

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tindakan pemerintah untuk menggunakan kembali tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat, dilakukan melalui pembebasan tanah. Pembebasan tanah merupakan mekanisme pencabutan hak atas tanah, yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengambil tanah milik masyarakat yang secara kebetulan diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.¹ Akan tetapi dalam praktek proses alih fungsi tanah yang dimiliki oleh masyarakat kepada pemerintah, biasanya dilakukan dengan upaya ganti rugi. Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, pengelola dan/atau pengguna barang dalam proses pengadaan tanah. Adapun bentuk ganti kerugian yang disebutkan dalam pasal 36 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, meliputi: *pertama*, uang; *kedua*, tanah pengganti; *ketiga*, permukiman kembali; *keempat*, kepemilikan saham; atau *kelima*, bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pemberian nilai ganti kerugian tersebut dilakukan secara musyawarah maupun berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung. Musyawarah yang dilakukan guna mendapatkan kesepakatan bersama atau mayoritas, terhadap penawaran yang diajukan oleh pemerintah. Kesepakatan bersama atau mayoritas

¹ Adrian Sutedi., *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 225.

merupakan kesepakatan yang terjadi dari sebagian besar pemilik tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang menyatakan bahwa terhadap tanah yang dimaksud sudah menyetujui pelepasan atau penyerahan hak yang melekat padanya untuk diberikan kepada instansi pemerintah yang membutuhkan.² Sudah ada kesepakatan bersama terhadap mayoritas masyarakat yang tanahnya dibutuhkan oleh pemerintah untuk kepentingan umum.

Bagi masyarakat yang menolak mengenai besaran penawaran ganti kerugian, Pemerintah dapat melakukan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri setempat. Istilah ini kerap kali disebut dengan pengertian konsinyasi. Pengertian konsinyasi atau penitipan uang adalah penawaran pembayaran secara tunai yang diikuti dengan penitipan.³ Boedi Harsono mengemukakan bahwa tindakan pemerintah dalam melakukan penitipan uang ganti rugi, terhadap pihak yang memerlukan tanah menganggap dirinya telah memenuhi kewajiban membayar ganti kerugian dan terserah kepada pemilik tanah untuk mengambilnya.⁴

Pelaksanaan konsinyasi ini menimbulkan perdebatan diantara beberapa kalangan, bagi pihak yang menolak kegiatan konsinyasi, mengemukakan alasan bahwa tindakan menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat tidak dapat dibenarkan disebabkan belum ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah

² Florentina Rosalin Kusumarini, Ana Silviana, dan Triyono., Penitipan Uang Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah (Studi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Proyek Waduk Logung di Kudus), *Diponegoro Law Journal*, Volume 5, Nomor 3, hlm. 3.

³ Florentina Rosalin Kusumarini, Ana Silviana, dan Triyono., Penitipan Uang Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah (Studi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Proyek Waduk Logung di Kudus), *Diponegoro Law Journal*, Volume 5, Nomor 3, hlm. 9.

⁴ Ichsan Anwary dan Ahmad Fadhiel., Kesesuaian Konsep Penitipan Ganti Kerugian Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Prinsip Keadilan Bagi Pemilik Lahan, *Badamai Law Journal*, Volume 6, Issue 2, hlm. 227.

dengan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.⁵ Sementara Maria S.W. Sumardjono menyimpulkan bahwa tindakan penitipan ganti kerugian kepada pengadilan negeri sangat penting dengan dua alasan: *pertama*, kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang kelokasi lain; dan *kedua*, musyawarah telah berjalan 90 hari kalender, namun tidak tercapai kata sepakat.⁶

Ketentuan konsinyasi ini, diatur dalam Pasal 42 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan terhadap pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, serta objek pengadaan tanah yang berkaitan dengan:

- 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
- 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- 4) menjadi jaminan di bank.

Peraturan pelaksana norma tersebut lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 89 ayat 3 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa “Permohonan penitipan ganti kerugian kepada ketua Pengadilan

⁵ Aartje Tehupeiory., *Format Hukum Yang Melindungi Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah (Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah)*, Jakarta: UKI Press, 2020, hlm. 15-16.

⁶ Ichsan Anwary dan Ahmad Fadhiel., Kesesuaian Konsep Penitipan Ganti Kerugian Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Prinsip Keadilan Bagi Pemilik Lahan, *Badamai Law Journal*, Volume 6, Issue 2, hlm. 226-227.

Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, dilakukan dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:

- 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
- 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- 4) menjadi jaminan di bank.

Terdapat persoalan yang akan dibahas mengenai penitipan ganti kerugian di pengadilan terhadap objek tanah, yaitu berkaitan dengan objek tanah masih dipersengketakan kepemilikannya. Pemerintah perlu berhati-hati dalam memberikan ganti rugi kepada pihak yang berhak. Sebab, ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung.⁷ Untuk memastikan pihak yang berhak menerima ganti kerugian tentu dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat tanah berdasarkan hak-hak yang disediakan oleh UUPA.⁸ Pentingnya bukti kepemilikan tanah sebagaimana dikemukakan UUPA, guna menghindari konflik diantara masyarakat terhadap objek tanah tertentu. Sehingga negara meminta bagi pihak yang berhak atas objek tanah tertentu, untuk melakukan pendaftaran tanah guna menjamin

⁷ Muhamad Galank Novriwan Hakim, et.al., Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Guna Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Lampung Selatan, *Jurnal Hukum Malahayati*, Volume 4, Nomor 2, November 2023, hlm. 144.

