilan Negeri menerima permohonan penitipan ganti kerugian dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari, kemudian dianalisis dengan teori hukum atau peraturan perundang-undangan terkait dengan objek penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik analisa data dilakukan secara kualitatif, yaitu memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh dengan melihat aturan hukum, teori serta asas hukum dengan tujuan menjawab permasalahan yang kemudian untuk penarikan kesimpulan, dengan menggunakan metode deduktif, yakni menarik kesimpulan dari pernyataan mayor yang bersifat umum ke pernyataan minor yang bersifat khusus.

### C. Hasil dan Pembahasan

Secara konstitusional para pendiri negara telah mencantumkan konsepsi hak menguasai negara (HMN) dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan : *“ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Ketentuan Pasal 33 mengamanatkan bahwa penggunaan bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok atau golongan tertentu. Kepentingan mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara. Negara memiliki kekuasaan atas tanah dalam arti negara mempunyai kewenangan untuk mengatur semua hubungan atas tanah agar berbagai dimensi kebutuhan masyarakat secara perorangan maupun kelompok dapat terpenuhi. Dengan demikian antara dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan (Rubaie, 2007).

Konsekuensi dari hak menguasai negara (HMN) dengan maksud agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, negara juga mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh warga negara dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Pasal 6 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak milik atas tanah wajib mempergunakannya dengan mengingat kepentingan umum sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak dibenarkan apabila terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum berdampak mengesampingkan kepentingan perorangan yang dikhawatirkan akan menghilangkan hak perseorangan untuk hidup secara layak.

Salah satu wujud pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah dengan melaksanakan pembangunan dalam berbagai bidang, namun program pemerintah untuk melaksanakan pembangunan seringkali terhambat oleh ketersediaan lahan yang terbatas. Jalan keluar untuk mengatasi hambatan tersebut adalah dengan melaksanakan pengadaan tanah. Secara yuridis pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum: *“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”*. Prosedur yang harus ditempuh dalam pengadaan tanah adalah melalui mekanisme pelepasan hak. Adapun pengertian pelepasan hak atas tanah diatur dalam Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan. Berdasarkan pengertian tersebut maka dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah atau pihak yang berhak untuk melepaskan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanah yang dimilikinya dengan ganti kerugian yang layak dan adil.

Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memberikan kewenangan kepada negara untuk memperoleh tanah milik pribadi untuk tujuan pembangunan ekonomi. Undang-Undang Pengadaan Tanah menetapkan proses hukum untuk penentuan kompensasi atau ganti kerugian serta persyaratan prosedural dan tenggat waktu yang jelas untuk semua pihak yang terlibat. Hal ini telah mengakibatkan percepatan proyek infrastruktur dan memastikan bahwa hasil dari pembebasan lahan umumnya lebih adil,

meskipun ada beberapa kekurangan dalam undang-undang yang memerlukan perubahan lebih lanjut (Guild, 2019). Dalam prosesnya, pengadaan tanah bagi kepentingan umum tidak selalu berjalan mulus. Fakta empiris menunjukkan bahwa terdapat banyak kasus pengadaan tanah dimana masyarakat menjadi korban dari pembangunan itu sendiri. Salah satu disebabkan penetapan ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) berdasarkan hasil penilaian dari penilai yang tidak dapat diterima masyarakat karena dianggap tidak cukup mengganti kerugian yang dialami baik secara fisik maupun non fisik.

Ketidaksepakatan masyarakat atau pihak yang berhak atas besaran ganti kerugian tersebut menyebabkan tertundanya proyek pembangunan yang dilakukan instansi yang memerlukan tanah, untuk mengatasi hambatan tersebut, maka instansi yang memerlukan tanah melakukan permohonan penawaran pembayaran dengan penitipan ganti kerugian atau konsinyasi di Pengadilan Negeri agar pembangunan dapat dilanjutkan tanpa terkendala penolakan dari masyarakat. Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 mengatur bahwa :*"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"*.

Secara etimologis istilah konsinyasi berasal dari bahasa Inggris *consign, consignment*. (Sadily, 2005), artinya menyerahkan, mengirimkan, menyerahkan sebagai penitipan. Konsinyasi dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *"consignatie"* (Wojowasito, 2000) artinya "pengiriman barang untuk dijual atas nama pengirim", "penyerahan untuk disimpan", "penitipan". Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsinyasi diartikan sebagai "Pengiriman barang-barang untuk disuruhjalkan oleh penerima barang-barang", "penitipan barang", "penitipan uang ke pengadilan" (Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2001).

