



## **Analisa Penerapan Konsinyasi Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Sigli - Banda Aceh**

### ***Analysis Of The Implementation Of Consignments For Compensation Of Land Procurement For The Construction Of The Sigli - Banda Aceh Toll Road***

**Maulidin Afdhal<sup>1</sup>, Muhammad Yamin Lubis<sup>2</sup>, Rosnidar Sembiring<sup>3</sup>,  
Suria Ningsih<sup>4</sup>**

<sup>1,2,3,4</sup>Jurusan Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum USU

Email: [maulidinafdhalqary@gmail.com](mailto:maulidinafdhalqary@gmail.com)<sup>1</sup>, [muhhammad.yaminlubis@yahoo.com](mailto:muhhammad.yaminlubis@yahoo.com)<sup>2</sup>,  
[oni\\_usu@yahoo.com](mailto:oni_usu@yahoo.com)<sup>3</sup>, [han.fh.usu@gmail.com](mailto:han.fh.usu@gmail.com)<sup>4</sup>

#### **Article Info**

##### **Article history :**

Received : 24-10-2024

Revised : 27-10-2024

Accepted : 29-10-2024

Published : 01-01-2024

#### **Abstract**

*The problems raised in this research are why consignment compensation occurs in the procurement of land for the construction of the Sigli-Banda Aceh toll road, what are the procedures for implementing consignment compensation in the procurement of land for the construction of the Sigli-Banda Aceh toll road, what are the factors involved? become an obstacle in the implementation of the land acquisition compensation consignment for the construction of the Sigli-Banda Aceh toll road. The method used in this thesis research uses descriptive empirical juridical research. The data used to answer the problems in this research are secondary data and primary data originating from library research and field research. The results of this research are that consignment occurs in the implementation of the construction of the Sigli-Banda Aceh toll road because the community or parties who have the right to reject the compensation value determined by the KJPP, consignment also occurs because a lot of land belonging to the community that will be released for the construction of the toll road is disputed in court. , and other consignment reasons because the whereabouts of the entitled party are unknown. Then the procedure for implementing the compensation consignment in the implementation of the Sigli-Banda Aceh toll road occurs when the party who has the right to reject the compensation value but does not submit an objection to the District Court, land dispute, and its whereabouts are unknown, then by the Land Procurement Executor of the Aceh BPN Regional Office through the Official Commitment Maker Ministry of PUPR consigns the land of the entitled party to the District Court. Furthermore, the inhibiting factor in implementing the consignment for compensation for the construction of the Sigli-Banda Aceh toll road, regarding the disputed land, the entitled party only objected verbally so that the absence of written evidence meant that the consignment case could not be registered in the District Court, another inhibiting factor at that time There is a legal vacuum because there is no clear regulation as regulated in Article 114 point. 6 letter D Minister of ART/KBPN Regulation Number 19 of 2021 concerning Implementation of Land Acquisition.*

**Keywords: Consignment, Compensation, Land Acquisition**

#### **Abstrak**

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengapa terjadi konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh, bagaimana prosedur pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh, apa



saja faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh. Metode yang digunakan dalam penelitian tesis ini menggunakan penelitian yuridis empiris yang bersifat deskriptif. Data yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer yang berasal dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Hasil dari penelitian ini adalah terjadinya konsinyasi dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh karena masyarakat atau pihak yang berhak menolak nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh KJPP, terjadinya konsinyasi juga karena banyak tanah milik masyarakat yang akan dibebaskan untuk pembangunan jalan tol bersengketa di Pengadilan, dan alasan konsinyasi lainnya karena pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. Kemudian prosedur pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian dalam pelaksanaan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh terjadi ketika pihak yang berhak menolak nilai ganti rugi namun tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri, sengketa tanah, dan tidak diketahui keberadaannya, maka oleh Pelaksana Pengadaan Tanah Kanwil BPN Aceh melalui Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian PUPR mengkonsinyasikan tanah pihak yang berhak ke Pengadilan Negeri. Selanjutnya faktor penghambat dalam pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh, terhadap tanah yang bersengketa pihak yang berhak hanya menyanggah secara lisan sehingga tidak adanya bukti tertulis menyebabkan perkara konsinyasi tidak bisa didaftar di Pengadilan Negeri, faktor penghambat lainnya pada masa itu terdapat kekosongan hukum karena belum adanya pengaturan yang jelas seperti yang diatur dalam Pasal 114 angka. 6 huruf D Peraturan Menteri ART/KBPN Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah.

