

**PELAKSANAAN KONSINYASI DALAM KEGIATAN PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN JALAN TOL PANDAAN-MALANG  
( STUDI DI DESA CAPANG, KECAMATAN PURWODADI, KABUPATEN  
PASURUAN )**

VASKAL BENOVEN TAMBUNAN

**A B S T R A K**

Kasus pembebasan lahan untuk kepentingan umum lazim di Indonesia pada umumnya, dan terutama di Kabupaten Pasuruan, yaitu tanah untuk kepentingan ruas jalan tol Pandaan-Malang merupakan studi kasus yang menarik, karena isu ini menjadi basis masyarakat luas. Studi ini berjudul: Pelaksanaan Konsinyasi dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang: Studi di Desa Capang, Kecamatan Purwodadi, Kabupaten Pasuruan. Hal yang diungkap/diteliti dalam penelitian ini adalah (1) proses Appraisal dalam menentukan penilaian ganti kerugian terhadap pihak yang di konsinyasi Berdasar Nilai Kewajaran di Desa Capang. (2) Faktor-faktor yang menghambat dalam proses pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sehingga terjadi proses Konsinyasi. Upaya mengatasi hambatan tersebut dilakukan melalui tiga cara, yaitu (a) melalui musyawarah dengan masyarakat; Melalui pengadilan negeri; Dan melalui Mahkamah Agung. Namun, apabila ketiga cara tersebut tetap tidak dapat menyelesaikan masalah, maka cara selanjutnya adalah melakukan konsinyasi. Untuk menciptakan ganti rugi yang memenuhi rasa keadilan keberlanjutan, disarankan ganti rugi tidak dalam bentuk uang, melainkan dalam bentuk saham sesuai salah satu amanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pemerintah hendaknya jangan berbuat memaksa secara halus dalam pengadaan tanah, sekalipun untuk kepentingan umum, melainkan disarankan agar memperhatikan hak-hak dan asal-usul tanah setempat.

***Kata Kunci: Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Konsinyasi.***

**ABSTRACT**

The case of land acquisition for public interest is common in Indonesia in general, and especially in Pasuruan regency, ie. land for the interest of the Pandaan-Malang toll road section. It is an interesting case study as this issue becomes the basis of the wider community. This study entitles Implementation of Consignment in Land Acquisition Activities for Toll Road Development of Pandaan-Malang: Study in Capang Village, Purwodadi District, Pasuruan Regency. The objective of the research are to reveal (1) the Appraisal process in determining the compensation of the valuation of the party in the consignment Based on Fairness Value in the Village Capang, and (2) the inhibiting factors in the implementation process of Land Procurement for Public Interest so that the Consignment process occurred. To overcome these obstacles, three ways are done, namely (a) consultation with the community; the district court; And the Supreme Court. However, if these three ways still can not solve the problems, then the next way is to consign. To get compensation that satisfies the sense of sustainability justice, it is advisable to compensate not in the form of money, but in the form of shares in accordance with one of the mandates of Law No. 2 year of 2012 where it is stated that the Government should not act authoritatively in the procurement of land, even for the public interest, to pay attention to the rights and origins of local land.

***Keywords: Land Procurement, Public Interest, Consignment.***

## PENDAHULUAN

Pengadaan Tanah untuk jalan Tol atau infrastruktur merupakan kebijakan unggulan Presiden Joko Widodo yang berdampak sosial untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, antara lain jalan tol dan dermaga. Isu utama setiap kebijakan sosial adalah untuk menciptakan kesejahteraan, isu ini adalah tentang kekayaan menyangkut kesejahteraan sosial dan ekonomi.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan tol merupakan bagian dari kebijakan sosial, di mana rakyat seyogianya memberikan dukungan penuh terhadap proyek pembangunan infrastruktur yang dicanangkan oleh pemerintah. Sebab, baik jalan tol maupun dermaga tentunya akan memberikan manfaat bagi peningkatan taraf kesejahteraan rakyat, baik langsung maupun tidak langsung. Namun, fakta yang muncul sering kali kontras dengan prediksi dan harapan. Data empiris justru membuktikan bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek yang paling banyak menghadapi kendala, terutama kendala pembebasan lahan. Hampir semua proyek pembangunan jalan tol, seperti jalan tol ruas Pandaan-Malang, menghadapi masalah pembebasan lahan. Pembangunan jalan tol Pandaan-Malang melewati 2 Kabupaten yaitu Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan, 1 Kota yaitu Kota Malang, 34 desa, dan 7 kecamatan, dengan Total luas 3.750.103m<sup>2</sup>. Rencana pembangunan jalan tol Pandaan-Malang yang memiliki luas total 3.750.103m<sup>2</sup>, dengan Panjang 38,688km, sedangkan yang sudah terbayar/ terbebaskan dan dalam proses pembangunan memiliki total luas 2.566.204m<sup>2</sup>, dan yang belum terbebaskan/ terbayar memiliki total luas 1.183.899m<sup>2</sup>.