⁸ Muhamad Rizki Syafaat., Sertifikat Tanah Adalah Bukti Kepemilikan Hak Terkuat Dan Terpenuhi, Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2022, hlm. 100.

kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Terhadap proses pendaftaran, pemegang hak atas tanah akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.⁹

Sebelum memberikan ganti rugi, pemerintah tentu melakukan pengumpulan data pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah, yang memuat paling kurang:¹⁰

- a) nama, pekerjaan, dan alamat Pihak yang Berhak;
- b) nomor induk kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak;
- c) bukti penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah;
- d) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang;
- e) status tanah dan dokumennya;
- f) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- g) pemilikan dan/atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- h) pembebanan Hak Atas Tanah; dan
- i) Ruang Atas dan Ruang Bawah Tanah.

Walaupun sudah ada proses pengumpulan data yang sesuai dengan sertifikat kepemilikan objek tanah, masih saja timbul persoalan siapa yang berhak atas objek tanah. Biasanya sengketa kepemilikan tanah timbul dari perebutan hak atas tanah, penipuan, perjanjian pinjam meminjam, pembagian warisan yang tidak adil

⁹ Arifin Bur dan Desi Apriani., Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah, *UIR Law Review*, Volume 1, Nomor 2, Oktober 2017, hlm. 131.

¹⁰ Pasal 61 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

mengakibatkan terjadinya sengketa di masyarakat.¹¹ Timbulnya sengketa diawali dengan pengaduan oleh pihak tertentu yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian melalui proses peradilan.¹² Untuk membuktikan pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak harus diupayakan dengan proses peradilan. Terhadap proses tersebut salah satu pihak mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap pihak yang mengakui sebagai pemilik objek tanah yang sama.

Perbuatan melawan hukum merupakan keterikatan dengan undang-undang yang diakibatkan oleh perbuatan manusia yang menyalahi aturan yang dimuat dalam undang-undang hukum perdata.¹³ Sementara berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, menyebutkan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian itu dan harus mengganti kerugian”. Para pihak wajib membuktikan sebagai pemilik sah atas objek tanah, dan terhadap pihak yang terbukti melakukan kesalahan yang disangkakan perbuatan melawan hukum, yang mengakibatkan ataupun menimbulkan kerugian bagi pihak yang dirugikan dan memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum dalam norma perundang-undangan, maka perbuatan

¹¹ Layyin Mahfiana., Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kabupaten Ponorogo, Jurnal Kodifikasia, Volume 7, Nomor 1, 2013, hlm. 91.

¹² Rusmadi Murad., *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1999, hlm 22-23.

¹³ Munir Fuady., *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 74.

tersebut harus dipertanggungjawabkan secara hukum mengganti kerugian yang ditimbulkan.¹⁴

Selain itu pengaturan konsinyasi juga terdapat dalam KUHPerdara mulai dari Pasal 1404 sampai pasal 1412 KUHPerdara. Konsinyasi hanya mungkin dilakukan pada perikatan untuk membayar sejumlah uang atau menyerahkan barang-barang bergerak. Pasal 1406 KUHPerdara menyatakan bahwa, agar suatu penyimpanan sah, tidak perlu adanya kuasa dan Hakim cukuplah:

- a) bahwa sebelum penyimpanan itu, kepada kreditur disampaikan suatu keterangan yang memuat penunjukan hari, jam dan tempat penyimpanan barang yang ditawarkan;
- b) bahwa debitur telah melepaskan barang yang ditawarkan itu, dengan menitipkannya pada kas penyimpanan atau penitipan di kepaniteraan pada Pengadilan yang akan mengadilinya jika ada perselisihan beserta bunga sampai pada saat penitipan;
- c) bahwa oleh Notaris atau jurusita, masing-masing disertai dua orang saksi, dibuat berita acara yang menerangkan jenis mata uang yang disampaikan, penolakan kreditur atau ketidaktenangannya untuk menerima uang itu dan akhirnya pelaksanaan penyimpanan itu sendiri;

¹⁴ Masnida Malau, Yuniar Rahmatiar, dan Muhamad Abas., Perbuatan Melawan Hukum Atas Penyerobotan Tanah Milik Orang Lain Dihubungkan Dengan Pasal 1365 KUH Perdata, *Jurnal Binamulia Hukum*, Volume 12, Nomor 2, Desember 2023, hlm. 302-303.

- d) bahwa jika kreditur tidak datang untuk menerimanya, berita acara tentang penitipan diberitahukan kepadanya, dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkan itu.