**Kata Kunci : Konsinyasi, Ganti Kerugian, Pengadaan Tanah.**

## **Latar Belakang**

Pada tahun 2010 pernah dilakukan pembebasan tanah oleh pemerintah untuk pembangunan lembaga pendidikan seharga Rp 85.000,- (delapan puluh lima ribu) permeter. Pada tahun 2013 juga adanya dilakukan pembebasan tanah dengan pelepasan hak oleh masyarakat seharga Rp 130.000,- (seratus tiga puluh ribu) permeter, sedangkan pada tahun 2017 untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli-Banda Aceh dilakukan penaksiran seharga Rp 40.000,- (empat puluh ribu rupiah) permeter oleh panitia pembebasan tanah (Wawancara Zamzami, 2024).

Berdasarkan hal tersebut, masyarakat yang terkena pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol merasa pemerintah tidak berlaku adil dalam menentukan nilai ganti kerugian. Karena mengingat pada tahun 2010 harga yang diberikan oleh tim penaksir lebih tinggi daripada harga yang diberikan pada tahun 2017, sedangkan lokasi dan keadaan tanah yang dibebaskan pada tahun 2010 dan 2013 adalah tanah yang berdekatan dengan tanah yang dibebaskan untuk pembangunan jalan tol Ruas Sigli – Banda Aceh. Sehingga berdasarkan hal tersebut masyarakat pemegang hak atas tanah merasa keberatan dengan nominal yang dinilai KJPP terhadap tanah mereka.

Terkait dengan prosedur dan cara kerja dari tim appraisal atau tim penilai dalam menentukan nominalnya tidak diatur secara jelas dan rinci oleh undang-undang pengadaan tanah, sehingga dalam menjalankan tugasnya Tim Penilai dari KJPP hanya menggunakan dasar hukum berupa undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum, namun dalam hal menentukan harga tim penilai melakukan penilaian dengan menggunakan metode wawancara masyarakat dan pengambilan harga pasar secara acak (Wawancara KJPP, 2024). Sehingga hal ini menyebabkan seringkali timbulnya konflik antara masyarakat dan pemerintah mengenai besaran harga ganti kerugian.



Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lain yang melekat di atasnya menurut UUPA (Adrian Sutedi, 2008).

### **Perumusan Masalah**

1. Mengapa terjadi konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh?
2. Bagaimana prosedur pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh?
3. Apa saja faktor – faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh?

### **METODE PENELITIAN**

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini yaitu bersifat deskriptif. Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian sosiologis (empiris). Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini ada dua (2) cara, yang pertama yaitu penelitian kepustakaan (*library reasearch*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian disimpulkan dengan menggunakan metode induktif, sehingga akan menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif. Penarikan kesimpulan dengan menggunakan logika berpikir induktif, yaitu dimulai dari hal yang bersifat khusus menuju kepada hal yang bersifat umum (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010).

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Faktor Terjadinya Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Sigli – Banda Aceh**

Pengaturan mengenai Lembaga konsinyasi yang ada di dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang kemudian diubah dengan Undang – undang Nomor 2 Tahun 2012 mencantumkan beberapa bentuk pengaturan yang berbeda. Pengaturan yang berbeda itu terletak pada syarat – syarat yang diperlukan pada suatu lembaga penitipan atau Konsinyasi Objek yang belum dititipkan di lembaga Konsinyasi tersebut serta syarat – syarat penerapan konsinyasi agar konsinyasi itu dapat dianggap sah dalam pengadilan tanah untuk kepentingan umum (Aartje Tehupeiory).