Kebutuhan akan lahan atau tanah tidak bisa dielakan lagi keberadaannya, karena tanah merupakan kebutuhan utama dalam pelaksanaan pembangunan, karena itu sebelum pelaksanaan suatu pembangunan harus ada terlebih dahulu tersedia nya komponen yang paling prinsip yang dinamakan lahan atau tanah. Tanpa adanya komponen yang utama ini, maka pembangunan tidak akan bisa

diwujudkan. Ketentuan umum Undang-undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum (selanjutnya disebut dengan UU No 2 tahun 2012) mengartikan Pengadaan Tanah sebagai suatu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Secara lebih mendetail, memberikan pengertian pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberi ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan maupun badan hukum).<sup>1</sup>

Pihak yang berhak sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk pembangunan. Pelepasan tanah oleh masyarakat untuk pembangunan menunjukkan peran aktif dari masyarakat tersebut termasuk kesediaannya untuk mengorbankan tanahnya demi sarana pembangunan kepentingan umum. Pengorbanan tanah oleh masyarakat ini bukan semata-mata merupakan hibah masyarakat kepada pemerintah, artinya tanpa pemberian ganti kerugian, akan tetapi apabila pemerintah akan memanfaatkan tanah yang dimiliki masyarakat harus memberikan ganti kerugian yang layak agar tidak mengakibatkan kesengsaraan terhadap masyarakat atas setiap tanahnya yang dipergunakan pemerintah demi pembangunan kepentingan umum.

Pengadaan tanah bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum pihak yang berhak. Menurut John Salindeho, Kepentingan Umum merupakan termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat dengan memperhatikan segi sosial, politik, psikologis, dan hamkamnas (pertahanan dan keamanan

---

<sup>1</sup> Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Yogyakarta, 2016), hlm.1

nasional) atas dasar asas pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>2</sup> Pembangunan yang berkesinambungan membutuhkan proses yang tidak mudah dan untuk itu terkadang muncul permasalahan, untuk itu dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini *eks* pemegang hak atas tanah tidak boleh ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>3</sup>

Dengan Adanya berbagai aktivitas pengadaan tanah tersebut maka akan terjadi pengalihfungsian lahan pertanian . Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pasal 44 (3) menyatakan:

"Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan . "

Pada Undang-undang No. 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Pasal 44 (3), dijelaskan bahwa tanah pertanian pangan berkelanjutan yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum, harus dilakukan dengan disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan<sup>4</sup>. Sedangkan menurut UU No. 2

Th. 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum cara menentukan bentuk ganti kerugian ialah dengan cara musyawarah bentuk ganti kerugian, pada Pasal 36 UU No. 2 th 2012 pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Pemukiman Kembali;
- d. Kepemilikan Saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dalam hal ini instansi yang membutuhkan tanah dan Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan Musyawarah penentuan bentuk ganti kerugian, pada Pasal 37 (2) pada Undang-undang No. 2 di atas, dijelaskan bahwa "*hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan*".

Dalam hal ini di Desa Capang, Kecamatan Purwodadi, Kabupaten Pasuruan, termasuk salah satu wilayah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang. Menurut data yang diperoleh dari kantor Pengadaan Tanah, luas Desa Capang yang terkena pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang seluas 107.088m<sup>2</sup>, dan jumlah bidang 153 bidang. Jumlah bidang yang sudah dibebaskan di Desa Capang sebanyak 133 Bidang, dengan total luas 91.477m<sup>2</sup>, dan sisa bidang yang belum dibebaskan sebanyak 20 bidang dengan luas 15.611m<sup>2</sup>. Penyebab sisa bidang yang belum terbayar tersebut dikarenakan, ada masalah pada bentuk besaran nilai ganti kerugian yang telah diberikan oleh hasil penilaian dari tim appraisal. Warga tidak sepakat dengan jumlah besaran nilai ganti kerugian tersebut, sehingga mereka menolak lahan untuk dibebaskan.