Berdasarkan ketentuan tersebut konsinyasi dilakukan setelah pihak kreditur menolak menerima pembayaran yang dilakukan oleh debitur, dengan konsinyasi debitur dianggap telah melakukan pembayaran, sehingga terjadi pembebasan dan penghapusan perikatan dan bersifat definitif. Terdapat praktek penitipan ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri, yang masih dipersengketakan kepemilikannya yaitu dalam Pengadilan Negeri Depok Nomor.3467K/PDT/2021, Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor.478/PDT/2020/PT.BDG dan Putusan Mahkamah Agung Nomor.201/PDT.G/2019/PN.DPK. Perkara ini berawal pengugat atas nama Dewi Anggraeni yang mengaku sebagai ahli waris kepemilikan sebidang tanah seluas 400 m², di jalan Swadaya RT.006, RW 002 Kelurahan Bimo, Kecamatan Limo, Kota Depok, Provinsi Jawa Barat, yang sebelumnya dibeli oleh suaminya atas nama Alm. Harjo Judotomo. Kepemilikan tanah dimaksud dibuktikan dengan Surat Akta Jual Beli Nomor: PM.141/1710/12/XII/1977 tertanggal 29 Desember 1977.

Objek tanah yang dimaksud menjadi bagian dari kebijakan pemerintah dalam daftar tanah yang dibebaskan untuk peruntukan Pembangunan jalan tol cinere Jagorawi. Akan tetapi objek tersebut tidak diakui milik Alm. Harjo Judotomo. Berdasarkan gambar bidang tanah Nomor 510 pada peta Bidang Tanah Nomor: 382/Satgas A/Cinere-Jagorawi/2019 tertanggal 06 Maret 2019, dimiliki oleh Justina Karinata, berdasarkan sertifikat hak milik nomor 02447/Kelurahan Limo. Terdapat

pengumuman ketua pelaksana pengadaan tanah nomor: CJG-400/Peng/III/2019 mengenai daftar nominatif. Terhadap pengumuman tersebut Dewi Anggrahaeni melakukan keberatan kepada pemerintah, dan kemudian ditanggapi oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Depok sebagaimana surat nomor: 006.039/PPT/III/2019, yang menyatakan bahwa pemilik tanah yang sah adalah Justina Karinata berdasarkan sertifikat hak milik nomor 02447/Kelurahan Limo, Surat Ukur Nomor: 577/Limo/2000.

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor.3467K/PDT/2021, yang berhak atas sebidang tanah seluas 400 m², di jalan Swadaya RT.006, RW 002 Kelurahan Bimo, Kecamatan Limo, Kota Depok adalah ahli waris Alm. Harjo Judotomo atas nama Dewi Anggrahaeni. Demikian pula putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor.478/PDT/2020/PT.BDG yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor.201/PDT.G/2019/PN.DPK. Akan tetapi terdapat perbedaan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor.3467K/PDT/2021, yang menyatakan berhak atas objek tanah tersebut adalah Justina Karinata.

Terhadap persoalan tanah untuk kepentingan umum yang menjadi objek sengketa dalam proses peradilan menjadi hal yang perlu dikaji. Tentu Pemerintah tetap berpedoman pada pihak yang benar-benar memiliki sertifikat milik tanah. Apabila masih ada pihak-pihak yang merasa sebagai pemilik sah atas objek tanah, maka pemerintah melakukan konsinyasi sampai proses peradilan yang dimaksud selesai. Konsinyasi memiliki peran dalam penyelesaian tanah untuk pembangunan infrastruktur sebagai alternatif penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah.

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik meneliti judul “**KONSINYASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI KOTA DEPOK**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah model penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi?
2. Bagaimanakah pengaturan penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur berdasarkan asas kepentingan umum?

C. Tujuan Penelitian

Terdapat tujuan penelitian yang akan dikemukakan oleh peneliti dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai model penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis solusi hukum mengenai pengaturan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, diketahui kegunaan yang diharapkan dari dilakukannya penelitian ini, yaitu:

- a. Manfaat teoritis penelitian ini, untuk pengembangan ilmu hukum khususnya pengaturan makna model penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi.
- b. Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai bahan masukan pengambil kebijakan untuk membentuk norma pengaturan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi.

E. Kerangka Teoritis

1. Teori Perikatan

Pada prinsipnya perikatan menjadi dasar melahirkan hubungan hukum diantara individu dengan individu lainnya dalam kehidupan bermasyarakat. Istilah perikatan diambil dari bahasa Belanda yaitu *verbinten*, bahasa Inggris dari kata *binding*. Terdapat pula penggunaan *verbinten*, yang berasal dari bahasa Perancis *obligation*, yang ditemukan dalam *code civil* Perancis.¹⁵ Dasar dari perikatan diawali dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 1233 KUHPerdata yang menyatakan bahwa, tiap-tiap perikatan dilahirkan karena adanya kesepakatan maupun karena diperintahkan oleh undang-undang.

¹⁵ James Yoseph Palenewen., *Hukum Perikatan*, Bandung: Widina Media Utama, 2024, hlm. 1.

