

TINJAUAN PELAKSANAAN KONSINYASI SEBAGAI TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH MENURUT PRINSIP WELFARE STATE

Renard Kananda Dipta, Erik Syaputra Johan

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

renard.kananda@gmail.com, erik13022003@students.unnes.ac.id

Abstrak

Indonesia sebagai negara hukum berpedoman secara jelas pada aturan-aturan yang ada dalam kebijakan yang berkaitan dengan hak-hak warga negaranya. Salah satu aspek kebijakan yang terkait langsung dengan warga adalah pengadaan tanah/lahan. Pengadaan tanah kesejahteraan umum merupakan salah satu fungsi khusus pemerintah untuk melaksanakan tugas administrasi. Dalam Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pemerintah mengalihkan hak kepemilikan atas tanah dengan cara memberi ganti rugi pada pemilik sebelumnya dengan adil. Jika terjadi penolakan dari pemilik hak atas tanah, instrumen hukum mengatur adanya mekanisme konsinyasi untuk memberikan ganti rugi melalui pengadilan. Namun, mekanisme konsinyasi dijalankan tanpa mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemanusiaan serta tidak menggunakan penilaian yang layak. Dengan demikian telah bertentangan dengan prinsip welfare state yang berpandangan bahwa tindakan yang dilakukan pemerintah tujuannya untuk kesejahteraan rakyat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui regulasi pelaksanaan konsinyasi di Indonesia dan tinjauan pelaksanaan konsinyasi tindakan hukum pemerintah menurut prinsip welfare state. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan mengkaji mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil dalam penelitian yaitu Konsinyasi dapat dimaknai sebagai tindakan hukum pemerintah dalam ranah privat dan sesuai dengan prinsip negara hukum dan konsepsi welfare state dengan catatan pemerintah tidak boleh mengesampingkan prinsip keadilan dan kemanusiaan.

Kata Kunci: Konsinyasi, Welfare State, Pemerintah, Prinsip

Abstract

Indonesia as a constitutional state is clearly guided by the existing rules in policies relating to the rights of its citizens. One aspect of the policy that is directly related to residents is land acquisition. Procurement of public welfare land is one of the special functions of the government to carry out administrative tasks. The Public Interest states that the government transfers ownership rights to land by giving compensation to the previous owner in a fair manner. If there is a refusal from the owner of the land rights, the legal instrument regulates the existence of a consignment mechanism to provide compensation through the courts. However, the consignment mechanism is carried out without considering the principles of justice and humanity and does not use proper judgment. Thus it is contrary to the principle of the welfare state which holds that the actions taken by the government are for the welfare of the people. This study aims to find out the regulations for implementing consignments in Indonesia and reviewing the implementation of consignment actions by the government according to the welfare state principle. This study uses a normative method by studying the mechanism of land acquisition in the public interest. This study uses primary, secondary, and tertiary legal sources. The results of the study are that consignment can be interpreted as a legal action by the government in the private sphere and in accordance with the principles of the rule

of law and the concept of a welfare state, provided that the government cannot ignore the principles of justice and humanity.

Keywords: *Consignment, welfare state, government, Principle*

A. PENDAHULUAN

Negara hukum menurut etimologi merupakan istilah yang lahir dari bahasa asing seperti “*theruleoflaw*” dalam bahasa Inggris, lalu ada “*rechstaat*” dalam bahasa Belanda, “*etatedroit*” dalam bahasa Prancis dan lain sebagainya. Definisi mengenai negara hukum dapat dilihat dalam buku Ilmu Tata Negara Hukum yang ditulis oleh Mutiara’s adalah negara dengan segala kekuasaan dan alat pemerintahannya berdasarkan hukum yang susunannya diatur di dalam undang-undang.¹ Negara Hukum dalam praktiknya bertujuan untuk menyeleenggarakan semua terkait ketertiban hukum, yaitu tata tertib yang pada umumnya dilandaskan hukum yang terdapat pada rakyat.² Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut prinsip negara hukum dengan mengadopsinya ke dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan secara langsung bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Namun, perlu diingat bahwa negara hukum bukanlah sebuah tujuan Indonesia sebagai sebuah negara tetapi untuk menjadi suatu alat agar mencapai *welfarestate*.