Namun dalam ketentuan KUH Perdata syarat-syarat penitipan uang di Pengadilan Negeri menurut Pasal 1406 KUH Perdata adalah supaya suatu penitipan (penyimpanan) yang sah, tidak diperlukan suatu penguasaan oleh Hakim, cukuplah bahwa (<https://badilag.mahkamahagung.go.id>, 2024):

- a. Bahwa penyimpanan itu didahului oleh keterangan yang diberitahukan kepada Kreditor, yang memuat penunjukkan hari, jam dan tempat dimana barang yang ditawarkan akan disimpan.



- b. Bahwa Debitur telah melepaskan barang yang ditawarkan, dengan menitipkannya kepada kas penyimpanan atau penitipan dikepaniteraan pada Pengadilan, yang jika ada perselisihan, maka pengadilan lah yang nantinya berhak untuk mengadilinya, disertai dengan bunga sampai pada hari penitipan.
- c. Bahwa oleh notaris atau juru sita, kedua – duanya disertai oleh dua orang saksi, dibuat sepucuk pemberitaan, yang menerangkan wujud mata uang yang ditawarkan, penolakan Kreditur atau bahwa ia tidak datang untuk menerimanya dan akhirnya tentang dilakukannya penyimpanan itu sendiri.
- d. Kreditur tidak datang menerimanya, pemberitaan penyimpanan itu diberitahukan kepadanya, dengan peringatan untuk mengambil apa yang dititipkan itu.

Mengenai pembayaran diatur dalam Pasal 1407 KUH Perdata, bahwa biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh siberpiutang, jika perbuatan-perbuatan itu telah dilakukan menurut undang-undang kemudian Pasal 1408 KUH Perdata mengatur mengenai hak debitur mengambil titipan, yaitu selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh siberpiutang, siberutang dapat mengembilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan. Hak debitur ini menjadi gugur diatur dalam Pasal 1409 KUPerdata, yaitu apabila siberutang sendiri sudah memperoleh suatu putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan mutlak, dan dengan putusan ini penawaran yang dilakukannya telah dinyatakan sah, ia tidak dapat lagi mengambil kembali apa yang dititipkan untuk kerugian teman-temannya berutang dan para penanggung utang, meskipun dengan izin siberpiutang.

Sedangkan penerapan konsinyasi secara khusus dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Pasal 48 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang ketentuan pelaksanaan peraturan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (tidak perlu) menyatakan bahwa ganti rugi dapat dikonsinyasikan dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaanya;
- b. Tanah, bangunan, tanaman, dan; benda – benda lain yang berkaitan;
- c. Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak;
- d. Tanah, bangunan, tanaman, dan/ benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang disita.

Sesuai dengan pengaturan yang tersebut diatas, maka jumlah dan bentuk ganti kerugian yang dikonsinyasikan ditetapkan secara sepihak oleh Pelaksana pengadaan Tanah. Yang mana hal tersebut tentunya merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat.

Selanjutnya penerapan konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Undang – undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan peraturan pelaksana yang diatur dalam



Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tanggal 7 Agustus Tahun 2012 lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 86 ayat (3) menyatakan bahwa penitipan ganti kerugian dilakukan dengan syarat – syarat dalam hal:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan atau ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- c. Pihak yang tidak diketahui keberadaannya, atau
- d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
  - 1) Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan
  - 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya
  - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4) Menjadi jaminan di Bank.

Namun dalam praktek pelaksanaannya, bahkan walaupun belum terjadi atau tercapainya musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, Pelaksana Pengadaan Tanah langsung melakukan tindakan konsinyasi. Kemudian dalam konteks Pelaksana Pengadaan Tanah Pemerintah Daerah sebagai Pelaksana pengadaan tanah bertindak sebagai mediator dan fasilitator. Apabila dalam musyawarah tidak ditemukan kata sepakat dengan masyarakat yang terkena pembangunan dan pihak yang memerlukan tanah. Bentuk penyelesaian dapat dilakukan dengan kesepakatan melalui perundingan baik langsung (negosiasi) maupun dengan bantuan mediator (mediasi) (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Oleh sebab itu dalam rangka pengadaan tanah, pengaturan mengenai lembaga konsinyasi pada ketentuan-ketentuan yang berlaku maupun tidak berlaku mencantumkan syarat-syarat yang berbeda. Hal ini menyebabkan penerapan konsinyasi untuk pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak berjalan secara efektif seperti yang diharapkan. Karena dalam praktiknya walaupun pemilik tanah atau masyarakat tetap menolak bentuk maupun besar ganti rugi yang ditawarkan. Maka Pemerintah langsung mengambil keputusan sepihak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang lalu menitipkannya ke Pengadilan Negeri.