Kesadaran para pemilik tanah dalam mengorbankan tanahnya dalam kepentingan

<sup>2</sup> John Salindeho, **Masalah Tanah dalam Pembangunan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.40

<sup>3</sup> Jarot Widya Muliawan, **Cara Mudah Pahami....., Op.Cit**, hlm. 2-3

<sup>4</sup> Rahayu Subekti, "**Jurnal Perlindungan Lahan Pertanian dalam mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah bagi**

**Pembangunan**" dalam <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/8662/7750>, diakses tgl 06 Desember 2017

umum dinilai masih rendah, terbukti setiap ada pembebasan tanah para pemilik tanah masih ada yang mengharapkan uang ganti kerugian sebesar mungkin, dengan harapan setelah tanahnya dibebaskan para pemilik tanah tidak akan terlantar. Keluhan dan harapan warga ini belum terdengar sepenuhnya oleh pemerintah, kalau sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 2012 setiap pemberian ganti kerugian ini masih berpatokan pada harga NJOP dan diketahui bersama harga NJOP itu sendiri masih dibawah harga pasaran yang ada di masyarakat. Sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 2012, masih menggunakan Pasal 16 Perda No. 6 tahun 2004 dalam menentukan dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar Nilai Jual Objek Pajak ( yang selanjutnya disebut NJOP )<sup>5</sup>. Namun dengan berlakunya UU No. 2 Tahun 2012 yang berlaku efektif 1 Januari 2015, penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian ditentukan oleh juru taksir (appraisal). Apakah dengan adanya juru taksir (appraisal) tersebut menjamin masalah besarnya ganti kerugian, dan tidak akan timbul masalah? tentu tidak ada yang menjamin. Tim ini Independent, yang menentukan harga ganti kerugian tanpa ada pengaruh dari pihak manapun.<sup>6</sup>

Pelaksana Pengadaan Tanah (yang selanjutnya disebut P2T) setelah menerima rekomendasi dari tim appraisal, kemudian menyampaikan kepada para pemilik tanah, dan para pemilik tanah mempunyai otoritas menolak usulan harga dari tim appraisal. Kesimpulannya, kalau masyarakat masih menolak besarnya ganti kerugian yang sudah disampaikan, karena masih dianggap masih terlalu rendah, maka masyarakat berhak mengajukan keberatan terhadap besarnya ganti kerugian tersebut ke Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah bagi kepentingan umum.<sup>7</sup>

## PEMBAHASAN

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 147

<sup>6</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum* (Jakarta, 2015), hlm. 79-80

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 80

### A. Proses Appraisal dalam Menentukan Penilaian Ganti Kerugian terhadap Pihak yang di Konsinyasi Berdasar Nilai Kewajaran di Desa Capang

Pengadaan Tanah untuk jalan Tol atau infrastruktur merupakan kebijakan unggulan Presiden Joko Widodo yang berdampak sosial untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, antara lain jalan tol dan dermaga. Isu utama setiap kebijakan sosial adalah untuk menciptakan kesejahteraan, isu ini adalah tentang kekayaan menyangkut kesejahteraan sosial dan ekonomi. Namun, fakta yang muncul sering kali kontras dengan prediksi dan harapan. Data empiris justru membuktikan bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek yang paling banyak menghadapi kendala, terutama kendala pembebasan lahan. Hampir semua proyek pembangunan jalan tol, seperti jalan tol ruas Pandaan-Malang, menghadapi masalah pembebasan lahan.<sup>8</sup>

Pembangunan jalan tol Pandaan-Malang melewati 2 Kabupaten yaitu Kabupaten Malang dan Kabupaten Pasuruan, 1 Kota yaitu Kota Malang, 34 Desa, dan 7 Kecamatan, dengan Total luas 3.750.103m<sup>2</sup>. Rencana pembangunan jalan tol Pandaan-Malang yang memiliki luas total 3.750.103m<sup>2</sup>, dengan Panjang 38,688km, sedangkan yang sudah terbayar/ terbebaskan dan dalam proses pembangunan memiliki total luas 2.566.204m<sup>2</sup>, dan yang belum terbebaskan/ terbayar memiliki total luas 1.183.899m<sup>2</sup>.<sup>9</sup>