Beberapa ahli hukum mengemukakan pengertian perikatan, seperti yang diartikan oleh Soediman Kartohadiprodjo bahwa perikatan merupakan semua norma-norma hukum yang mengatur mengenai hak dan kewajiban seseorang, yang diperoleh dari sumber pada tindakannya dalam lingkup hukum kekayaan.¹⁶ Sementara Subekti, mengartikan perikatan sebagai suatu hubungan hukum yang dilahirkan oleh dua atau dua pihak lebih, dimana pihak yang satu memiliki hak untuk menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, sementara pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan yang dimaksud.¹⁷ Badruzaman mengemukakan arti dari perikatan adalah hubungan yang terjadi diantara dua orang atau lebih, yang terletak didalam lapangan harta kekayaan, para pihak yang satu berhak atas prestasi, sementara pihak yang lainnya wajib memenuhi prestasi tersebut.¹⁸ Vollmar mengartikan hukum perikatan dengan bahasa yang berbeda, bahwa hukum perikatan, ditinjau dari isinya ternyata bahwa perikatan itu ada selama seseorang itu (debitur) harus melakukan sesuatu prestasi yang bisa dipaksakan terhadap kreditur, bahkan melalui campur tangan negara atau proses peradilan.¹⁹

Menurut Agus Yudho Hernoko, terdapat 4 (empat) unsur utama dalam perikatan, antara lain:²⁰

- a) Hubungan hukum, dimaksudkan pada hubungan hukum yang menimbulkan akibat hukum.

¹⁶ Akmaluddin Syalrputra., *Hukum Perdata Indonesia (Jilid 2)*, Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2012, hlm. 44.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ketut Oka Setiawan., *Hukum Perdata Mengenai Perikatan*, Jakarta: FH Utama, 2014, hlm. 12.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Agus Yudho Hernoko., *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2008, hlm. 18.

- b) Memiliki sifat harta kekayaan, yaitu sesuai dengan ketentuan pengaturan perikatan dalam Buku III KUHPdata, yaitu hubungan yang terjalin antara pihak yang satu dengan lainnya yang memiliki tujuan pada harta kekayaan.
- c) Terdapat para pihak, yaitu berkaitan dengan hubungan hukum yang melibatkan pihak-pihak sebagai subjek hukum.
- d) Prestasi, merupakan hubungan yang melahirkan kewajiban (prestasi) para pihak, yang pada kondisi tertentu dapat dipaksakan pemenuhannya, hingga pada campur tangan negara.

Secara umum memang unsur-unsur dari perikatan, dapat disimpulkan dalam berbagai hal, sebagai berikut:²¹

- a) Perikatakan yang melahirkan suatu hubungan hukum. Hubungan-hubungan hukum yang dimaksud, didalamnya melekat hak pada salah satu pihak dan melekat kewajiban pada pihak lainnya, begitu pula sebaliknya dalam situasi yang berbeda bagi para pihak. Akan tetapi perlu diingat bahwa suatu hubungan hukum berbeda dengan hubungan-hubungan yang terjadi dalam pergaulan hidup berdasarkan kesopanan, kepatutan, dan kesusilaan.
- b) Hubungan Hukum Dalam bidang Harta Kekayaan. Harta kekayaan diatur dalam hukum, yang mengatur hak-hak kekayaan, hak-hak yang mempunyai nilai uang. Apabila terdapat kelalaian untuk memenuhi kewajiban terhadap suatu perikatan dan kalau kerugian yang ditimbulkan karena tak

²¹ Akmaluddin Syalrputra., *Hukum Perdata Indonesia (Jilid 2)*, Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2012, hlm. 44-47.

dipenuhinya kewajiban itu dapat digantikan dalam sejumlah nominal uang tertentu.

- c) Terdapat subjek hukum perikatan. Setiap hubungan hukum selalu dilakukan oleh subjek hukum. Subjek hukum dalam hukum perikatan dikenal dengan hubungan hukum antara kreditur dan debitur. Oleh kreditur yang memiliki hak atas prestasi, sedangkan debitur yang berkewajiban atas prestasi. Krediturbiasanya disebut sebagai pihak yang aktif sedangkan debitur biasanya pihak yang pasif.
- d) Objek perikatan, yaitu berkaitan dengan prestasi. Debitur berkewajiban atas suatu prestasi dan kreditur berhak atas suatu prestasi. Wujud dari suatu prestasi yaitu memberi sesuatu, berbuat sesuatu, dan tidak berbuat sesuatu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1234 KUHPerdata.

Sumber lahirnya perikatan dalam kehidupan masyarakat dapat dari 2 (dua) bagian, yaitu:²²

- a) Perikatan yang bersumber dari perjanjian, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1233 KUH Perdata, bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan (perjanjian).
- b) Perikatan yang bersumber dari Undang-undang.

²² Wawan Muhwan Hariri., *HukumPerikatan*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011, hlm. 97.