Makna konsinyasi dalam dunia perdagangan atau bisnis adalah penitipan barang oleh pemilik kepada pihak lain atau toko untuk dijualkan, tetapi hak atas barang tersebut tetap berada di tangan pemilik sampai barang tersebut dijual oleh agen penjual. Konsinyasi dalam perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), bermakna sebagai penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan (*consignatie*). Pasal 1404 KUHPerdata menyatakan : *"Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya kepada pengadilan. Penawaran yang demikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang"*. Penawaran pembayaran tunai terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi dari pihak kreditur disebut *mora creditoris*. (Tehupeiory, 2019).

Dalam perkembangannya, istilah konsinyasi atau penitipan telah mengalami pergeseran makna, tidak hanya diawali dari adanya hubungan yang bersifat keperdataan antara kreditur dan debitur, namun juga dipergunakan dalam bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam konsepsi pengadaan tanah, konsinyasi dilakukan ketika tidak tercapai kata sepakat mengenai ganti rugi, maka uang ganti rugi dititipkan pada Pengadilan Negeri.

Pengadaan tanah sebagaimana yang diatur melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dikategorikan sebagai pengadaan tanah secara suka rela (*voluntary acquisition of land*) dalam artian bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan atas persetujuan pemilik tanah. Terdapat kesepakatan yang ditandai dengan pemberian dan penerimaan kompensasi

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

atau bentuk lain yang disepakati oleh pihak yang terlibat. (Embun Sari dkk, 2022). Inkonsistensi dalam ketentuan tentang musyawarah penentuan kompensasi, menyiratkan pelaksanaan peraturan menjadi tidak efektif dan tidak efisien, sehingga mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum, keadilan dan manfaat, terutama bagi pemilik tanah. Musyawarah seharusnya sebagai cara menemukan jalan tengah dalam menentukan jumlah kompensasi, tetapi pada tingkat pelaksanaan seringkali dalam musyawarah tidak tercapai kesepakatan sehingga Panitia/ Penyelenggara pengadaan tanah kemudian secara sepihak menentukan besaran ganti rugi berdasarkan hasil penilaian dan tidak memberikan alternatif pilihan lain dengan dalih kepentingan public (Wiryani & Najih, 2021).

Boedi Harsono berpendapat bahwa praktek penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri dengan menggunakan dasar hukum 1404 KUHPerdara, jelas menyalahi hukum. Dalam keadaan tidak atau belum dicapai kata sepakat antara pemilik tanah dengan pihak yang memerlukan tanah tidak ada hubungan utang piutang sebagai kreditor dan debitor. (Harsono, 2003). Selanjutnya Gunanegara berpendapat bahwa Penitipan uang ganti rugi yang ditetapkan secara sepihak oleh panitia pengadaan tanah atau oleh negara merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat. (Gunanegara, 2008).

Hukum pengadaan tanah telah menyediakan instrumen berupa kesempatan kepada pemilik tanah untuk mengajukan keberatan apabila tidak sepakat mengenai besaran ganti kerugian dalam proses musyawarah sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 yang mengatur bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam jangka waktu 14 (*empat belas*) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Atas adanya pengajuan keberatan tersebut Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (*tiga puluh*) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Apabila Pemegang hak masih keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, maka 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 tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Pada prakteknya, masyarakat (pihak yang berhak) yang tidak menggunakan kesempatan atau hak untuk mengajukan keberatan tersebut atau pihak yang berhak telah mengajukan keberatan namun di tolak oleh Pengadilan maka Instansi yang memerlukan tanah melakukan penitipan atau konsinyasi ganti kerugian pada Pengadilan Negeri.