Negara Indonesia sebagai negara hukum dalam melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan hak warga negaranya jelas akan berpedoman kepada aturan yang telah berlaku. Salah satu contoh dalam hal kebijakan yang berhubungan dengan warga negara secara langsung adalah pengadaan tanah/lahan. Lahan sendiri menjadi suatu hal yang sangat esensial bagi manusia, baik saat masih hidup ataupun telah meninggal

dunia. Saat hidup manusia memerlukan tanah agar dapat memiliki rumah yang layak bagi mereka bertempat tinggal dan terlindung, manusia juga dalam melaksanakan seluruh aktivitasnya diatas tanah, dan terlebih lagi manusia juga mendapatkan berbagai manfaat dengan objeknya adalah tanah untuk lahan pertanian, perkebunan, perikanan dan lain sebagainya. Disisi lain, saat manusia meninggal dunia tanah menjadi tempat persemayaman terakhir mereka di dunia ini. Tanah atau lahan menjadi obyek yang dapat dimiliki oleh warga negara dan memiliki nilai tersendiri, baik nilai ekonomis maupun nilai moral. Nilai ekonomis yang dimaksud ialah tanah atau lahan dapat menjadi aset bagi pemilik untuk digunakan dalam kepentingan ekonomi seperti jual beli. Sedangkan nilai moral maksudnya ialah tanah oleh kebanyakan orang dianggap sebagai bagian dari kehormatan dirinya yang wajib untuk dijaga dan dipertahankan. Dalam keadaan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa tanah memiliki ruang tersendiri yang mendalam bagi masyarakat.

Pemerintah selaku penyelenggara negara memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk melakukan, menerapkan, dan memonopoli produk kekuasaan dan kewenangan itu dengan cara yang diatur oleh peraturan perundangan. Hal itu dimaksudkan agar berjalannya suatu negara dapat stabil. Stabilitas diperlukan agar tugas pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan publik dan menjaga kepentingan privat dapat berjalan efektif. Pada bidang pertanahan, pemerintah berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai kepemilikan dan pemanfaatan tanah. Kepemilikan didasarkan pada hierarki hak memiliki oleh bangsa, negara, hak ulayat masyarakat

¹ Sinjar, Muhammad Arafah. "Penegakan Hukum Pelanggaran Kesehatan di Tengah Pandemi Covid-19 (Komparasi dengan Berbagai Negara)." (2022): 32-57. [accessed 24/11/2022]

² Mutiara’s, D. "Ilmu Tata Negara Umum." *Pustaka Islam: Jakarta* (1953). [accessed 3/11/2022]

adat, dan hak memiliki perorangan. Pemerintah memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan, baik yang berakibat hukum atau yang tidak berakibat hukum. Jika suatu kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah, maka dalam rangka menjalankan kebijakan itu, pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan suatu tindakan hukum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi salah satu bidang khusus dari fungsi pemerintah dalam menjalankan tugas administrasinya. Kepentingan pembangunan fasilitas publik atau infrastruktur menjadi alasan terbanyak pemerintah melakukan tindakan hukum untuk mengadakan tanah sebagai ruang pembangunan. Lahan atau tanah yang telah dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan pembangunan berdasarkan kepentingan umum akan dialihkan haknya dari kepemilikan sebelumnya menjadi kepemilikan pemerintah. Masifnya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dewasa ini menyebabkan pemerintah membutuhkan banyak lahan untuk membangun. Jika pemerintah tidak dapat menemukan lahan atau tanah strategis untuk digunakan sebagai tempat membangun, maka pemerintah perlu melakukan tindakan hukum untuk mengadakan tanah dengan cara membeli pada pemilik sebelumnya. Regulasi yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum ialah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dasar pertimbangan disahkannya undang-undang tersebut ialah karena dalam melakukan pembangunan, pemerintah memerlukan lahan yang cukup luas. Pemerintah dimungkinkan harus mengadakan tanah dengan cara mengalihkan kepemilikan dari pemilik lama ke penguasaan pemerintah. Rambu-rambu yang diberikan ialah dengan memegang prinsip kemanusiaan, adil, dan demokratis. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pemerintah mengalihkan hak kepemilikan atas tanah dengan cara memberi ganti rugi pada

