

## **SKRIPSI**

# **GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Kasus Proses Pembangunan Pasar Porong di Kabupaten Sidoarjo)**

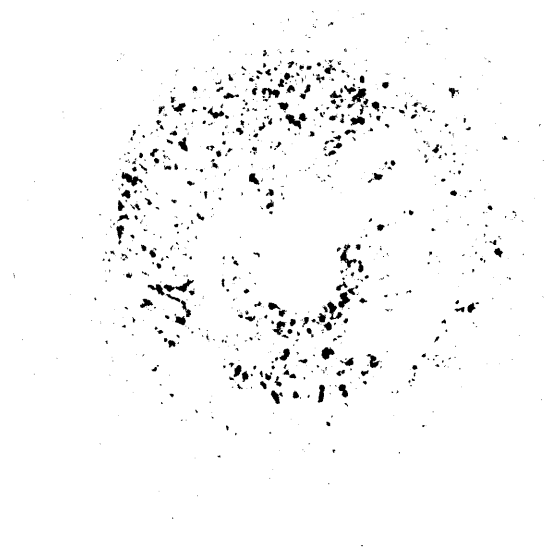


**INDRIANINGTYAS PANCAWARDHANY**  
**NIM. 030015147**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2004**

Universitas Airlangga

SKRIPSI  
DIPERSONAKAN  
UNTUK MEMENUHI  
SYARAT  
DIPLOMA  
SARJANA  
MAGISTER  
DOKTOR



Perpustakaan Universitas Airlangga  
Jl. M. Yoesoed No. 10-11  
Surabaya 60132

Indrianingtyas P.  
Ganti Kerugian Dalam  
Perdagangan

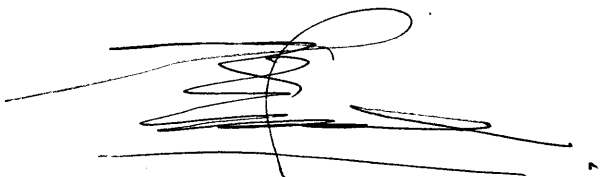
**GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH  
BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN  
UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
(Studi Kasus Proses Pembangunan Pasar Porong  
di Kabupaten Sidoarjo)**

**SKRIPSI**

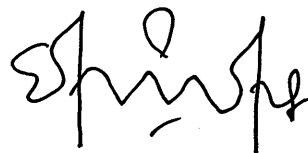
**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**Dosen Pembimbing,**

**Penyusun,**



**Eman Ramelan, S.H., M.S.**  
**NIP. 131 286 715**



**Indrianingtyas P.**  
**NIM. 030015147**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2004**

REVISI  
DIPERIKSA OLEH  
DOKTERAN  
DIPERIKSA OLEH  
DOKTERAN

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI  
DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
1984

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji**

**Pada hari Jum'at, tanggal 11 Juni 2004**

**Panitia Penguji Skripsi :**

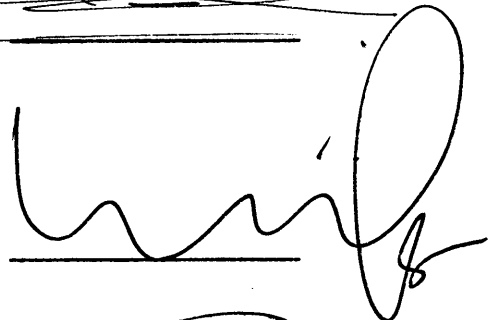
**Ketua : Sumardji, S.H., M.Hum.**



**Anggota : 1. Eman Ramelan, S.H., M.S.**



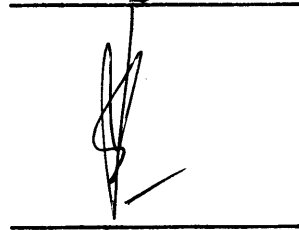
**2. Urip Santoso, S.H., M.H.**



**3. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.**



**4. Sri Winarsih, S.H., M.H.**



*“Menerima apa adanya bukanlah diam  
tetapi berusaha untuk lebih baik  
dan menjadi yang terbaik  
sebagai wujud rasa syukur kita pada-NYA.”*

*NURUDIN*

*Kupersembahkan Skripsi ini Untuk:*

*Papa & Mama Tercinta serta Kakak-Kakak Yang Kucintai*

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi wabarakatuh,

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah ke hadirat Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang atas karunia dan rahmat-Nya yang dilimpahkan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS PROSES PEMBANGUNAN PASAR PORONG DI KABUPATEN SIDOARJO)**.

Skripsi ini disusun dan diajukan dengan maksud untuk memenuhi salah satu persyaratan kelulusan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Dalam menyelesaikan skripsi ini tak lain juga disebabkan oleh adanya bantuan dari berbagai pihak, karenanya pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
2. Bapak Eman Ramelan, S.H., M.S., selaku dosen pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan dorongan, bimbingan dan saran dalam penyusunan skripsi ini serta mendampingi penulis dalam sidang mempertahankan skripsi ini di hadapan para penguji;



3. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., Bapak Urip Santoso, S.H., M.H., Bapak Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum., dan Ibu Sri Winarsih, S.H., M.H., selaku dosen penguji;
4. Ibu Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M., selaku dosen wali yang telah banyak memberikan pengarahan, masukan dan bimbingan selama penulis menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
5. Para dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang telah memberikan ilmunya selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum;
6. Panitia Pengadaan Tanah di Kabupaten Sidoarjo, yang telah memberi izin kepada penulis untuk melakukan wawancara, penelitian lapangan serta pengambilan data;
7. Keluargaku tercinta : Papa dan Mama, mas Didit "*Cimot*", mbak Naning dan mas Andi "*Bang P*". Terimakasih atas doa dan kasih sayangnya yang tulus selama ini serta seluruh keluarga besar, Eyang Kakung, Pak Dhe, Budhe, Oom, Tante atas segala dukungannya hingga tersusunnya skripsi ini;
8. "*My Sweetheart*" Nurudin, yang paling kusayangi dan selalu jadi semangatku beserta keluarga besarnya, Ibu Djamil sekeluarga yang telah memberikan dukungan dan doa selama ini serta Budhe Elok dan Budhe I'ik;
9. Mbak Ufil, Mas Nesti beserta seluruh keluarga besar di Porong, terimakasih yang tak terhingga atas segala inspirasi, masukan, dukungan, semangat, doa dan bantuannya baik moril maupun materiil, hingga tersusunnya skripsi ini;

10. Mas Biang '99, *thanks a lot* buat pinjaman buku2 agrariannya, bermanfaat banget lho? tapi maaf ya kalo pinjemnya kelamaan hehe... *A Luta Continua*;
11. "My Best Friends" Icha, yang udah nemenin sidang, Dini dan Nova beserta keluarga besarnya.... Semoga persahabatan kita kan' tetap abadi selamanya;
12. Eka, Ratna "Mak Nyak", Ninin, makasih banyak udah nemenin aku waktu sidang. Sulis, Irene, Ike, Pitria, Kristin, Novi, Lilik, Putri, Uci, Tika, Wida "Mami" serta seluruh angkatan 2000 baik yg udah lulus maupun yg belum, Ahmad, Adam, Fajar "Tempe", Yus, Ivone, Santi, Aan... Nandang cepet lulus;
13. Ipoet, makasih buat pinjaman buku2nya serta buat temen2 eks KKN kel. 14;
14. Kakak2 angkatan 1999, baik yg udah lulus maupun yg belum dan adik2 angkatan 2001, 2002, 2003. tuk' Yhogi 99, Yus Achtini 01.. *Wish u success!*;
15. Teman-teman eks SDN Rungkut Menanggal II Surabaya, eks SMPN 17 Surabaya serta eks SMUN 16 Surabaya, Anna, Gallyh dll.. *Viva forever guys*  
Semoga Allah SWT membalas kebaikan-kebaikan semua pihak dan melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan yang terdapat dalam skripsi ini, oleh karenanya kritik dan saran dari pembaca sangat penulis harapkan.

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Surabaya, Agustus 2004

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b>	
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	
<b>LEMBAR MOTTO</b>	
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN</b>	
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya.....	1
2. Penjelasan Judul.....	9
3. Alasan Pemilihan Judul.....	12
4. Tujuan dan Manfaat Penulisan.....	13
5. Metode Penulisan.....	15
a. Pendekatan Masalah.....	15
b. Sumber Bahan Hukum.....	16
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.....	16
d. Analisis Bahan Hukum.....	17
6. Pertanggungjawaban Sistematis.....	17
<b>BAB II KESEPAKATAN SEBAGAI DASAR DALAM PENETAPAN BESAR GANTI KERUGIAN.....</b>	<b>20</b>
1. Penentuan Pemberian Ganti Kerugian dan Pelaksanaannya.....	20

2. Musyawarah dan Peran Para Pihak Dalam Pencapaian Kata Sepakat	39
--	----

**BAB III PENOLAKAN ATAS PENETAPAN BESARNYA GANTI  
KERUGIAN.....52**

1. Beberapa Faktor Penyebabnya.....	52
2. Upaya Penyelesaian Untuk Mengatasi Penolakan Ganti Kerugian	66

**BAB IV PENUTUP.....76**

1. Kesimpulan .....	76
2. Saran.....	77

**DAFTAR BACAAN**

**LAMPIRAN**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya**

Tanah dan Pembangunan merupakan dua entitas yang tak dapat dipisahkan. Secara sederhana dapat dikatakan; tak ada pembangunan tanpa tanah. Di Indonesia dewasa ini, tak ada suatu paham yang begitu berpengaruh seperti paham “pembangunan”. Implementasi dari paham ini memberi perubahan yang sangat berarti terhadap keseluruhan aspek “tanah”. Pembangunan selalu membutuhkan tapak untuk perwujudan proyek-proyek, baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri, maupun perusahaan milik swasta.<sup>1</sup>

Pelaksanaan pembangunan Pasar Porong terus digalakkan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan segala upaya telah mencoba melakukan pembenahan di segala sektor kehidupan sebagai upaya untuk merealisasikan apa yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, dan dalam rangka mencapai tujuan Pembangunan Nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan pasar tersebut diarahkan pada peningkatan peranannya sebagai urat nadi kehidupan ekonomi yang diarahkan pada terwujudnya sistem perekonomian yang andal,

---

<sup>1</sup>Noer Fauzi (Penyunting), *Argumentasi konferensi “Tanah dan Pembangunan”*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h. 4.

berkemampuan tinggi dan diselenggarakan secara terpadu dalam menunjang dan sekaligus menggerakkan dinamika pembangunan.