Undang-Undang merupakan aturan tingkah laku dalam hidup bernegara dan bermasyarakat. Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam pembentukan undang-undang, pembentuk undang-undang harus memperhatikan tiga hal yaitu tidak boleh bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku umum, adanya kejelasan semantik dan adanya koherensi antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya (Marzuki, 2020). Pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pemerintah/instansi selaku pihak yang membutuhkan tanah dengan masyarakat sebagai pihak yang melepaskan tanah agar terwujud keadilan demi kehidupan masyarakat yang berkelanjutan. Demi tercapainya keseimbangan tersebut maka

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

harus dapat dipastikan bahwa semua tahapan dalam pengadaan tanah terlaksana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak ada pelanggaran hukum dan pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM) serta menjamin dampak ekonomi, sosial dan dampak budaya masyarakat dapat ditekan. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan ini tentunya dengan memperhatikan filosofi terhadap maksud pembangunan yakni untuk pemerataan dan kesejahteraan masyarakat secara umum (Utami & Sarjita, 2021).

Naskah akademik rancangan undang-undang pengadaan tanah dalam telaah praktis empiris menguraikan isu mengenai besaran ganti kerugian merupakan salah satu kendala dan hambatan yang menjadi perhatian utama karena permasalahan ketidaksepakatan harga yang dituntut oleh pemilik tanah dengan pelaksana pengadaan tanah selalu mengemuka. Persoalan tersebut menonjol dengan akar masalah yang beragam, antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, antara karakter sosial yang satu dengan karakter sosial yang lain, antara persepsi hak pribadi dengan hak publik, dan sebagainya. Masalah ketidaksepakatan harga tersebut, meskipun umumnya terjadi di sekelompok kecil pemilik tanah, tetapi akan berdampak pada ketidakberlanjutan proyek-proyek pembangunan. Dalam naskah akademik Undang-Undang Pengadaan Tanah dapat diketahui bahwa *Ratio leges* atau dasar pemikiran diaturnya ketentuan penitipan ganti kerugian ke pengadilan setempat ditujukan agar proyek pembangunan dapat dilanjutkan tanpa terkendala ketidaksepakatan ganti kerugian pemilik tanah. (Sekjen dan BK DPR RI, 2010).

Djoni Sumardi Gozali mengemukakan bahwa pengambilan tanah secara paksa dan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan bagi mereka yang belum sepakat mengenai ganti kerugian adalah bertentangan dengan falsafah komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan menjadi dasar bagi ketentuan hukum tanah nasional dengan peraturan pelaksanaannya dengan asas musyawarah. (Gozali, 2018).

Aspek ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan masalah yang paling krusial dalam keseluruhan proses pengadaan tanah untuk pembangunan. Dalam prakteknya, dimensi kesukarelaan atau kesepakatan masyarakat acapkali terabaikan dalam penetapan ganti kerugian yang menyebabkan terjadinya ekses negarif berupa konflik antara pemerintah dengan masyarakat yang dipicu adanya perlawanan dari masyarakat dalam rangka mempertahankan hak atas tanah miliknya yang ganti kerugiannya tidak dilakukan secara layak dan adil. Regulasi Pengadaan Tanah selama ini hanya mengakomodasi kepentingan pemerintah dan melegitimasi pengambilan tanah rakyat tanpa diimbangi kompensasi (ganti kerugian) yang layak dan adil. Tidak mengherankan bila terjadi *gap* antara pemerintah selaku pihak yang membutuhkan tanah dengan rakyat pemilik tanah. Rakyat seolah-olah berada dalam posisi subordinat dari pemerintah. Kepentingan rakyat diabaikan demi memberi prioritas bagi kepentingan pemerintah (umum). (Limbong, 2017).

Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 juncto Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja Bab VIII Bagian Pengadaan Tanah mengatur bahwa: "*Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah*". Selanjutnya Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 mengatur bahwa salah satu asas yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah adalah asas kesepakatan. Pengertian asas kesepakatan berdasarkan penjelasan Undang-Undang Pengadaan Tanah adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Pengaturan penitipan ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam hal pemilik tanah keberatan dengan nilai ganti kerugian merupakan pengingkaran unsur esensial dalam proses pengadaan tanah yakni asas kesepakatan yang

mengamanatkan dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Penitipan ganti merupakan tindakan sepihak yang dilakukan oleh pemerintah yang menempatkan masyarakat dalam kedudukan yang tidak seimbang tanpa memperhatikan apakah masyarakat setuju atau tidak.