Kebutuhan akan lahan atau tanah tidak bisa dielakan lagi keberadaannya, karena tanah merupakan kebutuhan utama dalam pelaksanaan pembangunan, karena itu sebelum pelaksanaan suatu pembangunan harus ada terlebih dahulu tersedianya komponen yang paling prinsip yang dinamakan lahan atau tanah. Tanpa adanya komponen yang utama ini, maka pembangunan tidak akan bisa diwujudkan. Untuk itu dibentuklah suatu

<sup>8</sup> Swandi, Panitera Pengadilan Bangil, Wawancara, tanggal 10 Januari 2018

<sup>9</sup> Mulyoto, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Wawancara, tanggal 20 Desember 2017

lembaga pengadaan tanah untuk pembangunan, yaitu Pelaksana Pengadaan Tanah (yang selanjutnya disebut P2T). Pada hukum Positif Indonesia telah mengatur mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Secara lebih mendetail, Imam koeswahyono memberikan pengertian pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberi ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan maupun badan hukum).<sup>10</sup> Pihak yang berhak sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk pembangunan. Pelepasan tanah oleh masyarakat untuk pembangunan menunjukkan peran aktif dari masyarakat tersebut termasuk kesediaannya untuk mengorbankan tanahnya demi sarana pembangunan kepentingan umum.

Pengorbanan tanah oleh masyarakat ini bukan semata-mata merupakan hibah masyarakat kepada pemerintah, artinya tanpa pemberian ganti kerugian, akan tetapi apabila pemerintah akan memanfaatkan tanah yang dimiliki masyarakat harus memberikan ganti kerugian yang layak agar tidak mengakibatkan kesengsaraan terhadap masyarakat atas setiap tanahnya yang dipergunakan pemerintah demi pembangunan kepentingan umum.<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan pengertian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dari rumusan ganti kerugian yang diberikan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 seharusnya ganti rugi yang ditawarkan tidak merugikan pemilik tanah, justru seharusnya memberikan kelangsungan hidup sosial dan ekonomi yang lebih baik. Namun kenyataannya selama ini terkadang masih ada perlawanan yang dilakukan oleh

pemilik tanah yang tanahnya dilalui proyek jalan tol.

Peraturan perundang-undangan mengatur secara komprehensif pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai dari perencanaan, persiapan, hingga pelaksanaan. Hal itu untuk memastikan pengadaan tanah sesuai tujuan, yakni untuk kepentingan umum. Adanya penjelasan secara spesifik mengenai kriteria kepentingan umum agar tidak terjadi penyalahgunaan pengadaan tanah dengan dalih kepentingan umum. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa kepentingan umum disebutkan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan tol, dengan dasar yang paling pokok adalah Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka pengadaan tanah jalan tol ruas pandaan malang yang termasuk dalam kepentingan umum. Fungsi sosial ini menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Adanya keseimbangan antara kedua kepentingan tersebut diharapkan dapat tercapai keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Hukum positif Indonesia telah mengatur mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan sebagai berikut:

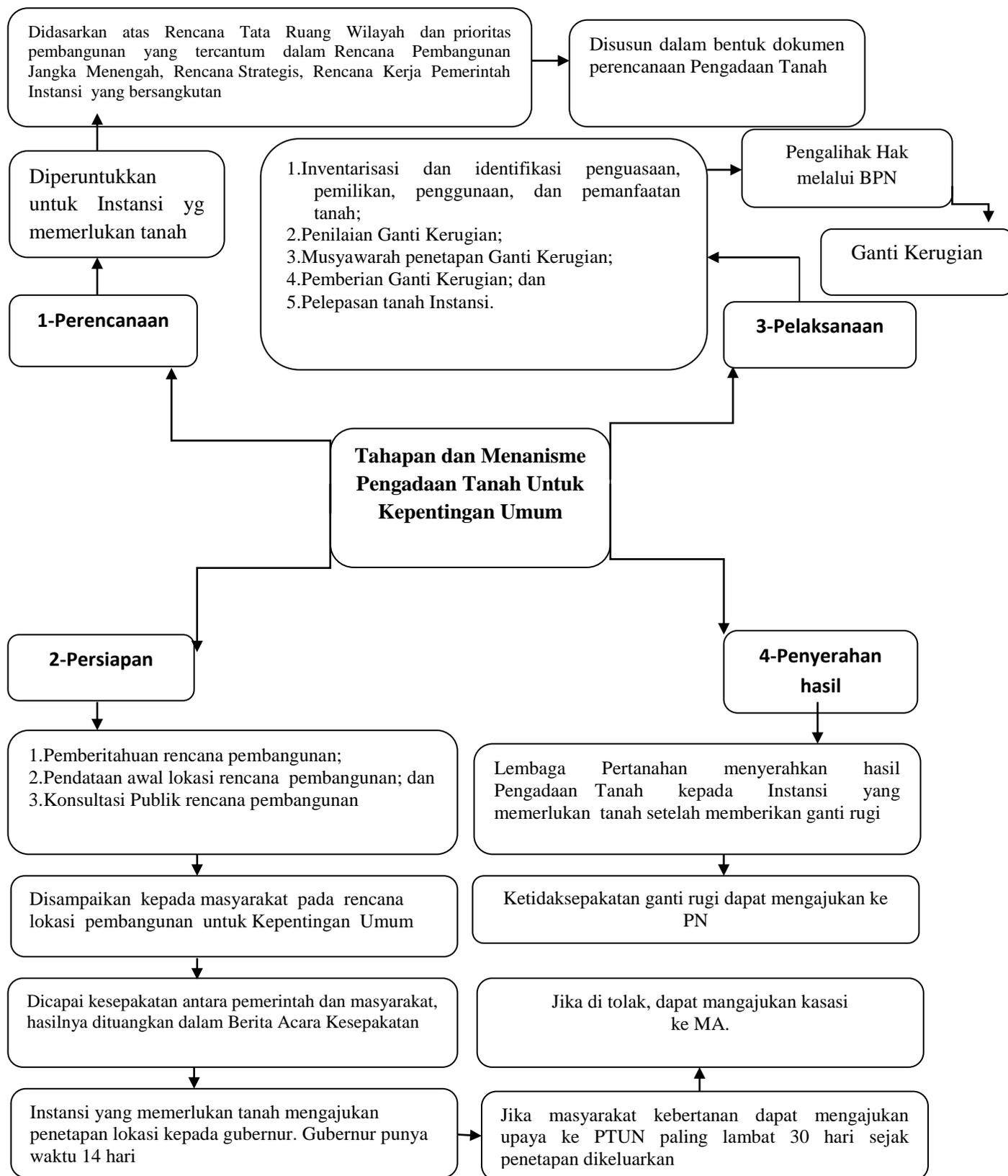
- a. Perencanaan;
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan
- d. Penyerahan hasil.

<sup>10</sup> Lihat Jarot Widya Muliawan, *Loc. Cit.*, hlm. 1

<sup>11</sup> Mulyoto, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Wawancara, tanggal 20 Desember 2017

Sumber: Data primer diolah dari kantor Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

**Bagan. 1**  
**Alur Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**



Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh lembaga pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak, dalam pemberian ganti kerugian. Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Pihak Penilai (Apprasial) yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah.<sup>12</sup>

Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. pelanggaran terhadap kewajiban penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup> Dalam hal ini pihak yang menentukan nilai ganti kerugian ialah pihak Apprasial, tim Apprasial bersifat *independent* tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun.<sup>14</sup> Dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian, tim apprasial sudah menghitung dengan rumusannya berdasarkan data-data yang diperoleh dari lapangan.<sup>15</sup>