Tanah sebagai salah satu unsur penting dalam Pembangunan Nasional, penggunaannya seharusnya dapat memberikan kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Meningkatnya pembangunan dewasa ini membawa konsekuensi makin banyak diperlukan tanah sebagai sarana dan prasarannya.

Pertumbuhan penduduk dan kebutuhannya yang terus meningkat ternyata tidak mampu diimbangi oleh suplai tanah. Ketidakseimbangan itu tetap membawa konsekuensi bahwa kebutuhan manusia akan tanah baik sebagai basis dari terciptanya kebutuhan itu ataupun sebagai faktor produksi harus dipenuhi.<sup>2</sup>

Dalam pada itu, perlu diperhatikan bahwa berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut, khususnya untuk keperluan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, sehubungan dengan kepentingannya dalam mensejahterakan rakyat, terpaksa harus melibatkan tanah milik anggota masyarakat.

Hal demikian terjadi karena :

Akhir-akhir ini dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan, sedangkan tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut sudah sangat terbatas atau tidak ada lagi, sehingga satu-satunya jalan yang dapat ditempuh untuk memenuhi kebutuhan tersebut di atas, ialah dengan cara pembebasan (sekarang pengadaan) tanah atau tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dengan hak-hak adat atau tanah dengan hak-hak lain.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan (Dimensi Keadilan dan Kepentingan Ekonomi)*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h. 40-41.

<sup>3</sup>Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, *Surat Edaran Pembebasan Tanah*, Jakarta, 3-12-1975, dikutip dari Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. VIII, Djambatan, Jakarta, 1988, h. 601.

Berkeaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan menurut ketentuan hukum yang berlaku di negara Republik Indonesia, setelah berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 dapat dilakukan dengan melalui dua saluran; yaitu :

1. Pengadaan tanah  
ialah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti kerugian atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.
2. Pencabutan hak-hak atas tanah (*Onteigening*)  
Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai memenuhi suatu kewajiban hukum.<sup>4</sup>

Pembebasan (sekarang pengadaan) hak atas tanah dapat dipandang sebagai langkah pertama untuk mendapatkan hak atas tanah warga masyarakat, baik yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta. Tanah tersebut tidak hanya berupa tanah negara saja tetapi juga tanah yang telah dikuasai oleh penduduk dengan dibebani berbagai macam hak, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan lain sebagainya. Disini sering timbul suatu masalah antara pemilik atau penguasa tanah yang terkena pembebasan (sekarang pengadaan) tanah itu dengan Pemerintah yang menghendaki pembebasan (sekarang pengadaan) tanah tersebut. Pembebasan (sekarang pengadaan) tanah tersebut baru dapat dilakukan setelah adanya kesepakatan antara kedua belah pihak. Sering timbul tidak adanya kata sepakat dalam menentukan ganti kerugian, yang pada umumnya adalah karena terlalu murah penawaran dari pihak yang

---

<sup>4</sup>Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Cet. I, Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1978, h. 4.

membutuhkan tanah sedangkan di lain pihak, pemilik tanah menawarkan dengan harga yang tinggi.<sup>5</sup>

Untuk pembangunan Pasar Porong tersebut, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menempuh cara pengadaan tanah sebab Pemerintah Kabupaten Sidoarjo bukan subyek pemegang hak atas tanah tetapi ia menginginkan tanah tersebut, Proses jual beli tidak mungkin dilakukan karena subyeknya adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sedangkan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tidak mempunyai kapasitas sebagai subyek pemegang Hak Milik, karena terbentur dengan syarat-syarat tertentu maka Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menggunakan cara pengadaan tanah.<sup>6</sup>

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo memandang bahwa pengadaan tanah yang dilakukannya adalah untuk kepentingan umum sebab kegiatan pembangunan Pasar Porong tersebut mengandung unsur :

1. Subyeknya adalah Pemerintah (dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo);
2. Hasil dari kegiatan pembangunan Pasar Porong tersebut dimiliki oleh Pemerintah (dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo);
3. Kegiatan pembangunan Pasar Porong tersebut tidak digunakan untuk mencari keuntungan atau bersifat *non profit oriented*.

Tiga syarat ini bersifat kumulatif, tidak tentatif atau alternatif. Artinya ketiga syarat tersebut harus terpenuhi secara bersama-sama untuk dapat dikategorikan

---

<sup>5</sup>Eman Ramelan, *Pembebasan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Kota Surabaya*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, h. 1.

<sup>6</sup>Eman Ramelan, Catatan kuliah Pengadaan Tanah, tanggal 9 September 2003.



sebagai pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga apabila salah satu syarat tidak terpenuhi maka tidak dapat dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum dan proses pengadaan tanah tidak dapat mendasarkan pada Keppres Nomor 55 Tahun 1993.<sup>7</sup> Selain itu, menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf g Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, pembangunan pasar termasuk salah satu dari 14 bidang kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum.

Lebih lanjut agar kebutuhan akan tanah dengan cara pengadaan hak atas tanah milik rakyat itu dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya, maka perlu adanya ketentuan mengenai pengadaan tanah. Masalah pembebasan tanah (*prijsggeving*) sebelum berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 diatur dalam Gouvernements Besluit No. 7 Tanggal 1 Juli 1924 yaitu tentang *Voorschriften omtrent het Verkrijgen van de vrij beschikking over ten behoeve Van den lande benodigde gronden* : sebagaimana telah ditambah dan diubah dengan Gouvernement Besluit Tanggal 8 Januari 1932 yang termuat di dalam Bijblad No. 12746.<sup>8</sup> Setelah Indonesia merdeka peraturan yang mengatur tentang pembebasan (sekarang pengadaan) tanah adalah sebagai berikut :

1. *Onteigenings Ordonantie* dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 (L.N. 1961 No. 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya, sedangkan Bijblad No. 11372 dan No. 12746, dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

---

<sup>7</sup>Eman Ramelan, *Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993*, Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 1 Tahun XI, Januari-Februari 1996, h. 65.

<sup>8</sup>Abdurrahman, *Op. Cit.*, h. 6.

2. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 (L.N. 1973 No. 49) tentang Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.
3. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh pihak Swasta.
6. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba. 12/108/12/1975 tanggal 3 Desember 1975.
7. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 28 Pebruari 1976 No. BTU. 2/566/2-1976.
8. Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
9. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994.<sup>9</sup>

Keluarnya Keppres No. 55 Tahun 1993 ini telah mencabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi adalah :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di wilayah Kecamatan.

---

<sup>9</sup>Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cet. I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 12-18.

Secara yuridis pengadaan tanah sering juga disebut dengan pelepasan hak atas tanah yang diartikan sebagai perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya sehingga kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti kerugian. Sebagai pegangan maka :

Hak Milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan (sekarang pengadaan).

Ganti kerugian tersebut tentu sama dengan harga tanah yang sesungguhnya.<sup>10</sup>

Jadi, setelah memberi ganti kerugian, terdapat proses pelepasan hak atas tanah, setelah itu tanah tersebut menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara karena gugurnya hak bersamaan dengan pelepasan hak atas tanah. Dalam hal ini ganti kerugian tidak menjadi alasan untuk peralihan hak, namun ganti kerugian hanya sebagai dasar pelepasan hak atas tanah sehingga tidak secara otomatis pihak yang menginginkan tanah dapat menjadi subyek Hak Milik, ia terlebih dulu harus melakukan permohonan kepada negara karena tanah tersebut menjadi milik negara setelah terjadi pelepasan hak atas tanah dan si pemilik tanah menjadi gugur hak atas tanahnya.<sup>11</sup>

Pada hakekatnya pengadaan tanah adalah tidak lain dari pada dimensi lain dari pelepasan hak, kalau dilihat dari si pemegang hak, perbuatannya yang demikian adalah dilihat sebagai suatu pelepasan hak, akan tetapi apabila dilihat dari sudut Pemerintah maka perbuatan yang demikian dapat dikatakan sebagai

---

<sup>10</sup>Boedi Harsono, UUPA Bagian Pertama Jilid Kedua, h. 216, dikutip dari John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, h. 66.

<sup>11</sup>Eman Ramelan II, Loc. Cit.



“pengadaan tanah,” karena Pemerintah telah memberi ganti kerugian untuk melepaskan tanah tersebut dari penguasaan pemegang haknya.<sup>12</sup>

Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan akan tanah dalam usaha pembangunan, khususnya untuk keperluan Pemerintah sehubungan dengan kepentingan-kepentingannya dalam mensejahterakan rakyat/penduduk agar dapat terpenuhi dengan baik dan lancar, maka perlu adanya ketentuan mengenai pengadaan tanah khususnya dalam hal penentuan besarnya ganti kerugian atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam. Untuk maksud di atas, dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, pemberian ganti kerugian dilaksanakan secara musyawarah berdasarkan pada harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan, nilai jual bangunan yang ditebus oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan serta nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Dalam praktek, ketentuan yang diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 ini belum juga dijalankan sepenuhnya sebagaimana mestinya di pelbagai kasus pembebasan (sekarang pengadaan) tanah, sehingga sering terjadi keluhan dari para pemilik tanah dan atau penolakan dari mereka yang disebabkan oleh prosedur pelaksanaan atau perilaku para pelaksana pembebasan (sekarang pengadaan) tanah yang kurang bertanggungjawab dan kurangnya pemahaman tentang peraturan yang berlaku. Juga berbagai masalah

---

<sup>12</sup>Abdurrahman II, Op. Cit., h. 5-6.



sering menyertai suatu ganti kerugian dalam pembebasan (sekarang pengadaan) hak atas tanah akibat dari musyawarah yang kurang diselenggarakan sebagaimana mestinya. Ada pula yang mempraktekkan bahwa sebenarnya yang bermusyawarah adalah panitia sendiri, sehingga dapat dikatakan bahwa para pemilik tanah berada di bawah tekanan, karena hanya hadir mendengar dan mengikuti panitia bermusyawarah untuk menentukan nasib mereka, seolah-olah mereka diadili dihadapan panitia. Jelas hal demikian adalah keadaan yang tidak diinginkan dan tidak seharusnya terjadi.