Terbitnya penetapan konsinyasi tersebut menempatkan masyarakat dalam posisi yang dirugikan karena kepemilikan tanah menjadi hapus, alat bukti dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah milik negara sehingga tidak ada pilihan lain bagi pemilik tanah selain mengambil uang ganti kerugian yang tidak disepakatinya tersebut meskipun besarnya dinilai secara tidak layak jauh dibawah harga pasaran, atau uang ganti kerugian yang dititipkan tersebut akan tetap mengendap selama pemilik tanah tidak mengajukan permohonan pengambilan uang konsinyasi. Keadaan tersebut merupakan suatu bentuk pemaksaan kehendak.

Hak milik dalam konsepsi filsafat hukum alam/hukum kodrat merupakan salah satu hak asasi yakni hak *original* yang melekat pada manusia sejak lahir sebagai mahluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. John Locke menyebutkan bahwa manusia secara alamiah sejak lahir, memiliki tiga hak dasar yang sangat fundamental, yaitu hak hidup (*life*), hak kebebasan (*liberty*) dan hak milik (*property rights*). Menurut Caporapo & Levin dalam aliran hukum alam hak kepemilikan melekat pada seseorang sejak lahir. Kelahiran individu disertai dengan kelahiran atas hak-haknya yang tidak dapat dipisahkan. Ditegaskan atau tidak melalui proses pengadilan, hak bawaan lahir yang sejatinya harus ada. (Caporapo & Levin, 1992).

Teori hak milik (*property rights*) dalam kaitannya dengan konsinyasi yaitu terbitnya penetapan konsinyasi menimbulkan implikasi kepemilikan tanah menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara, sehingga pihak yang berhak (pemilik tanah) seolah tidak mempunyai pilihan lain selain menerima besaran ganti kerugian yang telah ditetapkan tersebut dengan penuh keterpaksaan. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), merupakan undang-undang yang dibentuk berdasarkan metode *omnibus law*. Maria Farida Indrati guru besar ilmu perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan hakim konstitusi periode 2008-2018 memaknai *omnibus law* sebagai metode pembuatan undang-undang untuk mengatur banyak hal dalam satu paket aturan agar tidak tumpang tindih dan bertentangan.

*Omnibus law* dibuat untuk membangun ekosistem penyederhanaan regulasi, salah satunya mempermudah investasi. (Indrati, 2020). Penggunaan teknis legislasi dengan model *omnibus law* oleh para pembentuk undang-undang memiliki sejumlah alasan, salah satunya akan mudah mencapai kesepakatan atau persetujuan rancangan legislasi baru dan menghindarkan dari kebuntuan politik karena isi dari Undang-Undang *omnibus law* sangat kompleks dan banyak substansi. (Anggono, 2020). Disisi lain pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dengan metode *omnibus law* terdapat beberapa catatan kritis, yakni dalam proses legislasi terhadap sebuah peraturan perundang-undangan seharusnya mencerminkan proses yang partisipatif dan memenuhi prinsip kehati-hatian khususnya dalam masyarakat yang demokratis dalam konteks negara hukum (*rule of law*).

Tujuan diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 3 salah satunya adalah melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional (PSN) yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada Pancasila. Dalam Undang-Undang Cipta Kerja terdapat perubahan sekurang-kurangnya 79 Undang-Undang. Sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 122 UU Cipta Kerja bahwa setiap perubahan di dalamnya dilakukan dalam rangka

## SALINGDIDIK IX 2022

### Sains, Lingkungan dan Pendidikan

memberikan kemudahan dan kelancaran dalam pengadaan tanah untuk kepentingan penciptaan kerja. Namun ironinya, perubahan tersebut cenderung dilakukan secara serampangan dan tidak hati-hati serta adanya pengabaian partisipasi masyarakat dalam penyusunan Undang-Undang, bahkan dalam substansi Undang-Undang partisipasi masyarakat dan kelompok sosial lainnya dalam perencanaan pembangunan dianggap sebagai proses yang menghambat investasi (Eddyono, 2020).

Secara prinsip, substansi sektor Pertanahan (Bab VIII Bagian Keempat) mengalami beberapa perubahan yang berarti dalam Undang-Undang Cipta Kerja, khusus sektor pengadaan tanah terdapat perubahan norma yang cukup mempunyai implikasi secara signifikan. Undang-Undang Cipta Kerja telah merubah beberapa ketentuan Undang-Undang Pengadaan Tanah diantaranya adalah pengaturan nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai bersifat final dan mengikat serta pengaturan batasan maksimal ditetapkannya kewajiban Pengadilan Negeri untuk menerima permohonan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah diajukan permohonan konsinyasi, dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian (Hukumproperti.com, n.d.)