pemilik sebelumnya dengan adil. Jika terjadi penolakan dari pemilik hak atas tanah, instrumen hukum mengatur adanya mekanisme konsinyasi untuk memberikan ganti rugi melalui pengadilan. Namun, seringkali mekanisme konsinyasi dijalankan tanpa mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemanusiaan serta tidak menggunakan penilaian yang layak. Hal itu tentu sangat bertentangan dengan prinsip *welfarestate* yang berpandangan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tujuan akhirnya ialah kesejahteraan bagi masyarakat. Oleh karena itu, perlu dikaji mengenai 1) Bagaimana regulasi pelaksanaan konsinyasi di Indonesia? dan 2) Bagaimana tinjauan pelaksanaan konsinyasi sebagai tindakan hukum pemerintah menurut prinsip *welfarestate*?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan mengkaji mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta tinjauan konsinyasi sebagai salah satu tindakan hukum pemerintah menurut perspektif prinsip *welfarestate*. Selain itu, sudut pandang penerimaan pembayaran hutang sebagaimana diatur dalam KUH

Perdata menjadi perhatian penulis. Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

C. PEMBAHASAN

1. Regulasi Pelaksanaan Konsinyasi di Indonesia

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo menggencarkan pembangunan infrastruktur sebagai elemen dasar pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pandangan tersebut tentu tidak salah karena memang kemajuan negara harus diawali dari pembangunan nasional.³ Akan tetapi, pembangunan nasional tersebut harus tetap

³Ragga Bimantara. (2019). Penerapan Konsinyasi Terhadap Objek Yang Sudah Dijaminkan Melalui Hak Tanggungan. Jurnal Hukum dan Keadilan IUS. Volume 7 Nomor 2.

memegang prinsip dan orientasi terhadap nilai-nilai kerakyatan. Infrastruktur yang memadai akan memudahkan aksesibilitas dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. Kemajuan infrastruktur akan berdampak pada meningkatkan geliat perekonomian nasional. Salah satu tujuan negara yang termaktub dalam pembukaan konstitusi yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur bahwa :

“Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”

Dalam melakukan tindakan hukum berupa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah harus memberikan ganti rugi pada pemilik sebelumnya sebagai pertimbangan nilai kemanusiaan dan nilai keadilan. Pada faktanya, pemerintah sering mengalami kesulitan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kendala muncul manakala rencana pembangunan oleh pemerintah dengan mengadakan tanah ditolak oleh pemilik tanah. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa kepemilikan atas tanah dapat dicabut jika digunakan untuk kepentingan umum atau bersama. Mekanisme yang dilakukan jika pemerintah mendapatkan penolakan dari pemilik tanah, maka dapat dilakukan mekanisme konsinyasi.

Konsinyasi dapat dipahami sebagai tindakan menitipkan uang atau barang di pengadilan untuk membayar suatu hutang. Suatu pihak dapat menitipkan pembayaran utang dengan dititipkan pada pengadilan. Konsinyasi harus dilakukan dengan cara-cara yang dibenarkan menurut undang-undang. Cara-cara yang dimaksud ialah dengan memberikan penawaran pembayaran kemudian baru dilakukan penitipan uang atau bayar yang menjadi alat pembayaran di pengadilan. Pasal 1404 KUH Perdata menyebutkan bahwa jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat menawarkan pembayaran tunai dan jika masih ditolak kreditur, maka debitur dapat menitipkan pembayaran di pengadilan

dengan cara menitipkan uang atau barang. Setelah itu, maka pembayaran debitur atas suatu obyek dianggap sah dan terjadi peralihan hak atas suatu obyek.