Teori perikatan yang menjadi dasar pisau analisis penelitian ini, menggunakan perikatan yang bersumber dari undang-undang. Adapun jenis-jenis perikatan dalam lalu lintas hubungan masyarakat, dapat dikemukakan sebagai berikut:²³

- a) Perikatan bersyarat (*voorwaardelijk*) dalam Pasal 1253-1267 KUH Perdata.

Perikatan bersyarat (*voorwaardelijk*) merupakan perikatan yang didasarkan pada syarat peristiwa yang masih akan terjadi dan belum pasti terjadinya, maupun dengan membatalkan perikatan karena terjadi atau tidak terjadinya suatu peristiwa yang dimaksud.

- b) Perikatan dengan ketetapan waktu (*tijdsbepaling*) ketentuan (Pasal 1268-1271 KUH Perdata). Perikatan ini diartikan sebagai perikatan yang hanya menanggguhkan pelaksanaannya, ataupun menentukan lama waktu berlakunya suatu perjanjian atau perikatan.

- c) Perikatan yang boleh memilih (*alternatif*) dalam Pasal 1272-1277 KUH Perdata. Perikatan ini diartikan bahwa debitur boleh memenuhi prestasi dengan memilih salah satu dari dua benda yang dijadikan objek perikatan. Akan tetapi perlu diingat bahwa, debitur tidak dapat memaksa kreditur untuk menerima sebagian benda yang satu dan sebagian benda yang lainnya.

- d) Perikatan tanggung-menanggung sebagaimana diatur dalam Pasal 1278-1295 KUH Perdata, merupakan suatu perikatan di mana beberapa orang secara bersama-sama sebagai pihak yang berhutang berhadapan dengan

²³ Joko Sriwido dan Kristiawanto., *Memahami Hukum Perikatan*, Yogyakarta: Kepel Press, 2021, hlm. 33-47.

orang lain yang menghutangkan padanya, atau sebaliknya beberapa orang bersama-sama menghutangkan berhadapan dengan satu orang yang berhutang.

- e) Perikatan Fakultatif yaitu perikatan di mana debitor wajib memenuhi suatu prestasi tertentu atau prestasi lain yang tertentu.
- f) Perikatan yang dapat dan tidak dapat dibagi sebagaimana diatur dalam Pasal 1296-1303 KUH Perdata. Perikatan ini merupakan perikatan yang dapat atau tidak dapat dibagi mengenai prestasinya, dapat dibagi menurut imbalan, pembagian tidak boleh mengurangi hakikat prestasi itu.
- g) Perikatan dengan ancaman hukuman (*strafbeding*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1304-1312 KUH Perdata. Perikatan ini lahir karena ditentukan bahwa si berhutang untuk menjadi jaminan pelaksanaan perikatannya, diwajibkan melakukan sesuatu apabila perikatannya tidak dipenuhi.
- h) Perikatan generik dan spesifik. Perikatan generik merupakan perikatan, di mana obyeknya ditentukan menurut jenis dan jumlahnya. Sementara perikatan spesifik yaitu perikatan yang obyeknya ditentukan secara terperinci.

2. Perbuatan Melawan Hukum

Istilah perbuatan melawan hukum menjadi teori yang penting dibahas dalam penyelesaian masalah hukum tanah untuk pembangunan infrastruktur pada saat proses konsinyasi. Istilah perbuatan melawan hukum menurut M.A. Moegni Djodirdjo, berkaitan dengan kata melawan yang melekat dengan sifat aktif dan pasif, sifat aktif

dapat dilihat dalam hal sengaja melakukan sesuatu perbuatan yang menimbulkan kerugian pada orang lain. Selanjutnya dalam hal subjek hukum, sengaja diam saja atau apabila dengan sikap pasif saja sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain, maka telah melawan tanpa harus menggerakkan badannya.²⁴ Sedangkan istilah perbuatan dalam perbuatan melawan hukum, diartikan sebagai berikut:²⁵

- a) *Nonfeasance*, merupakan tindakan tidak berbuat sesuatu yang diwajibkan oleh hukum.
- b) *Misfeasance*, merupakan suatu perbuatan yang dilakukan secara salah, perbuatan mana merupakan kewajibannya atau merupakan perbuatan yang dia mempunyai hak untuk melakukannya.
- c) *Malfeasance*, yaitu merupakan perbuatan yang dilakukan padahal pelakunya tidak berhak untuk melakukannya.

Hoffman, mengemukakan bahwa lahirnya suatu perbuatan melawan hukum harus memenuhi empat unsur penting, antara lain:²⁶

- a) Harus ada yang melakukan perbuatan;
- b) Perbuatan yang dimaksud harus melawan hukum termasuk pula peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c) Perbuatan yang dimaksud menimbulkan kerugian pada orang lain;
- d) Perbuatan itu karena kesalahan yang dapat dibebankan kepadanya.

²⁴ Harumi Chandraesmi dan Pranoto., Kajian Mengenai Gugatan Melawan Hukum Terhadap Sengketa Wanprestasi, *Jurnal Privat Law*, Volume V, Nomor 1, 2017, hlm. 56-57.

²⁵ Indah Sari., Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Dalam Hukum Pidana Dan Hukum Perdata, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Volume 11, Nomor 1, September 2020, hlm. 65.