Pelaksana Pengadaan Tanah (yang selanjutnya disebut P2T) setelah menerima rekomendasi dari tim appraisal, kemudian menyampaikan kepada para pemilik tanah, dan para pemilik tanah mempunyai otoritas menolak usulan harga dari tim appraisal. Kesimpulannya, kalau masyarakat masih menolak besarnya ganti kerugian yang sudah disampaikan, karena masih dianggap masih terlalu rendah, maka masyarakat berhak mengajukan keberatan terhadap besarnya ganti kerugian tersebut ke Pengadilan Negeri di

wilayah lokasi pengadaan tanah bagi kepentingan umum.<sup>16</sup>

Dalam hal ini di Desa Capang, Kecamatan Purwodadi, Kabupaten Pasuruan, termasuk salah satu wilayah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang. Menurut data yang diperoleh dari kantor Pengadaan Tanah, luas Desa Capang yang terkena pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang seluas 107.088m<sup>2</sup>, dan jumlah bidang 153 bidang. Jumlah bidang yang sudah dibebaskan di Desa Capang sebanyak 133 Bidang, dengan total luas 91.477m<sup>2</sup>, dan sisa bidang yang belum dibebaskan sebanyak 20 bidang dengan luas 15.611m<sup>2</sup>. Penyebab sisa bidang yang belum terbayar tersebut dikarenakan, ada masalah pada bentuk besaran nilai ganti kerugian yang telah diberikan oleh hasil penilaian dari tim appraisal. Warga tidak sepakat dengan jumlah besaran nilai ganti kerugian tersebut, sehingga mereka menolak lahan untuk dibebaskan.

#### **B. Analisis Data Tentang Faktor-faktor yang Menghambat dalam Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sehingga Terjadi Proses Konsinyasi**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan tol merupakan bagian dari kebijakan sosial, di mana rakyat seyogianya memberikan dukungan penuh terhadap proyek pembangunan infrastruktur yang dicanangkan oleh pemerintah. Namun, fakta yang muncul sering kali kontras dengan prediksi dan harapan. Data empiris justru membuktikan bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek yang paling banyak menghadapi kendala, terutama kendala pembebasan lahan.<sup>17</sup>

Menurut Adrian Sutedi, masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk

<sup>12</sup> Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>13</sup> Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>14</sup> Mulyoto, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Wawancara, 20 Desember 2017

<sup>15</sup> Nanang, Tim Apprasial, wawancara, 18 Januari 2018

<sup>16</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum* (Jakarta, 2015), hlm. 80

<sup>17</sup> Swandi, Panitera Pengadilan Negeri Bangil, wawancara 10 Januari 2018

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.<sup>18</sup> Tanah memegang peranan yang sangat penting yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu pembangunan jalan tol.

Sebagaimana penulis jelaskan di atas, bahwa di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan tol, pasti ditemukan hambatan yang menjadi tangan bagi pihak pemerintah yang membutuhkan tanah. Namun untuk mengatasi hambatan-hambatan itu, diperlukan upaya-upaya hukum maupun upaya non hukum sebagai solusi untuk menyelesaikan kemacetan pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum jalan tol.

Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum seperti jalan tol di Kabupaten Pasuruan merupakan sesuatu yang sangat diharapkan agar dalam pengerjaan jalan tol berjalan lancar sehingga cepat terealisasi. Namun pada kenyataannya setiap kegiatan pengadaan Tanah untuk kepentingan umum tersebut, tidak selalu berjalan dengan lancar dan selesai dengan cepat. Hal tersebut disebabkan adanya beberapa faktor yang menjadi penghambat bagi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut.<sup>19</sup> Adapun yang menjadi faktor Penghambat Pelaksanaan mekanisme Pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan tol Kab.Pasuruan adalah sebagai berikut.<sup>20</sup>

#### **Faktor Penghambat**

##### a. Struktur Hukum

- 1) Sulitnya dicapai kesepakatan ganti rugi antara pihak yang memiliki objek pengadaan tanah dengan pemerintah, sehingga memakan waktu yang lama.

- 2) Nilai keadilan ganti kerugian yang sulit dicapai karena pihak yang memiliki objek pengadaan tanah dalam posisi tanahnya tidak dijual atau diganti, masalah keadilan merupakan masalah yang rumit, persoalan mana yang dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia.<sup>21</sup>
  - Substansi Hukum
    - Persoalan norma hukum dalam mengatur waktu penyelesaian ganti rugi terlalu singkat baik dalam pengajuan upaya keberatan ke PN dan Kasasi Mahkamah Agung.
  - b. Kultur Hukum
    - 1) Adanya pihak ketiga selain pihak yang memiliki objek pengadaan tanah dan pemerintah yang menghambat jalannya pembebasan tanah.
    - 2) Kedudukan tanah yang masih dalam
    - 3) sengketa.
    - 4) Selanjutnya lihat bagan berikut:

---

<sup>18</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Jakarta, 2008), hlm. 45-46.