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan saya kemukakan adalah :

1. Hal - hal apa saja yang melatarbelakangi timbulnya kesepakatan para pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong ?
2. Bagaimana upaya penyelesaiannya jika terjadi penolakan oleh sebagian pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong ?

## **2. Penjelasan Judul**

Untuk mencegah meluasnya ruang lingkup pembahasan dan untuk memperjelas apa yang menjadi pokok pembahasan dalam penyusunan skripsi ini, maka saya memandang perlu untuk memberi penjelasan judul skripsi ini yaitu “Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk





Kepentingan Umum (Studi kasus proses pembangunan Pasar Porong di Kabupaten Sidoarjo)”. Dengan penjelasan sebagai berikut:

Ganti Kerugian adalah : Penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993). Sedangkan menurut ketentuan Pasal 13 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian berupa uang, tanah pengganti dan pemukiman kembali serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengertian Pengadaan Tanah menurut Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pengertian Bagi Pelaksanaan Pembangunan adalah untuk melaksanakan pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk Kepentingan Umum berdasarkan Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah



Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah bagi kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Suatu case study (studi kasus) merupakan pendekatan yang bertujuan untuk menganalisis sebuah kasus yang dijadikan obyek tulisan.

Proses Pembangunan adalah kegiatan untuk melaksanakan pembangunan menuju terbentuknya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pasar Porong adalah tempat bertemunya antara penjual dan pembeli di daerah Porong untuk melakukan transaksi jual beli dimana Kabupaten Sidoarjo adalah tempat dimana permasalahan tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut terjadi.

Dalam skripsi ini saya berusaha untuk lebih menjelaskan hal-hal yang terkait dengan masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberi pembatasan khusus pada Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo.

Jadi judul Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi kasus proses pembangunan Pasar Porong di Kabupaten Sidoarjo) adalah suatu pendekatan untuk meneliti gejala sosial yang menganalisis satu kasus mengenai suatu kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut bagi pelaksanaan pembangunan pasar yang diperuntukkan bagi kepentingan umum, yang terjadi di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo.



### 3. Alasan Pemilihan Judul

Dalam penulisan skripsi ini, judul yang diangkat adalah “Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi kasus proses pembangunan Pasar Porong di Kabupaten Sidoarjo)” dengan alasan bahwa saat ini dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah khususnya untuk kepentingan umum terutama di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo. Oleh karena itu diperlukan adanya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu proses pembangunan Pasar Porong tersebut. Pengadaan hak atas tanah dapat dipandang sebagai langkah pertama untuk mendapatkan hak atas tanah warga masyarakat, baik untuk kepentingan umum maupun swasta. Dalam skripsi ini utamanya adalah ingin membahas tentang berbagai permasalahan yang timbul sekitar penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah sebab seringkali penentuan ganti kerugian menjadi kendala bagi pengadaan tanah, ini terjadi jika dalam pengadaan tanah tersebut terjadi konflik kepentingan di antara para pihak. Masalah yang sering timbul adalah tidak adanya kata sepakat dalam menentukan ganti kerugian, yang pada umumnya adalah karena terlalu murah nya penawaran dari pihak yang membutuhkan tanah sedangkan di lain pihak, pemilik tanah menawarkan dengan harga yang tinggi. Untuk itu akan dibahas mengenai hal-hal yang melatarbelakangi timbulnya kesepakatan para pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut. Kajian ini menarik karena dari kehadiran beberapa subyek hukum dalam masyarakat tersebut mencerminkan adanya



kepentingan yang berbeda-beda yaitu pihak yang sepakat dan pihak yang tidak sepakat terhadap penetapan ganti kerugian tersebut. Hal ini seringkali menimbulkan beberapa permasalahan yang mengganggu, yang sebenarnya tidak akan terjadi bila pihak-pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah tersebut menyadari benar apa yang menjadi kewajiban dan haknya masing-masing.

Demikian pula mengenai dasar dan cara penentuan besarnya ganti kerugian sesuai dengan Pasal 15 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 merupakan aspek yang juga perlu diperhatikan agar masyarakat tidak merasa dirugikan, sehingga hal-hal yang berkaitan dengan dasar dan cara penentuan besarnya ganti kerugian merupakan kajian yang perlu diketengahkan agar pemenuhan akan kebutuhan tanah dalam pembangunan dapat terselenggara secara teratur, tertib, dan seragam.

Timbulnya penolakan terhadap ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong juga merupakan gejala yang sangat penting untuk diketengahkan sebab seringkali hal yang demikian tidak bisa dihindarkan, oleh karenanya nanti akan dikaji apakah penyebab dari penolakan atas ganti kerugian tersebut serta bagaimana alternatif penyelesaiannya.

#### **4. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

##### **4.1. Tujuan Penulisan**

- a. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang menjadi latarbelakang penyebab adanya kesepakatan para pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian





dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong.

- b. Untuk mengetahui bagaimana upaya penyelesaiannya jika terjadi penolakan terhadap besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong.

#### 4.2. Manfaat Penulisan

- a. Sebagai salah satu bahan bacaan bagi masyarakat khususnya di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, terutama yang tanahnya terkena masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan pasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, dengan mengetahui prosedur penentuan besarnya ganti kerugian serta mengetahui hal-hal apa saja yang dapat dilakukan untuk mengatasi penolakan ganti kerugian.
- b. Sebagai wacana bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk melihat apa yang terjadi di masyarakat dan penyimpangan-penyimpangan yang ada khususnya mengenai masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga dapat mengambil kebijakan yang sesuai khususnya dalam hal pembangunan Pasar Porong tersebut.
- c. Kalangan akademisi khususnya di bidang Hukum Tanah dan para praktisi hukum, dalam peningkatan pendidikan dan pemahaman mengenai masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan



pembangunan untuk kepentingan umum serta upaya penyelesaiannya jika terjadi penolakan dalam penetapan ganti kerugian.

## **5. Metode Penulisan**

### **5.1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang normatif untuk mengkaji mengenai masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dari aspek yuridis, diarahkan untuk mencari dan mendapatkan dasar hukum/kaidah hukum/norma hukum yang dapat menjadi dasar untuk mengkaji mengenai masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut. Dengan demikian dalam pendekatan ini dipelajari pula peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia (Statute Approach).

Untuk mendukung pendekatan yuridis normatif, dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus berarti melakukan suatu pendekatan dengan mempelajari secara mendalam terhadap suatu keadaan atau peristiwa hukum, faktor-faktor atau interaksi-interaksi yang terjadi serta menganalisis sebuah kasus yang dijadikan obyek penulisan secara utuh. Bertujuan untuk mendapatkan pemahaman tentang permasalahan yang ada dari kasus yang terjadi di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, yaitu dengan menyeleksi, menganalisis, serta mengolah bahan hukum yang ada. Walaupun demikian, ada keterbatasan dalam studi kasus ini yaitu generalisasi



terbatas berlakunya, tidak memiliki validitas yang berlaku umum, dan bersifat kasuistis.

## 5.2. Sumber Bahan Hukum

Untuk menunjang penulisan skripsi ini, maka saya menggunakan sumber bahan hukum:

- a. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan bidang penulisan skripsi ini, literatur ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi, serta buku-buku lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku tentang pertanahan dan buku-buku yang berkaitan dengan penulisan, jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum, dan kamus.

## 5.3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengelolaan data dilakukan dengan mempergunakan metode analisa deskriptif, yakni mengumpulkan informasi aktual secara terperinci tentang masalah yang dihadapi, mengidentifikasi masalah yang timbul, dan akhirnya membuat suatu evaluasi berdasar peraturan yang berlaku serta pemanfaatan data sekunder lainnya untuk mencari alternatif penyelesaiannya.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menggunakan studi dokumen melalui pelbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengadaan tanah. Kegiatan ini dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan sekunder secara kritis untuk selanjutnya melalui proses klasifikasi secara logis sistematis sesuai dengan topik penulisan dan tujuan penulisan ini dengan mempergunakan sistem kartu (card



system). Dalam sistem kartu ini dibagi untuk tiga macam kartu yaitu ikhtisar, kartu kutipan dan kartu analisis.

Dalam mengumpulkan bahan hukum, kartu-kartu disusun berdasarkan nama pengarang (subyek), tetapi dalam penguraian dan analisis dilakukan berdasarkan obyek sesuai dengan topik pembahasan. Bahan-bahan hukum (legal material) yang diperoleh dan diolah dengan cara identifikasi dan inventarisasi secara kritis untuk selanjutnya melalui proses klasifikasi yang logis sistematis sesuai dengan tema yang terumus untuk dianalisis.

#### 5.4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan legal reasoning (penalaran hukum) yaitu dengan adanya alasan-alasan yang mendukung opini atas dasar langkah-langkah berpikir secara runtun, runtut, teratur dan sistematis untuk memperoleh pemahaman atas tema yang dijadikan titik pangkal penulisan ini.

Bahan hukum yang diperoleh di lapangan, baik melalui wawancara maupun pengamatan terhadap obyek permasalahan secara langsung serta telaah pustaka, dikumpulkan, diolah, dikaji dan dianalisis dengan teorisasi yang ada. Wawancara dilakukan dengan beberapa orang/penduduk yang tanahnya terkena proyek pembangunan Pasar Porong tersebut dan juga dilakukan dengan beberapa orang anggota Panitia Pengadaan Tanah di Kabupaten Sidoarjo yang terkait dengan bidang penulisan skripsi ini.

### 6. Pertanggungjawaban Sistematika

Penulisan skripsi ini disusun dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam empat bab yang terdiri dari sub bab-sub bab. Dimana Bab I saya tempatkan





sebagai pendahuluan yang menguraikan garis besar permasalahan untuk memberikan pengetahuan dan gambaran secara umum mengenai materi dan maksud dari penulisan skripsi ini diawali dengan permasalahan (latar belakang masalah dan rumusannya), penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan dan manfaat penulisan, metode penulisan dan pertanggungjawaban sistematika. Dengan adanya bagian pendahuluan ini diharapkan agar dapat mempermudah pembaca dalam memahami permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

Dalam Bab II ini materi penulisan dimulai dengan membahas tentang kesepakatan sebagai dasar dalam penetapan besar ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong. Kemudian akan dijabarkan tentang hal-hal yang melatarbelakangi timbulnya kesepakatan para pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian tersebut yang pembahasannya meliputi penentuan pemberian ganti kerugian dan pelaksanaannya serta musyawarah dan peran para pihak dalam pencapaian kata sepakat tersebut. Hal ini untuk mengetahui sejauh mana fungsi musyawarah dan peran para pihak untuk mencapai kata sepakat dalam proses penentuan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Jika terjadi penolakan terhadap penentuan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka perlu dicari upaya penyelesaiannya, sehingga dalam Bab III saya tempatkan pembahasan tentang penolakan atas penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal ini untuk



pembangunan Pasar Porong. Kemudian akan dijabarkan tentang faktor-faktor penyebab terjadinya penolakan atas penetapan besarnya ganti kerugian serta upaya penyelesaian untuk mengatasi penolakan terhadap masalah ganti kerugian.