Oleh karena itu, dari penjabaran diatas seharusnya Pengaturan mengenai lembaga konsinyasi yang ada di Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Demi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk menyelesaikan masalah mengenai ganti rugi dalam proses Pengadaan Tanah direvisi kembali oleh pemerintah. Tindakan menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat tidak dapat dibenarkan disebabkan belum ada hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.



## **2. Prosedur Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Sigli Banda Aceh**

Prosedur Pelaksanaan Konsinyasi dalam Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan tol Ruas Sigli Banda – Aceh berpedoman pada Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Demi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan pengadaan tanah yang dimaksud, dilalui dengan beberapa proses seperti yang disebutkan dalam Pasal 27 ayat (2) yaitu sebagai berikut:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi.

Sebagaimana tersebut dalam ketentuan diatas, tahap prosedur pelaksanaan konsinyasi terdapat pada poin C dan D, kemudian dalam pelaksanaannya, prosedur pelaksanaan konsinyasi prosesnya terbagi dalam 3 (tiga) tahapan instansi, diawali di Pelaksana Pengadaan Tanah Kanwil BPN Aceh dalam hal administrasi berkas konsinyasi, kemudian Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian PUPR sebagai Juru Bayar yang membawa berkas dokumen konsinyasi ke Pengadilan Negeri, dan tahapan terakhir yaitu di Pengadilan Negeri yang membuat penetapan kasus konsinyasi (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Menurut wawancara dengan Mirza bagian Pengadaan Tanah Kanwil BPN Aceh, dalam proses musyawarah yang dilakukan dengan pihak yang berhak bukan mendiskusikan besarnya nilai ganti kerugian, melainkan musyawarah bentuk ganti rugi yang diinginkan, jadi memang tidak tawar menawar dalam proses tersebut, karena besarnya nominal ganti kerugian yang ditetapkan berpegang pada penilaian dari jasa penilai publik yang dalam hal ini Kantor Jasa Penilai Publik yang dipilih untuk menilai harga ganti rugi atas pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Menurut Zakaria, musyawarah yang dilakukan tersebut sangat membuat resah masyarakat, karena masyarakat tidak bisa berbuat dan berani mengatakan apapun, dalam wawancara yang dilakukan bahkan Zakaria mengibaratkan seperti orang yang tenggelam dalam air bah, tidak ada tempat untuk bertumpu lagi, mau tidak mau masyarakat harus bisa menerima, karena menurutnya, jika mereka melawan pemerintah maka sama saja dengan ibarat melawan kereta api yang sedang jalan, kalau dilawan sudah pasti kalah (Wawancara Zakaria, 2024).

Lanjutnya, menurut Zakaria musyawarah yang dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah sangat mengecewakan, karena disana tidak ada kompromi sama sekali terhadap besarnya nilai ganti rugi yang telah ditetapkan dalam resume penilaian yang diberikan oleh panitia. Padahal menurutnya masyarakat pasti akan tetap melepaskan tanahnya dengan sukarela apabila perihal besarnya nilai ganti rugi dapat dibicarakan kembali dalam pelaksanaan musyawarah tersebut, artinya besarnya nilai ganti kerugian yang telah ditetapkan harusnya bisa dinegoisasikan kembali. selain itu, dalam hal memberi penilaian terhadap tanah yang dulunya



bekas milik adat, semestinya ada keterlibatan tokoh masyarakat dalam menentukan batas-batas hak adat itu yang dulunya merupakan milik masyarakat adat (Wawancara Zakaria, 2024).