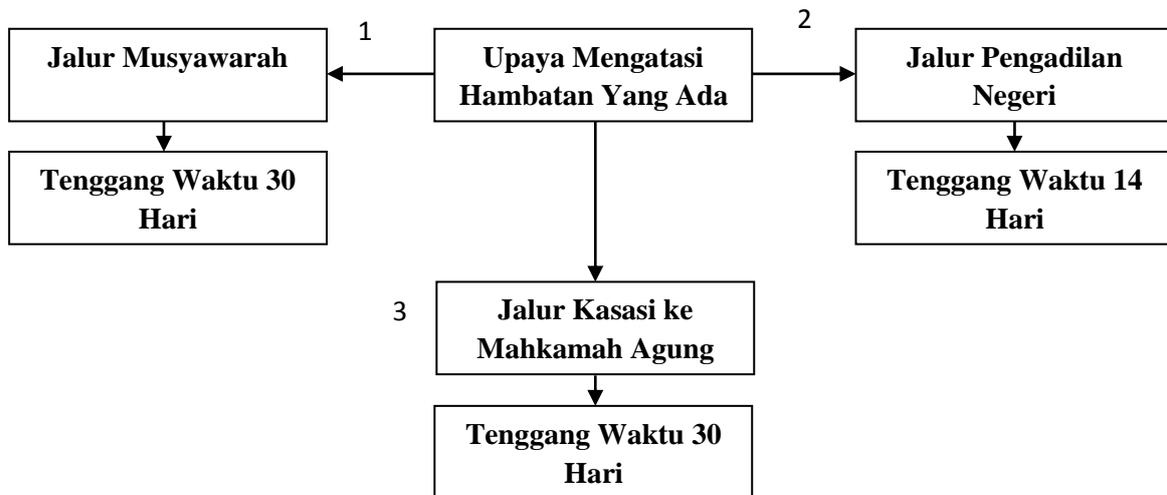
<sup>19</sup> Mulyoto, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Wawancara tanggal 20 Desember 2017

<sup>20</sup> *ibid*

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1980, hlm.169

**Bagan. 2**  
**Alur Upaya Mengatasi Hambatan Pelaksanaan Mekanisme Pengadaan Tanah.**



Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ada adalah dengan beberapa jalur, yaitu sebagai berikut:

1. Jalur musyawarah dengan masyarakat Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Musyawarah ini dilakukan dalam rangka mencari solusi atau titik temu antara pemerintah dengan masyarakat sebagai pemilik tanah.

2. Jalur Pengadilan Negeri  
Jika dalam musyawarah tidak dicapai kesepakatan, maka jalur yang dapat ditempuh yaitu melalui Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada

pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

3. Jalur Mahkamah Agung

Jika putusan pengadilan masih dianggap kurang memuaskan bagi pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian, maka pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.<sup>22</sup>

Adanya putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap juga tidak memungkinkan sengketa tersebut selesai. Sehingga dilakukannya konsinyasi yang pada akhirnya juga terjadi penolakan dari masyarakat. Sebagian masyarakat menolak adanya

<sup>22</sup> Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena penerapan konsinyasi ini dianggap melanggar prinsip keadilan dan melanggar hak asasi manusia. Dengan adanya penolakan terhadap konsinyasi tersebut, berarti bahwa masyarakat juga tetap menolak ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri. Pada kenyataannya, konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini memang tidak dapat diterima oleh masyarakat sebagai alternatif penyelesaian sengketa ganti rugi pengadaan tanah karena beberapa alasan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Pencabutan hak atas tanah dilakukan secara langsung oleh Presiden. Oleh karena itu, apabila dibandingkan dengan konsinyasi, pencabutan hak atas tanah merupakan cara yang lebih pantas untuk menghapuskan hak atas tanah milik perorangan, karena dilakukan langsung oleh presiden dengan pertimbangan-pertimbangan yang memang benar-benar untuk kepentingan umum.

4. alur musyawarah dengan masyarakat Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Musyawarah ini dilakukan dalam rangka mencari solusi atau titik temu antara pemerintah dengan masyarakat sebagai pemilik tanah.