Sebagai akhir dari penulisan skripsi ini, dalam Bab IV akan dijelaskan mengenai simpulan sebagai jawaban untuk permasalahan yang telah dikemukakan dalam penulisan ini serta penyampaian saran sebagai sumbangan pemikiran bagi dunia hukum tentang pentingnya mencermati perihal ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diharapkan dapat berguna bagi masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, kalangan akademisi khususnya di bidang Hukum Tanah dan para praktisi hukum.



## **BAB II**

# **KESEPAKATAN SEBAGAI DASAR DALAM PENETAPAN BESAR GANTI KERUGIAN**

### **1. Penentuan Pemberian Ganti Kerugian dan Pelaksanaannya**

Masalah penting yang banyak mendapat perhatian dalam pengadaan tanah adalah mengenai penentuan pemberian ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian ini dalam praktek kadangkala merupakan masalah yang paling menentukan karena bagi pemegang hak atas tanah, hal ini menyangkut kelangsungan hidupnya dimasa mendatang sehingga kalau perlu ia akan mempertahankan dan mengorbankan segalanya. Ketentuan mengenai penentuan besarnya ganti kerugian ini diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang ditetapkan berlakunya pada tanggal 17 Juni 1993. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 ini dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang ditetapkan berlakunya pada tanggal 14 Juni 1994.

Persoalan ganti kerugian inilah yang sebenarnya menjadi topik muara dari konflik pengadaan tanah. Tetapi hal ini tidak ada hubungannya dengan tingkat partisipasi dan kesadaran pemilik tanah akan arti pentingnya tanah bagi kesejahteraan orang banyak dan kepentingan pembangunan. Pengertian ganti



kerugian ini menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 sampai pada Keppres No. 55 Tahun 1993, dilihat dari materinya, secara substansial adalah sama saja. Yaitu berupa ganti kerugian hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang bentuknya dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali dan bentuk-bentuk ganti kerugian yang lainnya yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Tampaknya ganti kerugian itu diartikan sebagai penggantian atas harga fisiknya (materi) tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Berbeda halnya dengan Romo Mangunwijaya yang tidak menyetujui istilah ganti kerugian, sebab tidak mungkin orang mengganti kerugian faktual yang telah diderita oleh si tergusur, khususnya penderitaan jiwa dan nasibnya diputus dari sejarah desa nenek moyangnya yang telah mapan setua sekian abad.<sup>20</sup> Bagi Maria SW, Soemardjono, suatu ganti kerugian itu disebut adil apabila ganti kerugian yang diberikan tidak membuat pemiliknya menjadi sengsara daripada sebelumnya, demikian juga sebaliknya tidak menjadi kaya raya.<sup>21</sup> Secara umum dari sekitar 38 Kepala Keluarga (KK) di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo yang terkena pengadaan tanah itu telah mengalami hentakan kuat, mendadak, karena tercabut dari akar kehidupan sosial-budaya dan

---

<sup>20</sup>Romo Mangunwijaya, Tempo, 23 Oktober 1993, dikutip dari Ali Sofwan Husein, Op. Cit, h. 65.

<sup>21</sup>Maria, Kompas, 8 Juli 1994, Seminar YLBHI, dikutip dari Ali Sofwan Husein, Op. Cit, h. 65. Hal yang senada juga diungkapkan oleh A.P. Parlindungan, dan UUPA, tetapi penekanannya adalah, bahwa kehidupam si tergusur tidak boleh mundur. Sehingga apakah kehidupannya jauh lebih meningkat dan kaya raya tidak dirinci secara tegas. Tetapi didasarkan asas kepatutan hal itu dimungkinkan.





sosial-ekonominya, yang telah menjalin hubungan ketergantungan demikian erat. Mungkin saja setelah tercabut itu, mereka dapat *survive* dan mengembalikan “tingkat pendapatannya” seperti semula, Tetapi apakah mereka mampu mengembalikan tatanan sosial-budaya, dan sistem penghidupan yang telah dibangun berabad-abad lamanya. Berangkat dari pemikiran itu, maka boleh jadi istilah ganti kerugian diganti saja dengan istilah uang duka, *pengarem-arem*, *pangjeuh-jeuh*, *pesangon* atau bentuk-bentuk jasa lainnya.

Pada prinsipnya, adanya pemberian ganti kerugian, disamping penggunaan asas musyawarah, inilah yang membedakan dengan tindakan perampasan tanah secara paksaan. Juga sekaligus menunjukkan adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak tanah rakyat. Namun penghormatan dan perlindungan terhadap hak tersebut, seperti yang dituliskan secara umum dalam berbagai peraturan pengadaan tanah (ketentuan Pasal 3 Keppres No. 55 Tahun 1993), adalah sangat bergantung dari seberapa besar ganti kerugian, dan bagaimana cara yang digunakan dalam menggusur tanah rakyat. Bukannya didasarkan pada pertanyaan seberapa besar keuntungan dari tanah itu dalam menyumbang devisa terhadap negara, karena hal ini sangat bersifat umum dan semu, bahkan tidak dapat digunakan untuk melihat kondisi real adalah menjawab pertanyaan mengenai seberapa besar ganti kerugian yang telah diberikan itu mampu menjamin kehidupan si tergusur selanjutnya.

Selain itu apakah ganti kerugiannya sudah diberikan dengan jumlah yang senilai dengan nilai yang mampu dipancarkan oleh tanah itu, ataukah sebatas ganti kerugian fisik (material) semata. Praktek di lapangan inilah yang akan menilai

sejauh mana penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat telah dilakukan dengan bijaksana dan adil, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA.

Persoalan ganti kerugian ini sangat rumit, terutama yang menyangkut mengenai penetapan besarnya ganti kerugian terhadap hak atas tanah. Antara pemegang hak atas tanah dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah sering sulit mencapai kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian. Paling rumit lagi apabila tanah tersebut adalah tanah yang dikuasai secara adat dalam arti belum ada bukti tertulis berupa sertipikat. Di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, sebagian besar pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut, yaitu sekitar 30 Kepala Keluarga tidak mempunyai bukti yang kuat secara hukum (tidak mempunyai sertipikat).

Ganti kerugian saya bahas dalam bab ini karena persoalan ganti kerugian adalah menyangkut masalah hak-hak pemegang hak atas tanah yang tanahnya dibebaskan, sehingga unsur uang mutlak harus ada dalam pelaksanaan pengadaan tanah, namun bentuk pemberian ganti kerugian itu menurut Pasal 13 Keppres nomor 55 Tahun 1993 dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan

e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 13 sub e dimungkinkan pula ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Hal ini penting berkaitan dengan kesempatan kerja dan sumber penghasilan pada masa yang akan datang, sehingga pembangunan suatu proyek tidak akan menyengsarakan rakyat bahkan sebaliknya akan dapat lebih membantu kemakmuran seperti misalnya keikutsertaan bekerja dalam proyek baik pada tahap pra konstruksi, konstruksi dan pasca konstruksi atau dimasukkan sebagai pemegang saham yang dapat memperoleh imbalan yang diterimanya pada masa yang akan datang. Oleh karena itu penggantian ini tidak hanya sekedar layak tetapi juga edukatif dan mengarah pada kepentingan masa depan warga masyarakat.<sup>22</sup>

Ganti kerugian tersebut diberikan atas hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkait dengan tanah yang kesemuanya itu adalah berbentuk materiil. Bentuk lain yang juga tidak kalah menentukan adalah pengorbanan pemegang hak atas tanah untuk menerima pembangunan dan harus pindah demi pembangunan yang itu semua tidak dapat dinilai dalam bentuk apapun ini kadang kala secara sengaja dilupakan oleh Pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 15 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, dasar dan cara perhitungan ganti kerugian terhadap tanah yang dikenai proyek pembangunan Pasar Porong; yaitu ditetapkan atas dasar :

---

<sup>22</sup>Abdurrahman II, Op. Cit., h. 65-66.

- a. harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan nilai jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
- b. nilai jual bangunan yang ditebus oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang pertanian.

Pada dasarnya harga tanah dapat dikelompokkan berdasar :

1. harga pasar yaitu harga yang didasarkan kepada permintaan dan penawaran;
2. harga berdasarkan NJOP yaitu harga yang didasarkan perhitungan Pajak Bumi dan Bangunan dari Direktorat Jenderal PBB Departemen Keuangan;
3. harga dasar yaitu harga yang ditetapkan oleh sebuah tim yang anggotanya terdiri dari Badan Pertanahan Nasional, Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan, Camat, Lurah dan Kepala Bagian Pemerintahan Pemda setempat.

Perbedaan harga ketiganya cukup mencolok. Harga pasar adalah harga yang paling tinggi, kemudian harga berdasar NJOP merupakan harga moderat, dan harga dasar merupakan harga terendah. Penggunaan harga dasar sangat merugikan pemegang hak atas tanah, karena harga dasar sangat jauh berada di bawah harga pasar. Ada beberapa faktor yang menyebabkan ketentuan harga dasar tidak sesuai dengan harga pasar (Forum LSM Yogyakarta 1993), di antaranya :

1. harga dasar ditentukan berdasarkan harga jual beli pada tahun sebelumnya, yang diperoleh dari catatan PPAT. Sementara itu catatan PPAT seringkali tidak mencerminkan harga nyata, karena ada kepentingan penjual dan pembeli untuk merendahkan harga yang diungkapkan pada PPAT, dengan maksud untuk mengurangi beban honorarium PPAT. Bahkan sangat mungkin PPAT sendiri yang meminta penjual dan pembeli untuk merendahkan lagi catatan harganya demi mengurangi beban pajaknya;
2. kebanyakan yang terjadi, penjual dan pembeli baru menghadap PPAT untuk membuat akta jual beli beberapa tahun setelah jual beli yang sesungguhnya terjadi. Akibatnya catatan harga PPAT adalah harga jual beli sekian tahun yang lalu, yang tentunya harga saat itu telah mengalami banyak perubahan.<sup>23</sup>

Berkaitan dengan harga tanah dalam pemberian ganti kerugian, Pasal 16 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 memberikan pengaturan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, yaitu :

1. lokasi tanah;
2. jenis hak atas tanah;
3. status penguasaan tanah;
4. peruntukan tanah;

---

<sup>23</sup>Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas "Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru"*, Cet. I, ELSAM, Jakarta, 1996, h. 105.

5. kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
6. prasarana yang tersedia;
7. fasilitas dan utilitas;
8. lingkungan;
9. lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

Dari penentuan harga tanah ini, selanjutnya akan ditentukan seberapa besar ganti kerugian yang akan diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Melalui harga tanah ini bentuk dan sifat konflik pertanahan (kepentingan) yang akan timbul relatif mudah dipetakan, meskipun samar-samar. Harga tanah yang biasanya ditetapkan panitia pengadaan tanah itu hanyalah “nilai tanah” dalam lingkup yang sempit, yaitu hanya harga fisik-ekonomis tanah saat itu, serta benda-benda fisik yang melekat di atasnya, seperti tumbuh-tumbuhan dan rumah.<sup>24</sup> Padahal nilai hak atas tanah jauh lebih luas dari nilai fisik-ekonomis, karena yang dijadikan pertimbangan orang menguasai tanah adalah sangat banyak dan mungkin sulit dihitung. Karena ada aspek-aspek lain yang memancar dari tanah itu yang dijadikan pertimbangan. Masalahnya adalah keberadaan aspek-aspek dimaksud sangat sulit dikalkulasikan dan dinilai dengan sejumlah uang.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>Harga tanah ini menurut Keppres No. 55 Tahun 1993, Pasal 15 huruf (a), adalah didasarkan pada nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP) yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

<sup>25</sup>Ali Sofwan Husein, Op. Cit, h. 61.



Jika penentuan harga tanah memakai kriteria obyek pajak.<sup>26</sup> Maka pertama-tama yang harus dicermati adalah tata cara penentuan harga obyek pajak yang kurang obyektif, sejalan dengan sifat dan nilai tanah yang subyektif dan spekulatif, Demikian juga pihak Dinas PBB yang masih belum mempunyai data akurat tentang harga tanah dan perkembangannya tiap tahun. Terbukti sampai saat ini ia masih belum mampu mengenakan pajak progresif atau regresif atas sebidang tanah yang seharusnya dikenakan ketentuan itu. Bahkan seringkali penentuan NJOP itu untuk mudahnya dihitung secara pukul rata, berdasarkan nilai suatu kawasan, daerah tertentu. Sehingga seringkali sangat memberatkan pihak-pihak yang belum mampu mengoptimalkan nilai tanahnya.<sup>27</sup>

Di sisi lain, terhadap tanah-tanah yang terancam digusur itu pajak yang dikenakan “kebetulan” sangat rendah, jauh di bawah manfaat real dan potensial yang diperoleh pemiliknya. Namun kecilnya penentuan pajak tersebut, bukan karena nilai tanahnya yang rendah, tetapi ada faktor lain yang menentukannya, misalnya karena sarana dan prasarana pembangunan yang dihasilkan Pemerintah belum benar-benar menyentuh pada daerah atau belum banyak yang dinikmati mereka. Sehingga wajar saja bila mereka mendapatkan pajak yang rendah, berbeda dengan mereka yang menikmati hasil pembangunan secara langsung yang membuat tanahnya menjadi naik beratus-ratus kali lipat. Atau tanahnya berubah menjadi basis atau tambang kekayaan yang tidak habis dikeruk. Sehingga terlalu

---

<sup>26</sup>Keppres No. 55 Tahun 1993, Pasal 15 huruf (a), Jo. Keputusan Meneg Agraria/Ka/BPN No. 1/1994, Pasal 16 Ayat (1) huruf (a) bahwa salah satu dasar yang menentukan besar kecilnya ganti rugi adalah Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

<sup>27</sup>Ali Sofwan Husein, *Op. Cit.*, h. 62-63.





“naïf” jika ditanyakan mengapa di kawasan daerah seperti ini tidak pernah digusur, bahkan semakin mendapat fasilitas dan kemudahan karena alasan tujuan pengusuran adalah untuk mengoptimalkan nilai tanah.<sup>28</sup>

Menurut pendapat penulis, mungkin yang paling berperan memberikan masukan nilai tanah adalah pihak aparat Desa dan Kecamatan, karena mereka ini yang terlibat langsung dan melihat sehari-hari “arus lalu lintas” tanah itu terjadi. Demikian juga kepada mereka ini sering dimintai oleh para pihak untuk menguatkan perjanjiannya.

Jadi persoalan sebenarnya adalah bermuara pada penentuan ganti kerugian hak atas tanah dalam arti yang luas. Karena persoalan mengenai ganti kerugian dalam arti sempit yang meliputi tanaman, dan bangunan, bagi lembaga yang terkait adalah relatif lebih mudah menentukan jumlahnya. Berbeda dengan hak-hak dan kenikmatan yang memancar dari tanah.

Menurut Pasal 16 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 telah ditegaskan bahwa didalam mengadakan penetapan/penentuan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan cara perhitungan ganti kerugian yang ditetapkan atas dasar harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya atau nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (PBB) yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan, nilai jual bangunan serta nilai jual tanaman, panitia pengadaan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan atau benda/tanaman yang ada di atasnya, jadi panitia harus benar-benar mengusahakan tercapainya kesepakatan kedua belah pihak,

---

<sup>28</sup>Ibid., h. 63-64.



berdasarkan atas musyawarah. Bilamana telah tercapai kata sepakat mengenai besarnya ganti kerugian, baru dapat dilakukan pembayaran yang disertai dengan pernyataan pelepasan hak. Jadi selama belum tercapai kata sepakat tentang besarnya ganti kerugian, maka belum dapat dilakukan pembayaran ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah sehingga belum dapat pula dibuat surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanah yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota Panitia. Oleh karena itu pula belum memungkinkan bagi pihak yang memohonkan pengadaan tanah mengajukan hak baru atas tanah yang dimohonkan untuk dibebaskan. Sedemikian mutlaknya faktor kesepakatan ganti kerugian, sehingga faktor itu benar-benar merupakan pokok dan kunci penyelesaian tahap tindakan selanjutnya. Itu sebabnya masalah ganti kerugian menjadi pokok utama penyelesaian pengadaan tanah.

Menyangkut ganti kerugian ini, di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo telah memberi penafsiran lebih luas lagi mengenai bentuk dan jenis ganti kerugian tersebut tidak saja berupa materi (benda), fasilitas, uang dan sebagainya, tetapi dengan adanya penggantian yang layak atas bentuk dan jenis ganti kerugian tersebut kepada pemegang hak atas tanah, dapat menyebabkan adanya pengangkatan status sosial.

Menurut penulis hal ini tidak bertentangan dengan hukum, karena dilakukan atas dasar adanya kesepakatan para pihak (Pasal 16 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993) sehingga kesepakatan tersebut



berlaku sebagai Undang-Undang bagi kedua belah pihak (Pasal 1338 BW) asal tidak menyalahi ketentuan didalam Pasal 1320 BW tentang syarat-syarat sahnya suatu perjanjian.

Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 mengatur mengenai taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah, yaitu :

(1) Hak Milik :

- a. yang sudah bersertipikat dinilai 100% (seratus persen);
- b. yang belum bersertipikat dinilai 90% (sembilan puluh persen);

(2) Hak Guna Usaha :

- a. yang masih berlaku dinilai 80% (delapan puluh persen) jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, dan III);
- b. yang sudah berakhir dinilai 60% (enam puluh persen) jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, dan III);
- c. hak guna usaha yang masih berlaku dan yang sudah berakhir tidak diberi ganti kerugian jika perkebunan itu tidak diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, dan III);
- d. ganti kerugian tanaman perkebunan ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang perkebunan dengan memperhatikan faktor investasi, kondisi kebun dan produktivitas tanaman.



(3) Hak Guna Bangunan :

- a. yang masih berlaku dinilai 80% (delapan puluh persen);
- b. yang sudah berakhir dinilai 60% (enam puluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun.

(4) Hak Pakai :

- a. yang jangka waktunya tidak dibatasi dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dinilai 100% (seratus persen);
- b. hak pakai dengan jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dinilai 70% (tujuh puluh persen);
- c. hak pakai yang sudah berakhir dinilai 50% (lima puluh persen) jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun.

- (5) Tanah wakaf nilai 100% (seratus persen) dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan, dan perlengkapan yang diperlukan.





Dalam kenyataan di lapangan, pemberian ganti kerugian terhadap tanah-tanah Hak Milik yang belum bersertipikat, besar ganti kerugiannya sama dengan tanah-tanah Hak Milik yang bersertipikat. Untuk tanah-tanah yang bersertipikat maupun yang tidak bersertipikat, bentuk ganti kerugiannya berupa uang sebesar Rp. 57.500,-/m<sup>2</sup> (limapuluh tujuh ribu lima ratus rupiah per meter persegi).<sup>29</sup>

Hal ini sangat bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 14 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, dimana dikatakan bahwa terhadap tanah hak ulayat sebagai penghargaan dari hak-hak komunal masyarakat, maka tentunya tidak mungkin berupa sejumlah uang, tetapi suatu *recognitie* dan disini ditentukan yaitu dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau dalam bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat.