### **3. Faktor – Faktor Yang Menjadi Penghambat Dalam Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Ruas Sigli – Banda Aceh**

Hambatan yang dilalui dalam proses pelaksanaan konsinyasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh ini datang dari masyarakat yang awam mengenai proses pelaksanaan pengadaan untuk pembangunan untuk kepentingan umum, kurangnya kesadaran masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan, kurangnya pemahaman terhadap arti kepentingan umum, fungsi sosial hak atas tanah, yang berakibat pada kurangnya pemahaman masyarakat tersebut mengenai rencana dan tujuan pembangunan proyek yang dilaksanakan.

Kemudian hambatan lainnya setelah dilakukan penelitian lapangan juga berasal dari pelaksana pengadaan tanah yang menginginkan proses yang cepat, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh selaku Pelaksana pengadaan tanah terkadang tidak melalui proses yang seharusnya yang diatur dalam peraturan perundang – undangan.

Menurut Nanda selaku saksi dalam proses penawaran yang dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri, fakta di lapangan menurut Nanda berkas konsinyasi jalan tol yang diajukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen, pada saat pemanggilan untuk penentuan harga, seringkali tidak ada kesepakatan dari masyarakat. Lanjut nanda dalam proses penentuan nominal harga taksiran konsinyasi seharusnya selalu mengundang masyarakat untuk hadir, namun yang terjadi di lapangan ternyata pihak yang berhak ada yang tidak dipanggil namun hanya dipanggil perwakilan lurah atau kepala desanya saja, ada juga yang dipanggil kemudian hanya disuruh menandatangani saja tanpa tau apa yang ditandatangani, sedangkan masyarakat tidak paham bahwasanya itu adalah persetujuan penentuan nominal harga untuk konsinyasi, sehingga pada saat proses penawaran di Pengadilan Negeri pada saat pihak panitera perdata Pengadilan Negeri menghubungi masyarakat atau pihak yang berhak untuk memberitahukan bahwasanya ada uang ganti kerugian atas pembebasan tanah mereka, masyarakat mengatakan bahwasanya mereka tidak setuju dengan nominal harga tersebut (Wawancara Nanda, 2024).

Juru sita Pengadilan Negeri pada saat proses penawaran memberitahu bahwa seharusnya Pelaksana Pengadaan Tanah sudah memanggil para pihak yang berhak untuk memberitahu harga ganti kerugian, ternyata yang terjadi menurut pengakuan masyarakat atau pihak yang berhak Pejabat Pelaksana Pengadaan Tanah Kantor Wilayah Badan pertanahan Nasional Provinsi Aceh hanya memanggil pihak yang berhak untuk menandatangani dan hanya memberitahu bahwa tanah mereka terkena pembebasan tanah untuk jalan tol tanpa memberitahukan nominal ganti kerugian yang dititipkan. Akhirnya ini menjadi sebuah hambatan bagi Juru sita beserta saksi dari Pengadilan Negeri dalam proses penawaran yang terjadi saat uang ganti kerugian dan berkas konsinyasi sudah didaftarkan di Pengadilan Negeri, emosi masyarakat timbul karena merasa dibodohi oleh instansi yang memerlukan tanah mereka namun tidak memberikan penjelasan yang jelas mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah (Wawancara Nanda, 2024).