Undang-Undang Cipta Kerja dalam muatan materinya, khususnya pada bagian atau sektor pengadaan tanah justru menjadi ancaman terhadap upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia di Indonesia yang menjadi kewajiban Negara, diantaranya adanya pemunduran atas upaya menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas kepemilikan tanah melalui perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, diantaranya kemudahan atas prosedur penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri yang berpotensi memicu meluasnya penggusuran paksa atas nama pembangunan.

Nureda, et al., (2021) Penggusuran paksa ini terjadi karena tidak adanya titik temu antara instansi yang memerlukan tanah dengan masyarakat terdampak, yakni belum ada kata sepakat terkait ganti kerugian terhadap masyarakat terdampak. Mekanisme konsinyasi dianggap mekanisme yang ampuh sebagai salah satu jalan keluar dalam proses ganti rugi yang harus diterima masyarakat. Menurut hasil penelitian Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (KOMNAS HAM), Penambahan ayat (3) pada Pasal 42 Undang-Undang Pengadaan Tanah yang mewajibkan Pengadilan Negeri menerima penitipan ganti rugi paling lama 14 (*empat belas*) hari semakin mempercepat proses penitipan ganti rugi (konsinyasi) dalam mengambil hak milik seseorang atas tanah dengan sewenang-wenang.

Upaya perubahan regulasi terkait dengan pembangunan infrastruktur tersebut tentunya perlu dilihat secara objektif. Berdasarkan data KOMNAS HAM RI telah menerima dan menangani pengaduan berbagai kasus yang berdimensi konflik dalam pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional. Pada tahun 2017, Komnas HAM RI menerima aduan sebanyak 33 (*tiga puluh tiga*) kasus, dan meningkat menjadi 67 (*enam puluh tujuh*) kasus pada 2018. Pelaksanaan PSN sangat rentan terjadinya konflik sosial dan pelanggaran Hak Asasi Manusia baik aspek hak-hak sipil politik maupun hak-hak ekonomi sosial dan budaya (Nureda et al., 2021)

Selain itu, berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria, sepanjang tahun 2021, konflik agraria akibat pembangunan infrastruktur di tahun tersebut menempati posisi ke-2 setelah sektor perkebunan, yaitu sebanyak 52 (*lima puluh dua*) konflik. Jumlah ini mengalami kenaikan signifikan sebanyak 73% dibandingkan tahun 2020. Dari 52 konflik tersebut, 38 kasus berasal dari proyek strategis nasional (PSN). Dengan begitu, konflik agraria infrastruktur akibat PSN ini mengalami lonjakan tinggi sebesar 123 % dibandingkan tahun 2020, dari 17 kasus menjadi 38 kasus di tahun ini. Jenis pembangunan infrastruktur penyebab

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

konflik dimulai dari pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, bendungan, pelabuhan, kereta api, kawasan industri, pariwisata hingga pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK). Orientasi kebijakan semacam ini menunjukkan begitu besarnya kekuatan modal bekerja di sektor tersebut untuk mempercepat pengadaan tanah. Sayangnya, ketika bisnis pengusaha dijadikan alat pembangunan untuk kepentingan umum oleh elit pemerintahan, maka konflik agraria, kriminalisasi, kerusakan lingkungan yang berdampak pada kemiskinan masyarakat terus terjadi (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2021).

Konflik pertanahan terjadi karena beberapa hal yang mencakup faktor hukum maupun non-hukum. Faktor hukum yang menyebabkan konflik pertanahan yaitu komplikasi ekonomi politik dan politik hukum pertanahan, tumpang tindih Peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi berbelit-belit. (Ginting, 2021). Perkara konsinyasi atau penitipan ganti kerugian banyak terjadi dalam proses pengadaan tanah di Indonesia. Sebagai contoh dalam pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Medan-Binjai, pada tahun 2020 terdapat permohonan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak besar ganti kerugian. Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat (PUPR) Direktorat Jendral Bina Marga Direktorat Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah mengajukan surat permohonan konsinyasi ganti kerugian atas tanah seluas 16.272 M2 milik warga. (Ramadani, 2021). Perkara konsinyasi lainnya terjadi di Kota Batang pada kasus pembangunan jalan tol kota Batang-Semarang, dimana terdapat warga yang tidak sepakat dalam pemberian ganti rugi, maka pemerintah menitipkan uang ganti kerugian tersebut di pengadilan negeri setempat. (Faizrosadi, dkk, 2020).