Disini masih perlu diperoleh kesepakatan penafsiran mengenai arti dan fungsi *recognitie*, yang diberikan kepada suatu masyarakat hukum adat yang menyerahkan sebagian tanah ulayatnya kepada "pihak luar". Arti "*recognitie*" adalah pengakuan. Apakah pemberian "*recognitie*" itu hanya berfungsi sebagai pengakuan saja mengenai adanya hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan dalam pemberian penguasaan dan izin penggunaan sebagian tanah ulayatnya. Dalam pengertian demikian hak ulayat itu masih tetap ada dan melandasi persetujuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang diberikan kepada Pemerintah yang memerlukan tanah itu. Sungguhpun pada kenyataannya tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah sudah diberikan dengan sesuatu hak

---

<sup>29</sup>Wawancara dengan pemilik hak atas tanah, tanggal 22 April 2004.



kepada yang menguasai dan menggunakan. Hingga pada suatu ketika, bilamana hak yang diberikan itu berakhir jangka waktunya, tanah tersebut akan kembali dalam penguasaan penuh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat tersebut dapat menuntut kembali penguasaannya dari bekas pemegang haknya, jika pada kenyataannya hak ulayatnya pada waktu itu masih ada. Ataupun dengan pemberian "recognitie" itu masyarakat hukum adat yang bersangkutan sekaligus juga melepaskan "hak pemilikannya" atas sebagian tanah ulayat yang diserahkan itu. Maka hal itu perlu diperjelas dan dipastikan pada waktu diadakan kesepakatan dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>30</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 sebagai penjabaran dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dikatakan bahwa tanah Hak Milik belum bersertipikat adalah tanah bekas hak Indonesia yang sudah ada pada saat berlakunya UUPA (24 september 1960) yang berdasarkan pasal II ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria menjadi Hak Milik, namun belum didaftar dalam buku tanah. Dengan dasar ini, maka Pasal 17 angka 1 b dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut dinyatakan bahwa Hak Milik (tanah) yang belum bersertipikat dinilai 90% (sembilan puluh persen). Artinya dalam pemberian ganti kerugian dinilai 90% dari nilai tanah (harga tanah) yang berlaku.

---

<sup>30</sup>Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 196-197.



Diatas telah dikatakan bahwa, sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugian adalah :

- a. pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung kepada yang berhak atas tanah atau ahli warisnya yang sah di lokasi yang ditentukan oleh Panitia Pengadaan Tanah, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota Panitia Pengadaan Tanah. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibuktikan dengan tanda penerimaan.
- b. pemberian ganti kerugian selain berupa uang, dituangkan dalam berita acara pemberian ganti kerugian berupa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang ditandatangani oleh penerima ganti kerugian yang bersangkutan dan Ketua atau Wakil Ketua Panitia Pengadaan Tanah serta sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota Panitia Pengadaan Tanah.
- c. pemberian ganti kerugian untuk tanah wakaf dilakukan melalui nadzir yang bersangkutan. Ganti kerugian ini diberikan dalam bentuk tanah, bangunan, dan perlengkapan yang diperlukan.
- d. pemberian ganti kerugian untuk tanah ulayat dilakukan dalam bentuk prasarana dan sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.



Oleh karena hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan tersebut untuk kepentingan instansi Pemerintah maka Permohonan hak atas tanah baru yang diajukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah adalah Hak Pakai. Apabila semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan hak atas tanah dipenuhi oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, maka pada akhirnya diterbitkan sertifikat Hak Pakai atas tanah atas nama instansi Pemerintah yang memerlukan tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.<sup>31</sup>

Pelaksanaan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari suatu struktur, sebab hukum sebagai suatu sistem mengandung struktur. Struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai hukum.

Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh sebuah panitia yang disebut Panitia Pengadaan Tanah. Pasal 6 ayat (1) dari Keputusan Presiden tersebut menegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan dapat juga dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II

---

<sup>31</sup>Urip Santoso, *Penetapan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Majalah Pro Justitia, Tahun XVIII Nomor 1 Januari 2000, h. 27-28.





Mengenai susunan dan tugas panitia pengadaan tanah tersebut diatur di dalam Pasal 7 dan Pasal 8 dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993.

Susunan panitia pengadaan tanah pada tingkat Kabupaten Sidoarjo, sebagai penjabaran dari Pasal 6 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 ini, terdiri dari :

1. Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua merangkap anggota;
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;
3. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, sebagai anggota;
4. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan, sebagai anggota;
5. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian, sebagai anggota;
6. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota;
7. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
8. Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati/Walikota sebagai Sekretaris I bukan anggota;



9. Kepala Seksi pada Kantor Kabupaten/Kotamadya sebagai Sekretaris II bukan anggota;

Sedangkan tugas panitia tersebut adalah :

1. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan;
2. mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
3. menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan;
4. memberikan penjelasan atau menyerahkan kepada pemegang hak mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
5. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
6. menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada diatas tanah;
7. membuat berita acara pelaksanaan atau penyerahan hak atas tanah.

Panitia pengadaan tanah diatas adalah panitia tetap bukan *ad hoc*, sedangkan perbedaan yang mendasar antara kepanitiaan di dalam pengadaan tanah dengan pembebasan tanah adalah tidak duduknya lagi pihak yang memerlukan



tanah dalam kepanitiaan walaupun dalam perundingan nantinya mereka dilibatkan, keadaan yang demikian diharapkan lebih menjamin obyektifitasnya.

## **2. Musyawarah dan Peran Para Pihak Dalam Pencapaian Kata Sepakat**

Berkenaan dengan penentuan ganti kerugian, yang terpenting justru bukannya pada pedoman sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 Keppres No. 55 Tahun 1993, akan tetapi musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah yang didalamnya akan memuat kesepakatan antara kedua belah pihak tersebut.<sup>32</sup>

Dalam semua tahap pengadaan tanah, aspek musyawarah ini menduduki posisi yang sangat menentukan hasil tahapan berikutnya. Dalam arti, bila unsur musyawarah ini kurang dijalankan, sebagian dijalankan atau bahkan dimanipulasi, maka implikasinya sangat dirasakan pada hasil yang akan diperoleh pada tahapan berikutnya.

Sebelum pelaksanaan pengadaan tanah terlebih dahulu dilakukan musyawarah untuk mencari kata mufakat bagi suatu prasyarat untuk dilaksanakannya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, sesuai dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan musyawarah dilakukan dengan beberapa tahap, yakni mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan sampai pada tingkat Kabupaten yaitu pada Panitia Pengadaan Tanah tingkat Kabupaten.

---

<sup>32</sup>Abdurrahman II, Op. Cit., h. 63.



Pelaksanaan asas musyawarah ini harus dilakukan dengan sungguh-sungguh, tidak cukup hanya ditulis sebagai bahan pelengkap dan alasan pembenaar saja, bahwa negara kita adalah negara hukum yang menjunjung tinggi rasa keadilan dan musyawarah. Aspek musyawarah ini tanpa diikuti dengan kesadaran, dan tekad yang besar untuk mewujudkannya, maka akan menyebarkan fitnah yang tak berkesudahan. Tercapainya musyawarah mufakat adalah syarat mutlak dalam pengadaan tanah, sehingga bukan sekedar embel-embel atau pemanis dari sebuah peraturan agar dapat dicantolkan ke dalam Pancasila khususnya sila ke-4.

Pengadaan tanah adalah cara memperoleh tanah dengan persetujuan yang empunya tanah. Tata caranya diatur dalam hukum tanah, tetapi hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak yaitu yang memerlukan tanah dan pemegang hak/empunya tanah, termasuk sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, diatur oleh Hukum Perdata khususnya Hukum Perjanjian. Hakekat perbuatan hukum dan fisiknya adalah sama dengan perbuatan hukum pemindahan hak, yaitu keduanya memerlukan persetujuan bersama para pihak. Bedanya adalah dalam pengadaan tanah, dengan dilepaskannya hak atas tanah oleh pemegang haknya, tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah negara untuk kemudian dimintakan oleh yang melakukan pengadaan dengan hak baru yang sesuai. Musyawarah dalam penentuan ganti kerugian pada pengadaan tanah, tunduk pada hukum perjanjian, ini berarti bahwa sahnya perbuatan hukum penentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berlaku syarat-syarat yang ditentukan dalam pasal 1320 KUH Perdata.





Untuk sahnya persetujuan diperlukan empat syarat :

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.

Jadi jelas bahwa anggapan yang selama ini, jika telah sesuai dengan Keputusan Presiden dapat mengesampingkan pasal 1320 KUH Perdata tentang syarat sahnya perjanjian adalah anggapan yang keliru. Walau bagaimanapun pengadaan tanah harus memenuhi syarat sahnya perjanjian, sebab jika tidak, perjanjian tersebut tidak sah, apalagi jika tidak tercapai kesepakatan, adanya unsur paksaan, penipuan. Pihak yang satu tidak dibenarkan memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lain, masing-masing berhak menolak hal-hal yang tidak disetujuinya.

Seringnya pengadaan tanah yang memakan waktu lama akibat jalannya musyawarah antara pemegang hak dengan Panitia Pengadaan Tanah tidak tercapai kesepakatan mengenai harga tanah. Memang, kalau diamati dalam Keputusan Presiden tidak diatur lebih jauh bagaimana jalannya musyawarah. Agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran perlu diadakan pedoman bagaimana proses musyawarah yang harus dijalankan dalam pengadaan tanah. Paling tidak proses musyawarah harus memenuhi tiga syarat :

1. semua pihak yang terlibat dalam musyawarah harus memperoleh informasi yang sama mengenai rencana pemanfaatan tanah, tingkat harga dan mengenai perencanaan lebih jauh kearah mana pengembangan tanah tersebut diperuntukkan;



2. komunikasi yang ada dalam musyawarah itu bukan komunikasi satu arah sehingga tidak terjadi monopoli komunikasi, jangan sampai Panitia Pengadaan Tanah menafsirkan diamnya masyarakat sebagai pertanda setuju;
3. musyawarah harus tertuju tidak hanya satu kesepakatan tertentu saja tetapi harus dapat membuka peluang kepada alternatif lain misalnya dalam musyawarah mengenai ganti kerugian tidak hanya ditujukan hanya dalam bentuk uang karena ganti kerugian dapat pula berupa penyediaan lahan baru.

Menurut hasil penelitian, hal-hal yang menjadi latar belakang timbulnya kesepakatan dari pihak pemilik tanah atas penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Pasar Porong adalah :

- a. karena adanya kesadaran dari pihak pemilik tanah untuk ikut berperan serta secara aktif dalam mensukseskan pelaksanaan pembangunan Pasar Porong;
- b. karena hubungan sungkan/takut kepada Kepala Desanya;
- c. kurangnya informasi dan pengetahuan tentang pertanahan;
- d. adanya informasi mengenai konsinyasi yang tidak jelas sumbernya menyebabkan sebagian besar dari mereka melepaskan tanahnya.