Wawancara yang dilakukan dengan Mirza bagian Pengadaan Tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh, mengatakan bahwa pada saat proses konsinyasi yang terjadi di Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh yang terlibat langsung sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh, hambatan langsung yang dirasakan adalah identitas para pihak yang berhak untuk ganti kerugian yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan jalan tol tidak ada, kemudian ada juga yang tanahnya bersengketa, tapi pihak yang berhak atau masyarakat hanya menyampaikan secara lisan dan tidak tertulis, yang menjadi hambatan menurut mirza adalah karena pada saat tanah yang dibebaskan untuk pengadaan tanah tersebut dikonsinyasikan ke Pengadilan Negeri, pastinya Pengadilan menanyakan alasan tanah tersebut dititipkan, apa dasar Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh melalui Pejabat Pembuat Komitmen mengkonsinyasikan tanah tersebut (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Lanjut Mirza, mengenai hambatan lainnya yang terjadi dalam proses pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian untuk pembangunan jalan tol di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh tidak ada, namun hambatan yang terjadi justru saat proses pihak Pejabat Pembuat Komitmen sudah menerima Berita Acara Konsinyasi dari Badan Pertanahan Nasional, namun tidak langsung mengkonsinyasikan tanah tersebut, dalam pelaksanaannya bahkan Berita Acara Konsinyasi tersebut bisa tertahan beberapa bulan dan bahkan bisa sampai 6 (enam) bulan di pihak Pejabat Pembuat Komitmen. Sehingga tanah yang terkena pembebasan untuk pembangunan jalan tol tidak bisa langsung di eksekusi untuk dilaksanakan pembangunannya (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Pada tahun 2018, proses konsinyasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh masih mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Menurut Mirza, pada masa itu terjadi kekosongan hukum pada pengaturan mengenai Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang menjadi hambatan pada proses konsinyasi oleh Pelaksana Pengadaan tanah Badan Pertanahan Provinsi Aceh. Karena pada pengaturan pada masa itu belum mengatur mengenai Berita Acara Kesepakatan yang memuat pihak yang berhak hadir tetapi tidak memberikan pendapat dan tidak menandatangani berita acara kesepakatan dianggap sebagai pihak yang tidak setuju sebagaimana diatur dalam Pasal 114 angka (6) huruf (d) Peraturan Menteri ATR KBPN Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah (Wawancara Mirza Fadhli, 2024).

Sampai April 2024, di Kecamatan Kuta Baro, ada beberapa bidang tanah dimana pihak yang berhak atau masyarakat pemilik tanahnya masih belum mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan, akhirnya ketika dilakukan musyawarah lebih lanjut oleh Pejabat Gubernur Aceh dan pemberian pengertian kepada dengan pihak yang berhak secara damai mengenai pentingnya membangun kesadaran diri bahwa pembangunan tersebut penting bagi Aceh dan bagi generasi mendatang, akhirnya beberapa masyarakat sudah mau untuk mengambil uang



ganti kerugian di Pengadilan Negeri dan hanya tersisa satu bidang tanah yang belum mengambil uang ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri (<https://www.detik.com>, 2024).

Menurut jufri, selaku Pejabat Pembuat Komitmen yang melaksanakan secara langsung negoisasi di lapangan dengan masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, menurutnya memang pemerintah sudah melaksanakan prosedur secara aturan hukum yang berlaku dalam pengaturan perundang – undangan, namun dalam realita masyarakat khususnya di Aceh, hambatan yang dirasakan Pejabat Pembuat Komitmen terhadap konflik sosial di masyarakat memang benar adanya, karena jika melihat prosedur yang ada dalam undang – undang, jika masyarakat menolak pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka tanah tersebut mau tidak mau akan dikonsinyasi, namun dalam pelaksanaan di lapangan, konflik maupun gejolak sosial yang timbul dalam masyarakat menjadi tantangan dan hambatan bagi Pejabat Pembuat Komitmen dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan yang diatur didalam perundang – undang. Karena walaupun bukan lagi daerah konflik, namun Provinsi Aceh termasuk *ex-conflict* sehingga di beberapa sudut daerah di Aceh besar Pejabat Pembuat Komitmen harus sangat hati – hati dalam proses pendekatan lebih dalam dengan masyarakat sehingga jikapun tanah mereka nantinya di eksekusi karena konsinyasi, harapannya agar tidak terjadi konflik sosial yang berkejolak di masyarakat (Wawancara Jufri, 2024).

## KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

- a. Alasan terjadinya konsinyasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh adalah karena 3 (tiga) sebab. Yang pertama karena alasan menolak nilai, kedua karena alasan sengketa, dan yang ketiga karena alasan pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. Dalam hal menolak nilai, masyarakat berpendapat bahwa Pelaksana Pengadaan Tanah tidak menerapkan asas keadilan dalam penilaian nominal ganti kerugian pembebasan tanah, kemudian Pelaksana Pengadaan Tanah juga secara sepihak menetapkan harga ganti kerugian yang dibayarkan tanpa adanya tawar – menawar dengan pihak yang berhak. Dalam hal sengketa, maka pihak yang berhak akan menyelesaikan terlebih dahulu sengketa para pihak, baik secara perdamaian atau diselesaikan di Pengadilan. Kemudian salah satu pihak yang menang sengketa berhak atas uang ganti kerugian. Dan terakhir karena tidak diketahui keberadaan pihak yang berhak, maka uang ganti kerugian dikonsinyasi untuk mempercepat proses pelaksanaan pengadaan tanah, jika nantinya pihak yang berhak sudah jelas maka pihak yang berhak tersebut hanya perlu mengambil uang ganti kerugian yang sudah dititipkan di Pengadilan.
- b. Prosedur pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian dalam pelaksanaan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh, prosedur pelaksanaannya adalah setelah musyawarah ganti kerugian yang dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah. Selanjutnya terhadap pihak yang berhak menolak atau tanahnya bersengketa, maka Pelaksana Pengadaan Tanah memberikan berkas - berkas serta Berita Acara Konsinyasi kepada Pejabat Pembuat Komitmen yang kemudian berkas – berkas dan Berita Acara Konsinyasi didaftarkan di register perkara Pengadilan Negeri. Berkas – berkas antara perkara menolak nilai dan sengketa dalam kasus konsinyasi tidak sama. Setelah berkas diterima oleh Ketua Pengadilan Negeri, maka Ketua Pengadilan



Negeri menunjuk Juru Sita dan 2 (dua) orang saksi untuk melakukan penawaran, jika proses penawaran tidak tercapai selanjutnya Ketua Pengadilan Negeri akan menunjuk Hakim untuk sidang Penetapan Konsinyasi. Dan setelah sidang penetapan dilaksanakan maka tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan.

- c. Faktor yang menjadi penghambat dalam proses pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Sigli – Banda Aceh terdapat pada tahapan di Pelaksana Pengadaan Tanah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Aceh, pihak yang berhak dalam hal menolak ganti kerugian tidak mau menandatangani Berita Acara menolak nilai pada kolom tidak setuju, dan pada masa itu tidak ada pengaturan lebih lanjut dalam Undang – Undang mengenai hal ini. Kemudian faktor lainnya, masyarakat yang tanahnya bersengketa, hanya menyanggah secara lisan dan tidak tertulis, sehingga tidak ada nya bukti tertulis menjadi hambatan kasus konsinyasi tidak bisa didaftarkan di Pengadilan Negeri oleh Pejabat Pembuat Komitmen.