#### 5. Jalur Pengadilan Negeri

Jika dalam musyawarah tidak dicapai kesepakatan, maka jalur yang dapat ditempuh yaitu melalui Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang

Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

#### 6. Jalur Mahkamah Agung

Jika putusan pengadilan masih dianggap kurang memuaskan bagi pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian, maka pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.<sup>23</sup>

Adanya putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap juga tidak memungkinkan sengketa tersebut selesai. Sehingga dilakukannya konsinyasi yang pada akhirnya juga terjadi penolakan dari masyarakat. Sebagian masyarakat menolak adanya konsinyasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena penerapan konsinyasi ini dianggap melanggar prinsip keadilan dan melanggar hak asasi manusia. Dengan adanya penolakan terhadap konsinyasi tersebut, berarti bahwa masyarakat juga tetap menolak ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri. Pada kenyataannya, konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini memang tidak dapat diterima oleh masyarakat sebagai alternatif penyelesaian sengketa ganti rugi pengadaan tanah karena beberapa alasan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Pencabutan hak atas tanah dilakukan secara langsung oleh Presiden. Oleh karena itu, apabila dibandingkan dengan konsinyasi, pencabutan hak atas tanah

---

<sup>23</sup> Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

merupakan cara yang lebih pantas untuk menghapuskan hak atas tanah milik perorangan, karena dilakukan langsung oleh presiden dengan pertimbangan-pertimbangan yang memang benar-benar untuk kepentingan umum.

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam analisis hasil di atas, maka dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut hukum positif Indonesia dimulai dari tahap perencanaan, Kemudian tahap persiapan dengan pemberitahuan rencana pembangunan, dan pendataan awal lokasi rencana pembangunan kemudian disampaikan ke masyarakat, Kemudian tahap pelaksanaan yang diawali dari inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, dan penilaian ganti kerugian, serta musyawarah penetapan ganti kerugian bahkan pemberian ganti kerugian; dan pengalihan hak melalui BPN. Kemudian tahap penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah memberikan ganti rugi, ketidaksepakatan ganti rugi dapat mengajukan ke PN. Pada dasarnya besaran nilai ganti kerugian yang diberikan untuk masyarakat sudah memenuhi kewajaran dan kelayakan, dikarenakan di daerah Desa Capang tersebut lebih banyak yang sepakat/ setuju dengan besaran nilai ganti kerugiannya dibandingkan dengan jumlah masyarakat yang tidak sepakat/ setuju. Penilaian yang dilakukan oleh tim appraisal sudah berdasarkan data-data yang diperoleh dari lapangan dan survey-survey yang dilakukan untuk mengetahui harga pasaran tanah disekitar wilayah tersebut.
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, lebih banyak masalah di masyarakatnya. Dikarenakan berbagai hal, seperti: masyarakat yang keberatan akan adanya pembebasan lahan tersebut, ketidaksepakatan masyarakat dengan nilai ganti

kerugian, tanah yang sengketa, pemlik tanah yang tidak diketahui keberadaannya, dsb. Tetapi setiap masalah pasti ada cara untuk penyelesaiannya. Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut adalah dilakukan melalui tiga cara, yaitu: melalui musyawarah dengan masyarakat; melalui pengadilan negeri; dan melalui Mahkamah Agung. Maka apabila dengan 3 cara tersebut tidak dapat juga menyelesaikan masalah, maka pemerintah melakukan konsinyasi di Pengadilan Negeri setempat, jalan terakhir apabila masyarakat tetap menolak dan bertahan, maka pemerintah melakukan eksekusi berdasarkan atas dasar hukum Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, maka pemerintah mengambil tanah-tanah hak (tanah yang padanya dilekati hak individu atau badan hukum/ keagamaan) dan atas dasar fungsi sosial tanah yang dijelaskan pada UUPA pasal 18 yang menyatakan bahwa "*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak, menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.*"

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku-buku**

- Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*
- John Salindeho, 1998. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika
- Mudakir Iskandar Syah, 2015. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Sinar Grafika
- Adrian Sutedi, 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika
- Soerjono Soekanto, 1980. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: CV Rajawali

**Website**

Rahayu Subekti, “Jurnal Perlindungan Lahan Pertanian dalam mengantisipasi Alih Fungsi

Tanah Akibat Pengadaan Tanah bagi Pembangunan” dalam <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/viewFile/8662/7750>, diakses tgl 06 Desember 2017.