Meskipun banyak kritik dari para ahli terkait dengan mekanisme konsinyasi dalam pengadaan tanah, namun konsinyasi ganti kerugian telah menjadi hukum positif yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi hambatan pembangunan dalam hal terjadi ketidaksepakatan dengan pemilik tanah, bahkan mekanisme konsinyasi ini semakin dikuatkan peranannya dengan mewajibkan Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja wajib menerima penitipan ganti kerugian. Naskah akademik Undang-Undang Cipta Kerja menguraikan bahwa alasan diaturnya ketentuan tersebut karena banyaknya Pengadilan Negeri yang tidak bersedia menerima penitipan uang pengganti sehingga diharapkan dengan penambahan ketentuan tersebut akan berimplikasi terhadap aturan pengadaan tanah menjadi lebih pasti. (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020).

Kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tentunya akan melibatkan masyarakat yang memiliki tanah dan pemerintah yang memerlukan tanah. Pengadaan tanah dapat dilakukan secara efektif dengan tidak dilakukannya pemaksaan untuk mendapatkan tanah. Dalam proses pelepasan hak atas tanah sebagai akibat adanya pengadaan tanah tentunya masyarakat harus memiliki rasa keikhlasan apabila tanahnya masuk dalam kegiatan pembangunan, namun pemerintah harus memberikan kompensasi bagi masyarakat yang terkena imbas terhadap pembangunan daerah (Utomo, 2020).

Pemerintah seharusnya mencari jalan keluar bagi kehidupan warga yang berhak yang akan menderita apabila kehilangan tanahnya sebagai sumber kehidupan. Hal ini terkait dengan tugas umum dari pemerintah sendiri mempunyai kewajiban untuk melindungi, mengamankan dan mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan termasuk semua warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan pengadaan tanah (Dewi, 2017). Tidak diterapkannya ketentuan ganti rugi yang layak dan adil dalam pengadaan tanah menunjukkan hukum yang tidur (*sleeping law*) berakibat tidak tercapainya kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan konstitusi.

## SALINGDIDIK IX 2022

### Sains, Lingkungan dan Pendidikan

Tata cara penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan permasalahan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri, maka seyogianya ditindaklanjuti dengan petunjuk teknis khusus mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum dalam pelaksanaannya. Sebab selama ini yang dilakukan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum berpedoman pada ketentuan yang diatur dalam KUH Perdata jelas bertentangan dengan asas-asas perolehan hak atas tanah, salah satunya asas musyawarah dan mufakat. Misalnya prosedur pengajuan dan pelaksanaan yang sederhana, aturan tentang cara pengambilan uang baik yang dilakukan oleh pihak yang memerlukan tanah maupun pihak bekas pemegang hak tanah, pengaturan tentang kepemilikan bukan dari uang yang dititipkan, serta hal-hal penting lainnya yang tentunya tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku (Tahupeiory, 2020).

Dalam diskusi aktual yang diselenggarakan Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (LKBH FH UII) dengan tema “Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional”, salah satu pemateri Satrio Menggala selaku Manajer Kajian hukum dan Kebijakan WALHI menyampaikan bahwa pemerintah belum melakukan evaluasi terhadap pendayagunaan uang ganti rugi atas tanah milik warga yang digunakan untuk kepentingan umum. Hal ini membuat masyarakat kerap kali kehilangan pekerjaan dan sumber pencahariannya karena tanah yang biasanya digunakan untuk menghidupi kehidupannya sudah tak ada lagi. Menurut Satrio, pemerintah perlu memikirkan terkait hal ini, sehingga tindakan ganti rugi tanah warga tak hanya sebatas pemberian uang saja, melainkan juga pemerintah harus turut memikirkan dan mempertimbangkan aspek-aspek lainnya, seperti tanah pengganti atau sumber pencaharian pengganti bagi warga yang tanahnya digunakan untuk kepentingan umum. (Menggala, 2022).