Sebelum musyawarah dilaksanakan, panitia terlebih dahulu melakukan penjelasan dan penyuluhan kepada para pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan dari pelaksanaan pembangunan. Mengenai berapa kali penjelasan dan penyuluhan dilakukan diserahkan sepenuhnya kepada Panitia



Pengadaan Tanah dengan harapan pemegang hak atas tanah menyadari dan memahami rencana dan tujuan dari pembangunan dimaksud.

Pemberitahuan untuk mengadakan musyawarah kepada pemilik tanah telah diumumkan jauh sebelumnya, walaupun sebagian besar pemilik tanah diberitahu melalui Kepala Desa/Kelurahan namun ternyata masih ada juga warga masyarakat yang menyatakan bahwa tidak ada pemberitahuan untuk mengadakan musyawarah yang berkaitan dengan akan diadakannya pengadaan tanah bagi pembangunan Pasar Porong.

Musyawarah dilaksanakan antara Panitia Pengadaan Tanah, pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk menentukan ganti kerugian. Asas musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimuat dalam Pasal 9 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, Mengenai pengertian musyawarah itu sendiri dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 bahwa musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Dari bunyi Pasal 1 angka 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tersebut tersirat adanya kebebasan para pihak untuk mengeluarkan pendapat tanpa intimidasi dari salah satu pihak untuk mencari kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian terhadap tanah dari warga masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.



Namun, ada kontradiksi antara pengertian musyawarah yang diberikan oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 ini dengan beberapa muatan materi peraturan tersebut<sup>33</sup>, misalnya mengenai ketentuan yang mengatur penetapan dan pemberian ganti kerugian dan harga tanah, penetapan tanah yang akan tergusur, penetapan arti kepentingan umum dan penetapan pengertian musyawarah itu sendiri.<sup>34</sup>

Singkatnya, musyawarah itu hanya dapat terlaksana bila antara pihak-pihak yang terlibat dalam persoalan itu diberikan hak dan kewajibannya secara proporsional. Juga diberikan kesempatan, saluran, dorongan dan arahan yang berguna untuk mengekspresikan hak dan kewajibannya itu secara proporsional.

Musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian tersebut dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah atau kuasanya dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah yang dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah dalam suatu tempat yang telah ditentukan, namun jika musyawarah tidak memungkinkan untuk diselenggarakan karena banyaknya jumlah pemegang hak atas tanah, maka musyawarah dapat dilaksanakan Panitia Pengadaan Tanah dan instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut dengan pemegang hak atas tanah, diwakili oleh wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.

---

<sup>33</sup>Kontradiksi itu jelas tergambar dalam uraian sebagai berikut, karena pelaksanaan musyawarah dalam Keppres itu hanya dimungkinkan pada tahap penentuan besar-kecilnya ganti rugi yang akan diberikan dan diterima pemilik tanah, untuk disetujui atau tidak. Apabila tidak tercapai kesepakatan maka panitia mengeluarkan keputusan mengenai besar kecilnya ganti rugi yang akan diberikan.

<sup>34</sup>Ali Sofwan Husein, *Op. Cit.*, h. 51.





Musyawarah yang dilakukan oleh para pihak yang terkait adalah betul-betul musyawarah dan bukan pengarahan (apalagi pemaksaan), sehingga proses kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak-pihak yang bermusyawarah dapat dilaksanakan dengan baik.<sup>35</sup>

Dalam musyawarah ini, kedua belah pihak mempunyai kedudukan yang sama dalam menentukan keinginan, tidak boleh ada penekanan dan pemaksaan kehendak dari pihak yang satu kepada pihak yang lain. Seringkali musyawarah tersebut berubah menjadi instruksi atau pengarahan dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah yang harus dipatuhi oleh pemegang hak atas tanah sehingga pemegang hak atas tanah berada dalam posisi berunding yang lemah, hal ini berakibat pada ganti kerugian yang diperoleh menjadi kurang memadai. Dalam musyawarah ini harus menempatkan kedua belah pihak sebagai subyek dari persoalan mengenai ganti kerugian.

Dalam menentukan ganti kerugian, tidaklah patut kiranya apabila pemegang hak atas tanah menuntut ganti kerugian yang sangat tinggi kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Demikian pula tidaklah bijak kiranya apabila instansi Pemerintah yang memerlukan tanah memaksakan kehendak dengan memberikan ganti kerugian yang rendah kepada pemegang hak atas tanah.

---

<sup>35</sup>A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan, Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*, Pustaka Manikgeni, Denpasar, 1997, h. 41.



Penentuan besarnya ganti kerugian atas tanah seharusnya tidak hanya didasarkan pada NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir tetapi juga didasarkan atas harga nyata, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 15 Keppres No. 55 Tahun 1993, yaitu bahwa harga tanah didasarkan harga nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir tanah yang bersangkutan. Namun kenyataannya, dalam pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut, pihak pembebas hanya menggunakan patokan NJOP tahun terakhir (untuk nilai PBB dan NJOP di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo tahun 2003 milik pemegang hak atas tanah yang sampai saat ini belum sepadat dengan harga Rp 57.500,- per m<sup>2</sup>, lihat di lampiran) tanpa melihat harga nyata saat itu (mengenai harga nyata tanah saat ini di daerah tersebut, nilainya berkisar antara Rp 500.000,- sampai dengan Rp 1.000.000,- per m<sup>2</sup>), seperti yang dinyatakan dalam Keppres tersebut. Padahal seharusnya yang menjadi patokan adalah harga nyata. Mekanisme harga ini (penyimpangan dari Keppres No. 55 Tahun 1993) mempunyai kelemahan karena pada daerah-daerah tertentu, kenaikan harga pasar tanah jauh lebih cepat dibandingkan dengan NJOP. Demikian pula untuk daerah-daerah yang kemungkinan terkena pengadaan tanah seperti yang terjadi pada Kecamatan Porong ini, tidak tertutup kemungkinan dalam menentukan besarnya NJOP Bumi dan Bangunan dipermainkan oleh instansi Pemerintah yang berwenang menerbitkannya, seperti sengaja tidak menaikkan NJOP, atau bahkan tidak tertutup kemungkinan terjadinya penurunan NJOP oleh instansi Pemerintah. Seharusnya terjadi kenaikan besarnya NJOP Bumi dan Bangunan dari tahun ke tahun, dan hal ini sangat menguntungkan pemegang hak atas tanah. Sebaliknya,



kalau terjadi penurunan besarnya NJOP Bumi dan Bangunan pada tahun terakhir maka perlu di pertanyakan mengapa bisa terjadi demikian, dan hal ini jelas sangat merugikan pemegang hak atas tanah.<sup>36</sup>

Oleh karena asas perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah musyawarah maka besarnya ganti kerugian atas tanah itu dapat lebih besar atau lebih kecil dari NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir maupun besarnya taksiran nilai tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994. Yang harus diperhatikan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam menentukan besarnya ganti kerugian adalah tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup pemegang hak atas tanah atau tidak boleh mengurangi tingkat kesejahteraan pemegang hak atas tanah.

Di dalam memperoleh areal tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut, instansi yang berkait harus melaksanakan persyaratan-persyaratan pendahuluan seperti mengajukan permohonan untuk mendapatkan tanah, baru setelah semua terpenuhi panitia pengadaan tanah melakukan penelitian dan inventarisasi, hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 11 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994, yang meliputi :

1. Inventarisasi tanah-tanah yang akan terkena proyek sesuai dengan berapa luas areal yang diperlukan;

---

<sup>36</sup>Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, Op. Cit., h. 107.



2. Inventarisasi bangunan-bangunan yang ada diatas tanah tersebut dengan menentukan kriteria jenis bangunan yang bersangkutan;
3. Inventarisasi tanaman yang tumbuh di atas tanah yang bersangkutan;
4. Inventarisasi benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah tersebut seperti misalnya kuburan.

Jika inventarisasi selesai dilakukan langkah berikutnya adalah mengadakan penelitian tentang status hukum dari tanah yang dilepaskan. Berdasarkan penelitian itulah dapat diketahui status tanah yang bersangkutan meliputi :

- a. tanah negara bebas
- b. tanah adat/tanah rakyat
- c. tanah yang belum terdaftar
- d. tanah yang terdaftar

Hasil inventarisasi dan penelitian tersebut menurut pasal 13 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1994 diumumkan dikantor pertanahan Kabupaten/Kotamadya, kantor Camat dan kantor Kelurahan/Desa setempat selama 1 (satu) bulan dalam bentuk daftar dan peta, untuk memberi kesempatan kepada yang berkepentingan mengajukan keberatannya.

Sesuai dengan hasil penelitian, menunjukkan bahwa pada umumnya para pemilik tanah diberi kebebasan atau kesempatan untuk memberikan respon (tanggapan) bagi pelaksanaan pembangunan Pasar Porong tersebut, tetapi pemberian kebebasan ini tidak diiringi dengan umpan balik dari para pihak birokrat (pemerintah) terhadap keinginan dari pihak pemilik tanah. Padahal di





dalam Pasal 1 angka 5, seperti yang tadi diuraikan di atas telah dikatakan bahwa para pihak harus saling mendengar dengan sikap saling menerima, artinya masing-masing pihak diharapkan dapat saling memberi dan menerima masukan demi terwujudnya suatu musyawarah untuk mufakat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa suatu peraturan hukum secara ideal, belum tentu dapat efektif dalam realitanya. Hal ini telah terlihat pada pelaksanaan peraturan pengadaan tanah di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo.

Pemberian tanggapan dari pihak birokrat (pemerintah) terhadap keberatan dari para warga pemilik tanah pada umumnya dilakukan secara lisan berupa pengarahan saja. Tanggapan secara yuridis belum pernah dilakukan sesuai data yang diperoleh di dalam penelitian ini.

Tidak adanya suatu kesepakatan dalam pelaksanaan musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian pada pengadaan tanah tersebut seharusnya dapat melahirkan keberatan dari sebagian pihak pemegang hak atas tanah yang merasa tidak puas terhadap keputusan Panitia Pengadaan Tanah.