Pada kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah, jika pemilik hak atas tanah menolak, maka pemerintah dapat menitipkan ganti rugi di pengadilan dan sejak saat itu terjadi pengalihan hak atas tanah pada pemerintah. Konsinyasi sebenarnya dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan menghindarkan masyarakat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah dengan tetap mendapatkan ganti rugi dari lepasnya hak kepemilikan atas tanah. Namun, pemerintah harus tetap memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundangan. Besaran ganti rugi yang diberikan harus sesuai dengan penilaian harga atas tanah yang dilakukan oleh petugas yang berwenang dengan tetap mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemanusiaan.

2. Tinjauan Pelaksanaan Konsinyasi sebagai Tindakan Hukum Pemerintah menurut Prinsip Welfare State

Indonesia sebagai negara hukum mendasarkan setiap tindakan dalam menjalankan negara berdasarkan suatu resultansi yang termuat dalam instrumen perundangan. Dalam menjalankan negara, konstitusi mengamatkan hajat hidup warga negara diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah. Pemerintah berlaku sebagai penyelenggara negara yang bertugas menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara melalui berbagai mekanisme. Pemerintah bertindak selaku subyek dari hukum (*dragger vanderechtenplichten*) memiliki kewenangan untuk bertindak. Tindakan yang dilakukan pemerintah dapat berupa suatu perbuatan yang memiliki akibat hukum dan perbuatan yang tidak memiliki akibat hukum. Sajrah Basah, sebagaimana dikutip, berpendapat bahwa perbuatan atau sikap diartikan sebagai keinginan yang dinyatakan

kan atau diwujudkan. Tindakan pemerintah memiliki 2 (dua) jenis, yaitu⁴:

1. Tindakan yang bersifat nyata, yaitu suatu tindakan dari pemerintah yang berdasar pada kejadian faktual dan tidak berakibat hukum sehingga tidak bisa disebut sebagai tindakan dalam lingkup administrasi negara. Misalnya seorang gubernur mengund-undang penyanyi untuk mengisi acara di perkawinan anaknya. Pada perbuatan tersebut, dapat dimaknai bahwa tindakan pemerintah yang dinyatakan berkaitan dengan aktivitas sehari-hari diluar tugas dan fungsinya serta tidak memiliki kekuatan mengikat dan paksaan sehingga tidak menimbulkan sanksi;
2. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum, artinya pemerintah melakukan perbuatan dengan maksud menimbulkan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut dimunculkan dalam bentuk hubungan hukum, baik menciptakan, mengubah, atau mengakhiri hubungan suatu hukum. Pemerintah atau AN sebagai subjek hukum yang mewakili dua institusi, yakni jabatan

Tindakan hukum pemerintah dapat dilakukan pada ranah privat dengan cara pemerintah mengadakan hubungan hukum yang berdasar pada hukum privat (perdata). Selain itu, pemerintah juga dapat melakukan tindakan hukum dalam ranah publik yang berdasar pada hukum publik (administrasi dan pidana). Tindakan pemerintah dalam pengadaan tanah dengan melakukan pengalihan hak dan memberi pembayaran (ganti rugi) berada pada ranah privat. Tindakan hukum tersebut dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dalam menjamin ketersediaan fasilitas publik yang tentunya berguna untuk kepentingan umum. Konsinyasi sebagai salah satu mekanisme pembayaran

hutang dalam ganti rugi atas tanah yang dialihkan haknya sebenarnya merupakan tindakan berdasar hukum asalkan dijalankan dengan baik dan mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemanusiaan.