²⁶ Komariah Emong Sapardjaja., *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 34

Istilah yang hampir sama juga dikemukakan, mengenai unsur-unsur seseorang dapat dikatakan melanggar perbuatan melawan hukum sebagai berikut:²⁷

- a) Perbuatan itu harus melawan hukum (*onrechtmatig*).
- b) Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian.
- c) Perbuatan itu harus dilakukan dengan kesalahan (kelalaian).
- d) Antara perbuatan dan kerugian yang timbul harus ada hubungan kausal.

Abdulkadir Muhammad memberikan pengertian perbuatan melawan hukum lebih luas, unsur dimaksud sebagai berikut:²⁸

- a) Tindakan atau perbuatan itu harus melawan hukum. Pengertian perbuatan melawan hukum dimaknai sebagai perbuatan yang melanggar hukum dalam arti luas. Selain melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan juga melanggar kesusilaan dan kepatutan selama ini berlaku dan digunakan oleh kelompok masyarakat.
- b) Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian. Kerugian yang biasa dimaksudkan oleh perundang-undangan adalah kerugian materiil dan kerugian immaterial. Untuk kerugian materiil berkaitan dengan kebendaan (*zakelijk*), sebaliknya berkaitan dengan kerugian immaterial, maksudnya bersifat tidak kebendaan.

²⁷ Salim HS., *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm.24.

²⁸ Abdulkadir Muhammad., *Hukum Periklanan*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 148.

- c) Perbuatan itu hanya dilakukan dengan kesalahan. Kesalahan yang dimaksud adalah setiap perbuatan yang disengaja atau lalai melakukan suatu perbuatan atau yang perbuatan itu melawan hukum (*onrechtmatigedaad*).
- d) Terdapat hubungan klausal antara perbuatan dan kerugian. Hubungan antara kerugian dan perbuatan yaitu hubungan kausalitas (sebab akibat). Maka sudah pasti dapat dikatakan bahwa setiap kerugian merupakan akibat dari suatu perbuatan.

Ganti rugi perbuatan melawan hukum yang umumnya dikenal dalam sistem hukum perdata dikenal dengan bermacam-macam, yaitu:²⁹

- a) Ganti rugi nominal. Ganti rugi ini diberikan manakala perbuatan melawan hukum yang dilakukan mengandung unsur kesengajaan.
- b) Ganti rugi kompensasi merupakan ganti rugi yang pembayarannya diberikan kepada korban atas dan sebesar kerugian yang benar-benar telah dialami oleh pihak korban dari suatu perbuatan melawan hukum.
- c) Ganti rugi penghukuman, diartikan bahwa suatu ganti rugi dalam jumlah besar yang melebihi dari jumlah kerugian yang sebenarnya.

F. Kerangka Konseptual

Kerangka konsepsional yang digunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

²⁹ Titin Aprian., Konsep Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi Serta Sistem Pengaturannya Dalam Kuh Perdata, *Jurnal Ganec Swara*, Volume 15, Nomor 1, Maret 2021, hlm. 931.

- a. Sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara pihak-pihak dalam perjanjian karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam perjanjian.
- b. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.³⁰
- c. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.³¹
- d. Konsinyasi adalah penitipan uang kepada pengadilan (misalnya apabila penagih utang menolak menerima pembayaran);³²
- e. Pembangunan merupakan suatu konsep perubahan sosial yang berlangsung terus menerus menuju kearah perkembangan dan kemajuan dan memerlukan masukan-masukan yang menyeluruh dan berkesimbangan dan merupakan usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat untuk mencapai tujuan negara.
- f. Perbuatan melawan hukum adalah sebagai suatu kumpulan dari prinsip-prinsip hukum yang bertujuan untuk mengontrol atau mengatur perilaku bahaya, untuk memberikan tanggung jawab atas suatu kerugian yang terbit dari interaksi sosial, dan untuk menyediakan ganti rugi terhadap korban dengan suatu gugatan yang tepat.³³