#### D. Simpulan

Regulasi konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah dalam hal pemilik tanah keberatan dengan nilai ganti kerugian tidak sejalan dengan asas kesepakatan bahkan regulasi konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan pengingkaran unsur esensial dalam proses pengadaan tanah yakni asas kesepakatan yang mengamanatkan bahwa dalam proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Penetapan konsinyasi tersebut menempatkan masyarakat dalam posisi yang dirugikan karena mempunyai implikasi kepemilikan tanah menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sehingga tidak ada pilihan lain bagi pemilik tanah selain mengambil uang ganti kerugian yang tidak disepakatinya tersebut meskipun besarnya dinilai secara tidak layak atau jauh dibawah harga pasaran atau uang konsinyasi tersebut akan tetap mengendap.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 yang merubah ketentuan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian dalam Pasal 42 ayat (3) yang mengatur bahwa Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (*empat belas*) hari wajib menerima penitipan ganti kerugian semakin membatasi asas kesepakatan dan memperkuat mekanisme penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah sekaligus semakin menutup akses masyarakat atau pihak yang berhak untuk mempertahankan hak milik atas tanah yang ganti kerugiannya ditetapkan secara tidak layak dan adil.

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan****E. Ucapan Terima Kasih**

Penulis mengucapkan terima kasih kepada *reviewer*, editor dan pihak-pihak yang telah memberikan dukungan dalam penulisan artikel ilmiah ini, sehingga naskah layak menjadi artikel ilmiah yang akan dibaca dan dikutip.

**F. Daftar Pustaka**

- Anggono, B. D. (2020). Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluan. Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, 24. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389>
- Antari, L. P. (2021). Undang-Undang Cipta Kerja di Bidang Agraria. *Y U S T H I M A Justhika Mahasaraswati*, 1(1), 14.
- Arisaputra, M. I. (2015). *Reforma Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cahyani, C.M. & Rahman A. (2021). Kajian Yuridis Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram*, 166. E-ISSN 2775-9555. <http://journal.unram.ac.id/index.php/privatelaw/inde>.
- Caporapo, J.A. & Levine, D.P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University.
- Dewi, I. G. (2017). Konflik tentang Ganti rugi Non Fisik pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Masalah-Masalah Hukum* , 287. ISSN: 2086-2695 (Print) DOI: 10.14710/mmh.46.3.2017.282-290
- Eddyono, E. S. (2020). *Catatan Kritis terhadap UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Faizrosadi, N. Priyono, P. & Cahyaningtyas, I. (2020). Penitipan Ganti Kerugian Pemegang Hak dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Batang. *Notarius*, 13(2), 608. doi:E-ISSN:2686-2425 ISSN: 2086-1702.
- Fuady, M. (2007). *Dinamika Teori Hukum*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Ginting, S. Br. (2021). *Harmonisasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU Cipta Kerja Mewujudkan Harmonisasi Kebijakan Strategis Nasional* (p. 59). Medan: UPH Kampus.
- Gozali, D. S. (2018). *Hukum Pengadaan Tanah, Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Cetakan Pertama*. Yogyakarta: UII Press.
- Guild, J. (2019). *Land Acquisition in Indonesia and Law No. 2 of 2012* . Asian Development Bank Institute. Retrieved from <https://www.adb.org/publications/land-acquisition-indonesia-and-law-no-2-2012>. Tokyo