Negara hukum bukanlah tujuan, melainkan suatu alat untuk mendisiplinkan tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan akhirnya ialah menciptakan kesejahteraan bagi seluruh warga negara Indonesia. Pemerintah memiliki 2 (dua) fungsi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yaitu fungsi mengatur dan fungsi melayani. Dalam mengatur dan melayani, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundangan, hal itu sesuai dengan asas legalitas dalam ranah administrasi. Di dalam negarahukum, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Sebagaimana disebutkan, bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang juga menganut konsepsi negara kesejahteraan. Pada konsep ini, pemerintah diberi kewenangan untuk melakukan diskresi atau tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam ranah kegiatan sosial masyarakat demi menjalankan tugas-tugas untuk kepentingan umum.

Konsinyasi menjadi tindakan hukum yang legal bagi pemerintah dalam hal terjadi perbedaan kepentingan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun, jika pemerintah melakukannya tanpa mempertimbangkan prinsip keadilan dan kemanusiaan, maka konsep melayani dalam mengupayakan kesejahteraan juga tidak dibenarkan menurut hukum. Pemerintah tidak diperkenankan melakukan tindakan “bebas” dalam menyelesaikan perbedaan kepentingan untuk mengutamakan kepentingan umum dengan cara-cara yang melanggar hukum sehingga menimbulkan kesewenang-wenangan. Seringkali tindakan pemerintah dalam menjalankan kewenangan diskresi memunculkan kesewenang-wenangan sehingga masyarakat menjadi korban. Oleh

⁴E. Utrecht. (1966). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Balai Buku Ichtisar.

karena itu, pelaksanaan fungsi negara hukum dan konsepsi *welfarestate* harus berjalan beriringan dan berdasar pada Pancasila sebagai dasar falsafah yang memayungi segala kepentingan dalam penyelenggaraan negara. Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum tidak diperkenankan mengabaikan hak-hak individu. Dengan demikian, maka pemerintah akan memiliki kepercayaan publik dalam setiap kebijakan yang diambil dan menciptakan stabilitas sosial politik sehingga pembangunan dapat berjalan dengan lancar sehingga membawa kesejahteraan bagi masyarakat.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Konsinyasi sebagai salah satu mekanisme dalam pengadaan tanah oleh pemerintah demi kepentingan umum merupakan cara yang legal dan dapat dilakukan oleh pemerintah. Regulasi yang menaungi pelaksanaan konsinyasi diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; KUH Perdata; dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Konsinyasi dapat dimaknai sebagai tindakan hukum pemerintah dalam ranah privat dan sesuai dengan prinsip negara hukum dan konsepsi *welfarestate* dengan catatan pemerintah tidak boleh mengesampingkan prinsip keadilan dan kemanusiaan. Dengan demikian, maka fungsi mengatur dan melayani dari pemerintah dapat terlaksana dengan baik.

B. SARAN

Pemerintah perlu memperhatikan dengan seksama tugas, fungsi, dan wewenang yang diamanatkan instrumen perundangan bagi dirinya. Fungsi pengawasan dalam hukum administrasi sangat penting dilakukan untuk menghindarkan masyarakat dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi negara. Pemerintah perlu berpegang erat pada instrumen hukum sebagai suatu resultansi agar dalam pengambilan kebijakan tidak merugikan kepentingan individu dan kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- E. Utrecht. (1966). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Balai Buku Ichtisar.
- Mutiara's, D. "Ilmu Tata Negara Umum." *Pustaka Islam: Jakarta* (1953). [accessed 3/11/2022]
- Ragga Bimantara. (2019). Penerapan Konsinyasi Terhadap Objek Yang Sudah Dijamin Melalui Hak Tanggungan. *Jurnal Hukum dan Keadilan IUS*. Volume 7 Nomor 2.
- Sinjar, Muhammad Arafah. "Penegakan Hukum Pelanggaran Kesehatan di Tengah Pandemi Covid-19 (Komparasi dengan Berbagai Negara)." (2022): 32-57. [accessed 24/11/2022]