³⁰ Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

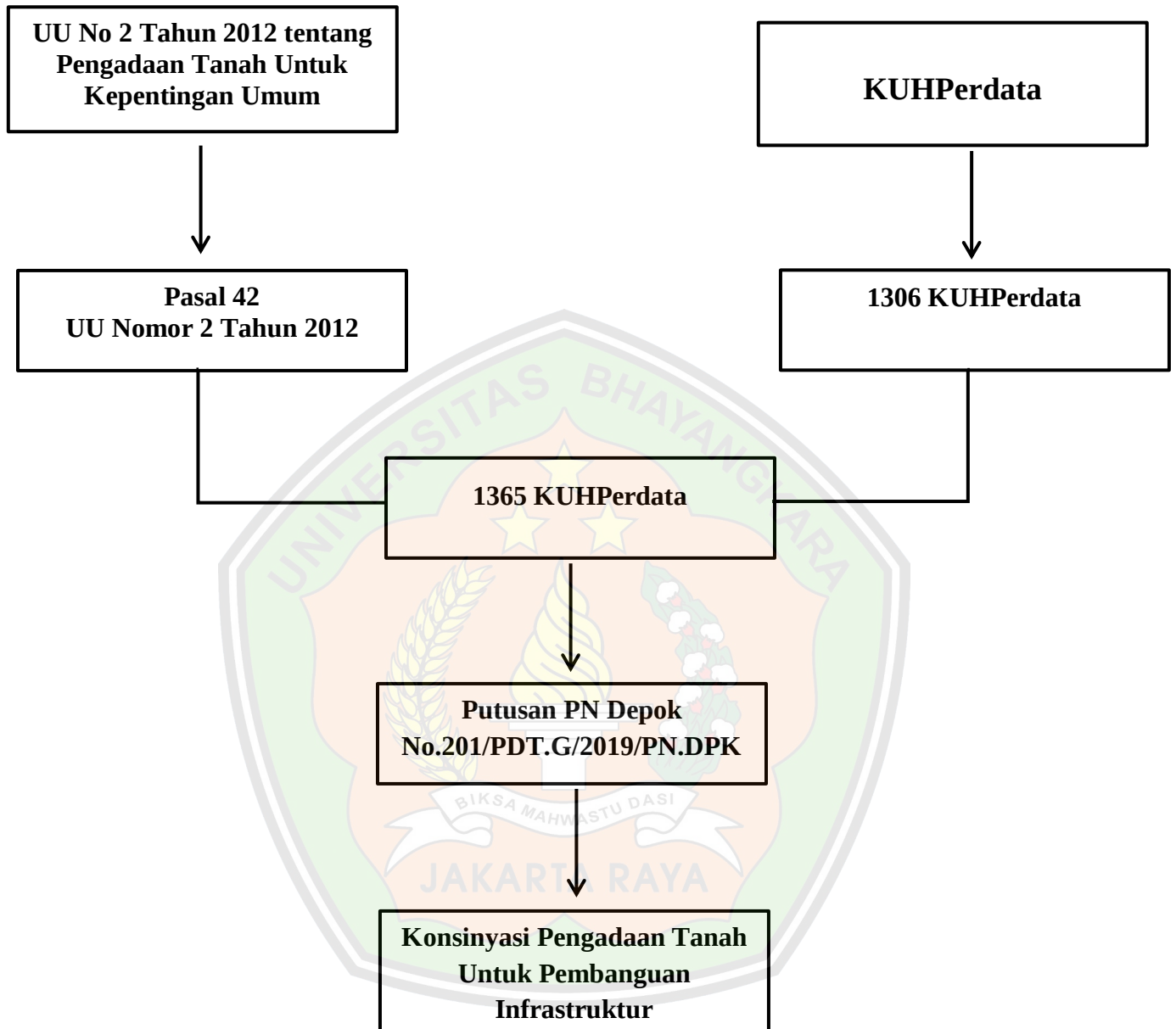
³¹ Pasal 1 angka 10 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³² <https://kbbi.web.id/konsinyasi>

³³ Munir Faudi., *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 3.

G. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang disampaikan dalam penelitian ini disusun secara sistematis. Konsinyasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah berangkat dari pemikiran ketentuan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan KUHPerdara. Tanah yang akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur, kerap kali terdapat sengketa kepemilikan diantara masyarakat. Sementara pemerintah bertindak untuk memberikan ganti kerugian berdasarkan dengan kepemilikan sah dari objek tanah tersebut. Praktik demikian dalam dilihat dalam Putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor: 201/PDT.G/2019/PN.DPK jo Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 478/PDT/2020/PT.BDG jo Putusan Mahkamah Agung No.3467K/PDT/2021. Peneliti menggambarkan kerangka berpikir supaya mudah dipahami, yang disusun sebagai berikut:



H. Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan perbandingan, terdapat penelitian yang membahas konsinyasi dengan perspektif yang berbeda. Perbedaan yang dimaksud diuraikan dibawah ini, sebagai berikut:

No.	Karya Ilmiah	Hasil Penelitian	Unsur Kebaruan Penelitian Disertasi
1.	Sonny Djoko Marlijanto, 2010. Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, FH Universitas Diponegoro, Semarang.	Penelitian ini membahas mengenai mekanisme konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam praktek pembangunan proyek jalan tol Semarang-Solo Di Kabupaten Semarang. Dasar hukum yang digunakan untuk proses konsinyasi adalah Perpres No. 65 Tahun 2006 dan dibandingkan dengan KUHPerdato. Faktanya terdapat perbedaan antara Perpres No. 65 Tahun 2006 dan konsinyasi yang di atur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi dapat dilakukan jika sebelumnya	Perbedaan dengan penelitian ini adalah terkait pelaksanaan konsinyasi menggunakan ketentuan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006. Selain itu praktik pemberian ganti kerugian juga dilakukan analisis terhadap pembangunan proyek jalan tol Semarang-Solo Di Kabupaten Semarang.

		terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sementara itu dalam Perpres mengatur sebaliknya, konsinyasi diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut.	
2.	Lukman Alfianto, Aspek Hukum Penawaran Pembayaran Tunai Diikuti Oleh Konsinyasi Dalam Konteks Hapusnya Perikatan, FH Universitas Indonesia, 2010.	Penelitian ini menganalisis ketentuan KUHPdata terkait hapusnya perikatan yang menyebutkan bahwa adanya sebab-sebab yang dapat menghapuskan perikatan. Sebab-sebab yang dimaksud terjadi melalui penawaran pembayaran tunai yang diikuti konsinyasi. Terdapat lembaga hukum yang melakukan kewenangan bilamana terdapat keadaan seorang kreditur menolak pembayaran prestasi dari debitur tersebut yaitu notaris atau juru sita.	Perbedaan dengan penelitian ini adalah terkait pelaksanaan keadilan dan kepastian hukum dalam praktek konsinyasi melalui penawaran, sedangkan ketentuan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, belum dibahas dalam penelitian tersebut. Sehingga pembahasan yang dikaji memiliki perbedaan.

		Undang-undang juga menetapkan beberapa prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi yang diantaranya, syarat- syarat, maksud dan tujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat.	
3.	Intan Zahra Husna'ul Aziza, Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Bagi Pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang Di Kabupaten Pasuruan, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Makassar, 2021.	Penelitian ini mengkaji mengenai implementasi pengaturan titipan ganti rugi dan penerapannya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang di Kabupaten Pasuruan dengan mengacu pada asas keadilan, serta mengkaji kendala-kendala yang dihadapi. Pelaksanaan konsinyasi ganti rugi dan pengajuan pengadaan tanah belum mencerminkan asas keadilan, karena pemilik tanah menganggap konsinyasi merupakan hubungan hukum yang tidak berdasarkan	Perbedaan yang mendasar dari kedua penelitian ini bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang di Kabupaten Pasuruan belum mencerminkan keadilan, sementara yang dibahas dalam penelitian ini adalah terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk pembangunan Jalan Tol jalan tol cinere Jagorawi.

		kontrak dan merupakan jalan pintas bagi pihak yang memerlukan tanah dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah, agar pembangunannya tidak terhambat	
--	--	---	--

I. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan akan menjadi dasar pembahasan terhadap permasalahan yang dikemukakan dalam karya ilmiah ini. Metode penelitian yang relevan digunakan dalam penelitian ini, diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan sebagai kerangka berpikir pembahasan mengenai penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah penelitian yuridis normatif (doktrinal). Kajian yang digunakan menggunakan norma, asas-asas, maupun kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, hingga doktrin-doktrin hukum yang relevan.³⁴ Penelitian yuridis normatif diartikan sebagai bentuk penelitian hukum kepustakaan dengan mekanisme pengumpulan dan telaah bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.³⁵ Selain itu digunakan pula metode penafsiran sebagai dasar memahami penelitian hukum normatif.

³⁴ Mukti Fajar ND, *Dualisme Penelitian Hukum*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2013. hlm. 23

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji., *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13

Pada dasarnya, hukum merupakan kumpulan norma yang harus dilakukan penafsiran. Penafsiran dilakukan untuk mengetahui penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Perlunya pendekatan ini merupakan langkah mendasar dalam memahami persoalan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Peter Mahmud Marzuki merupakan konsep berpikir yang dilakukan untuk menafsirkan atau mengkaji peraturan perundang-undangan beserta turunan dari legislasi, dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁶ Selain itu perlu juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu pendekatan penelitian yang melibatkan berbagai kasus-kasus hukum yang sedang terjadi ataupun kasus hukum yang telah diputuskan oleh pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.³⁷

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum menjadi relevan digunakan dalam penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Bahan hukum itu,

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 6, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 93.

³⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 190.

menggunakan data sekunder. Data sekunder biasanya terbagi dalam berbagai bahan hukum, antara lain:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum utama digunakan dalam penelitian hukum oleh peneliti yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kewenangan lembaga negara. Lebih lanjut bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

- 1) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 2) KUHPerdara;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 4) Putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor: 201/PDT.G/2019/PN.DPK;
- 5) Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 478/PDT/2020/PT.BDG;
- 6) Putusan Mahkamah Agung Nomor.3467K/PDT/2021.

b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer dan berfungsi untuk memberi keterangan terhadap bahan hukum primer. Biasanya bahan ini diperoleh

secara tidak langsung dari sumbernya, yang biasanya seperti buku-buku, jurnal, karya ilmiah di bidang hukum, artikel hukum dan lain-lain.³⁸

- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang dipakai sebagai penjelasan makna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.³⁹

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Pada dasarnya dalam metode penelitian hukum normatik, Teknik analisis bahan hukum digunakan menggunakan interpretasi. Interpretasi dilakukan untuk memahami persoalan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Sehingga bahan-bahan hukum tersebut digunakan untuk mengorganisasikan data yang telah didapatkan ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga ditemukan tema dan dirumuskan.⁴⁰

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ A. Tanzeh Dan Suyitno, *Dasar-Dasar Penelitian*, Surabaya: El-Kaf, 2006, hlm. 25