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

- Gunanegara. (2008). *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Tatanusa.
- Harsono, B. (2003). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, jilid 1, Edisi Revisi 2003*, . Jakarta: Djambatan.
- Hassan, H. & Abdurrahman, W. "Manajemen Konflik Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Batang – Semarang," *Journal of Politic and Government Studies*, 8 (1) 121-130. Dec. 2018. [Online] Retrieved from <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/22630>.
- Hukumproperti.com. (2021, Agustus 15). *UU Pengadaan Tanah Pasca UU Cipta Kerja*, Retrieved from <https://hukumproperti.com/uu-pengadaan-tanah-pasca-uu-cipta-kerja>.
- Indrati, M. F. (2020, Januari 4). *Omnibus Law, UU Sapu Jagat ?* Retrieved from Kompas id: [https://www.kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat?status=sukses\\_login&status\\_login=login](https://www.kompas.id/baca/opini/2020/01/04/omnibus-law-uu-sapu-jagat?status=sukses_login&status_login=login)
- Karjoko, L. Rosidah, Z.N. & Handayani, I.G.A.K.R (2019). Refleksi Paradigma Ilmu Pengetahuan Bagi Pembangunan Hukum Pengadaan Tanah. *Jurnal Bestuur*, 7(1), 3. DOI: <https://doi.org/10.20961/bestuur.v7i1.42694>.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional (2020). *Naskah Akademik Undang-Undang Cipta Kerja*. Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2021). *Catatan Akhir Tahun 2021 Konsorsium Pembaruan Agraria Penggusuran Skala Nasional (PSN)*. Retrieved from <http://kpa.or.id/publikasi/daftar/laporan/>
- Kotalewala, F. Laturette, A. I. & Uktolseja, N. (2020). Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum. *SASI Fakultas Hukum Unpatti*, 26 (3), 418
- Limbong, B. (2011). *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*. Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Limbong, B. (2017). *Kompensasi, Mensejahterakan Berkeadilan Berkelanjutan*. Jakarta: Pustaka Margaretha
- Marzuki, P. M. (2020). *Teori Hukum, Cetakan ke – 1*. Jakarta: Kencana.
- Menggala, S. (2022, Februari 27). *Menilik Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional*. Diskusi aktual dengan tema “Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional. Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta: (LKBH FH UII).

**SALINGDIDIK IX 2022****Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

- Nureda, K.R, Suntoro, A. Limbong, R.J. dkk. (2021). *Omnibus Law RUU Cipta Kerja dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia ISBN:978-623-94599-3-2. Jakarta
- Ramadani, D. (2021). Proses Konsinyasi Ganti Rugi dalam Penyelesaian Perkara Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Publik (Studi di Pengadilan Negeri Medan). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum*, 1(2).
- Rubaie, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Sadily, J. M. (2005). *Kamus Inggris – Indonesia, Cet. 26*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sari, E. Yamin. M. Purba, H. & Sembiring, R. (2022). Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi. *Jurnal Ius Constituendum*, 7(22), 54.
- Sekjen dan BK DPR RI, B. A. (2010). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Jakarta, 2010*, Jakarta.
- Silvia, V. Wisnaeni, F. & Irawati. (2021). "Implikasi Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Kereta Cepat Jakarta-Bandung Di Kabupaten Bekasi," *Notarius E-ISSN:2686-2425 ISSN: 2086-1702*, vol. 14, no. 1, pp. 383 - 399, <https://doi.org/10.14710/nts.v14i1.39004>
- Sumardjono, M. S. (2006). *Kebijakan Pertanahan Antara Implementasi dan Regulasi*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Tahupeior, A. (2020). *Format Hukum yang Melindungi Kepentingan Pemegang Hak atas Tanah (Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah)*. Jakarta: UKI Press.
- Tehupeior, A. (2019). Pergeseran Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. dalam *Diskursus Hukum Untuk Kesejahteraan Rakyat Sumbangan Pemikiran Alumni Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. (2001). *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ed.3, Cet.1*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Urrahmi, M & Putri, N. E. (2020). Manajemen Konflik Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Sicincin. *Jurnal Mahasiswa Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 10. DOI: <https://doi.org/10.24036/jmiap.v2i2.119>
- Utami, S. & Sarjita. (2021). *Pengadaan Tanah di Indonesia dan Beberapa Negara dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: STPN Press.
- Utomo, S. (2020). Problematika Proses Pengadaan Tanah. *Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial*, 22. DOI: <http://dx.doi.org/10.22373/justisia.v5i2.8452>
- Wibowo, S. N. Pujiwati Y. & Rubiati, B. (2021). Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, 194. <https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.480>

## **SALINGDIDIK IX 2022**

### **Sains, Lingkungan dan Pendidikan**

Wiryani, F. & Najih, M. (2021). The Criticism of Land Procurement Law to Improve Landowners Welfare in Indonesia. *Palembang: Sriwijaya Law Review*. ISSN Print: 2541-5298 ISSN Online: 2541-6464. doi:10.28946/slrev.Vol5.Iss2.

Wojowasito. (2000). *Kamus Umum Belanda Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.