## 2. Saran

- a. Pemerintah seharusnya menjadi garda terdepan dalam hal mensukseskan proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Karenanya kepada legislator agar mengubah pengaturan mengenai mekanisme konsinyasi serta penerapan penilaian yang adil dalam penetapan nilai ganti kerugian, dengan menetapkan adanya proses tawar-menawar dalam penetapan nominal ganti kerugian dan bukan secara sepihak. Sehingga dalam setiap proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, semua pihak baik instansi yang memerlukan tanah maupun pihak yang berhak mendapatkan haknya masing – masing dan tidak ada yang merasa dirugikan dengan adanya pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Pemerintah harus lebih aktif dalam mengamati kekurangan dalam prosedur pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jika dalam pengaturan yang sudah ada masih terdapat kekosongan hukum dalam pelaksanaannya, secepatnya pemerintah memberikan solusi dengan merevisi undang – undang yang sudah ada dengan pengaturan yang lebih baru dan jelas. Sehingga proses pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan secara cepat dan tanpa kendala apapun dalam pelaksanaannya.
- c. Instansi yang memerlukan tanah maupun Badan Pertanahan Nasional selaku pelaksana pengadaan tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum hendaknya juga aktif dalam hal memberikan pemahaman mengenai pengaturan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri kepada masyarakat yang tanahnya terdampak pengadaan tanah jika ada pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga dengan adanya pemahaman yang disampaikan, diharapkan dalam pelaksanaannya tidak ada hambatan apapun baik untuk instansi yang memerlukan tanah, pelaksana pengadaan tanah, maupun masyarakat sebagai pihak yang berhak atas pengadaan tanah dalam proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Akbar Purnomo Setiady, Husaini Usman. 2006. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Amiruddin & H. Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Arba. 2017. *Hukum Agraria Indonesia*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arba. 2019. *Hukum Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arikutno, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ginting, Darwin. 2013. *Kapita Selekta Hukum Agraria*. Jakarta: Fokusindo Mandiri.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambanan.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundangundangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan-Jilid 1)*, Yogyakarta: Kanisius.
- Ishak. 2017. *Metode Penelitian Hukum, Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.
- Leliya, Sugianto. 2017. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum & Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*. Yogyakarta: Deepublish.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2019. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mertokusumo, Sudikno. 2019. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka.
- Muhajir, Utomo, dkk. 2016. *Ilmu Tanah: Dasar-Dasar dan Pengelolaan*. Jakarta: Kencana.
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Empiris Dan Normatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nurbani Erlies Septiana, Salim HS. 2014. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Parlindungan, A.P. 2008. *Komentor atas Undang – undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Rahardjo, Satjipto. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Santoso, M. Agus. 2014. *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana.
- Soimin, Soedharyo. 2008. *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- . 2021. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: UI Press.
- Sumardjono, Maria S.W. 2022. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University press.
- . 2019. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.



- , 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas.
- , 2007. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sugiyono. 2009. *Metodologi Penelitian Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sutedi, Adrian. 2016. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2018. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet.2. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syah, Mudakkir Iskanda. 2015. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Permata Aksara.
- Tehupeiory, Aartje. 2020. *Format Hukum Yang Melindungi Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah*. Jakarta: Uki Press.
- , 2017. *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Raih Asa Sukses.
- Yamin Lubis, Muhammad & Rahim Lubis, Muhammad. 2022. *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Zaman, Nurus. 2016. *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Djoko Marlijanto, Sonny. 2010. *Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Kencana, Dyah Ayu Manggar. 2023. *Pelaksanaan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Kasus Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak*. Tesis. Fakultas Hukum Univeristas Islam Sultan Agung. Semarang.
- Natasurya, Iman Muhammad. 2022. *Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat Tentang Ganti Rugi Dampak Pengadaan Tanah*. Disertasi. Universitas Pasundan. Bandung.
- Rodhiyah, Siti. 2021. *Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Di Kabupaten Kepulauan Meranti*. Pekanbaru:Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum



- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepada Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Demi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- Peraturan Gubernur Aceh Nomor 101 Tahun 2014 Tentang Teknis Perencanaan dan Persiapan Pengadaan Tanah.
- Aldi Subhan Lubis, *Pelaksanaan Pembayaran Ganti Rugi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalur Kereta Api Bandara Soekarno – Hatta Terhadap Bidang Tanah yang tidak Memiliki Alas*, *Doktrina: Journal of Law*, Volume 2 Nomor 1, April 2019.
- Amien Tohari, *Pengadaan Tanah Untuk Siapa Peniadaan Tanah dari Siapa*, *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*. No. 40. Oktober 2014.
- Damanhurri Fattah, *Teori keadilan menurut John Rawls*, *Jurnal TAPIS* Nomor 2 vol.9, Juli – Desember 2013.
- Dekie GG Kasenda, *Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Morality*, Volume 2, Nomor 2, Desember, 2015.
- Dhaniswara K. Harjono, *Tanggung Jawab Penilai Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Hukum Indonesia*, Vol 2, Nomor 1, Januari 2023.
- Eric Henry Supit, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Lex Administratum*, Vol 9, Nomor 4, April 2021.
- Hery Zarkasih, “Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal Hukum IUS*, No.2, Vol.3, Januari 2015.
- Johan’s Kadir Putra, dkk, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Lingkar Perkantoran Coastal Road Di Kabupaten Penajam Paser Utara*, *Jurnal de Jure*, Vol 11 Nomor 2, Oktober 2019.