Namun, dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang terjadi di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo berdasarkan penelitian ini belum terungkap adanya pihak pemilik tanah yang mengajukan keberatan kepada yang berwenang, dalam hal ini adalah Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Dalam beberapa pengalaman musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian hanya merupakan formalitas belaka atau hanya bersifat prosedural misalnya adanya undangan musyawarah, jumlah yang hadir,



banyaknya musyawarah dilaksanakan dan lain sebagainya, lebih ditekankan dari pada substansi dari musyawarah yang dilaksanakan, *seperti dalam kasus waduk Kedung Ombo, kasus Simo Gunung Kramat, kasus Tanah Jenggawah dan lain sebagainya*. Dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 diharapkan agar musyawarah yang dilaksanakan dapat berjalan dengan imbang antara pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah tanpa adanya intimidasi dan tekanan-tekanan terhadap pemegang hak atas tanah sehingga musyawarah berjalan dengan fair.

Tentang berapa kali banyaknya musyawarah dilakukan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tidak menyebutkan. Tapi jika telah ada kesepakatan dalam musyawarah yang dilakukan maka Panitia Pengadaan Tanah akan mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan sebaliknya jika tidak ada kesepakatan maka Panitia Pengadaan Tanah diberi keleluasaan untuk mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah (seperti yang diatur dalam Pasal 19).

Keputusan Panitia Pengadaan Tanah tersebut bukanlah keputusan yang bersifat final dan juga bukan keputusan yang dapat dipaksakan karena dalam Pasal 20 memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengajukan banding atau keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dengan menyebutkan sebab-sebab dan alasan keberatannya. Dari keberatan itulah Gubernur mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti



kerugian dengan mengeluarkan surat keputusan yang isinya mengukuhkan atau mengubah bentuk dan besarnya ganti kerugian dari Panitia Pengadaan Tanah. Bentuk keberatan yang lain selain diatas adalah tidak mengambil ganti kerugian setelah diberitahukan secara tertulis oleh panitia sampai 3 (tiga) kali tentang keputusan panitia.

Apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang tidak menyetujui atau keberatan terhadap keputusan Gubernur tersebut diatas, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut kepada Pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahinya dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan pembangunan tersebut. Pimpinan Departemen akan memberikan tanggapan terhadap keberatan tersebut yang tembusannya disampaikan Gubernur. Isi dari tanggapan tersebut jika Pimpinan Departemen menyetujui keberatan pemegang hak atas tanah, maka Gubernur merevisi keputusannya, sebaliknya jika tidak setuju dengan keberatan warga maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengajukan usul pencabutan hak atas tanah seperti yang diatur dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dengan catatan bahwa lokasi pembangunan tersebut tidak dapat dipindah atau sekurang-kurangnya 75% dari luas tanah yang diperlukan atau 75% dari jumlah pemegang hak atas tanah telah dibayar ganti kerugiannya (Pasal 27 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994).



### **BAB III**

## **PENOLAKAN ATAS PENETAPAN BESARNYA**

### **GANTI KERUGIAN**

#### **1. Beberapa faktor penyebabnya**

Kenyataan dalam praktek, kata sepakat tidak mesti dituntut bulat. Bagi yang telah setuju dianggap telah tercapai kata sepakat. Terhadap mereka dapat dilakukan pembayaran yang diikuti dengan pernyataan pelepasan hak. Apalagi jika yang setuju terdiri atas sebagian besar atau mayoritas pemegang hak. Hal itu kemudian di tafsirkan sebagai kata sepakat yang sudah bulat dan demokratis, sehingga sering tidak dihiraukan lagi suara minoritas yang melakukan penolakan. Sebenarnya kalau bertitik tolak dari ketentuan Pasal 16 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 dihubungkan dengan ketentuan dari Pasal 18 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang masalah ini, tidak dijelaskan apakah harus kata sepakat yang sah dan mengikat, atau harus kata sepakat bulat dari seluruh pemegang hak yang terkena pengadaan tanah. Juga tidak diterangkan apakah kesepakatan mayoritas dapat dinyatakan meliputi pihak minoritas yang menolaknya. Hal ini yang menimbulkan ketidakjelasan sehingga dapat dimungkinkan disalahgunakan pihak penguasa, khususnya dalam hal pengadaan tanah. Namun, kalau dicermati lebih lanjut rumusan kalimat dalam Pasal 10 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, yang menyatakan bahwa dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak





memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan Panitia Pengadaan Tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Hal tersebut kemudian menimbulkan penafsiran bahwa berdasarkan ketentuan dari Pasal 10 ayat (2) tersebut, maka kata sepakat yang dimaksud menurut ketentuan dalam Pasal 16 dihubungkan dengan Pasal 18 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tidak harus kata sepakat bulat dari seluruh pemegang hak yang terkena pengadaan tanah jika musyawarah tersebut dilaksanakan dengan cara pemegang hak atas tanah diwakili oleh wakil-wakil yang ditunjuk dengan instansi yang membutuhkan (secara parsial), tidak memungkinkan untuk diselenggarakan musyawarah dengan melibatkan seluruh pemegang hak yang terkena pengadaan tanah karena banyaknya jumlah pemegang hak atas tanah.

Apabila musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan walaupun sudah diupayakan berulang kali, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. Jika terjadi penolakan terhadap keputusan Panitia Pengadaan Tanah, maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan penolakan pada panitia dengan disertai alasan penolakannya Panitia Pengadaan Tanah setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan dapat :



- a. tetap bertahan pada putusan semula, maka pengadaan tanahnya tidak dapat dilaksanakan dengan akibat untuk pembangunan proyeknya harus dicari tanah lain atau rencana pembangunannya dibatalkan karena bagaimanapun putusan Panitia Pengadaan Tanah tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan kepada pemegang hak atas tanahnya;
- b. diajukannya surat penolakan kepada Gubernur untuk diputuskan. Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan setelah mempertimbangkan dari segala segi, dapat mengambil keputusan mengukuhkan putusan Panitia Pengadaan Tanah atau menentukan lain, yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Keputusan Gubernur seperti tersebut disampaikan kepada masing-masing pihak yang bersangkutan dan Panitia Pengadaan Tanah.

Jadi, apabila pemegang hak atas tanah juga tidak menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana yang ditetapkan dalam keputusan Panitia Pengadaan Tanah, maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Keputusan yang dikeluarkan oleh Gubernur dapat berupa mengukuhkan keputusan yang dikeluarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah atau membuat keputusan sendiri mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Keputusan Panitia Pengadaan Tanah maupun keputusan Gubernur tersebut bukanlah merupakan keputusan yang bersifat final sehingga tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan. Hal ini tergantung kepada disetujui tidaknya keputusan tersebut oleh pemegang hak atas tanah. Ini berarti ganti kerugian yang



ditetapkan Panitia Pengadaan Tanah, meskipun telah mendapat pengukuhan atau penyesuaian dari putusan Gubernur, tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk mengambil dan merampas tanah dari yang berhak selama ia tetap menolak pembayaran ganti kerugian.

Selama pihak yang terkena pengadaan tanah menolak penetapan ganti kerugian, berarti belum tercapai kesepakatan bersama mengenai besarnya ganti kerugian, maka selama itu pula Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 menjadi tidak efektif lagi dan pengadaan tanah menjadi terhenti. Penetapan ganti kerugian tidak dapat dipaksakan jika tidak diterima pihak pemegang hak. Di sinilah letak kelemahan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 sedang tujuan peraturan itu sendiri merupakan jalan pintas atas penyediaan tanah dalam waktu singkat, karena kalau ditempuh melalui jalur Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, prosedurnya lebih rumit dan lebih panjang tetapi cara demikian jarang dilaksanakan.

Atas dasar keberatan yang diajukan oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah. Prosedur pengajuan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, mengandung perbedaan-perbedaan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 antara lain mengenai :

- a. disyaratkan perlunya konsultasi oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri dari instansi yang memerlukan



tanah, dan Menteri Kehakiman, setelah menerima usul penyelesaian melalui cara pencabutan hak diajukan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

- b. permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, yang ditandatangani serta oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri dari instansi yang memerlukan tanah, Menteri Kehakiman.<sup>47</sup>

Memang tidak beralasan apabila Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tidak memberikan ganti kerugian yang layak sesuai dengan kondisi daerah tersebut. Keadaan ini dapat dilihat pada sikap para pemilik tanah. Sikap ketidaksetujuan dari para warga masyarakat pemilik tanah tersebut belum pernah diimplementasikan ke dalam suatu permohonan keberatan, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, mungkin karena takut ataupun prosedur pengajuan keberatan tidak tahu, atau juga mungkin karena para pemilik tanah beranggapan bahwa keberatan tersebut akan sia-sia dan tidak akan berakhir dengan suatu penyelesaian yang sesuai dengan yang diinginkan atau dikehendaki oleh pemilik tanah. Sesuai dengan hasil penelitian bahwa keenganan pihak pemilik tanah untuk menggunakan keberatan terhadap ganti kerugian yang mereka terima yang tidak sesuai adalah karena kurangnya pengetahuan tentang pertanahan dan kurangnya informasi mengenai adanya prosedur pengajuan keberatan dalam pengadaan tanah tersebut.

---

<sup>47</sup>A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, *Op. Cit.*, h. 29.





Sesuai dengan sifat manusia yang berbeda satu sama lain, maka masyarakat pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan Pasar Porong di Kabupaten Sidoarjo tersebut, dalam mengambil keputusannya juga beragam.

Dari 38 orang pemilik hak atas tanah, kebanyakan merasa keberatan dengan harga Rp. 57.500,00/m<sup>2</sup>, namun akhirnya sebagian besar dari mereka melepaskan tanahnya tersebut dan masih ada 10 orang yang menyatakan tidak setuju dalam pemberitahuan secara tertulis yang diberikan oleh panitia pengadaan tanah selang beberapa waktu setelah diadakan musyawarah. Pertemuan pertama diadakan tanggal 1 Mei 2003. Musyawarah tersebut dilakukan ditempat yang ditentukan dalam surat undangan, yaitu di Pemkab Sidoarjo, yang dihadiri oleh Sekretaris II, Lurah Juwet Kenongo serta dari pihak pemilik hak atas tanah.<sup>48</sup>

Hasil musyawarah panitia pengadaan tanah itu sendiri menghasilkan beberapa sikap para pemilik hak atas tanah sebagai berikut :

- a. yang menerima atas ketentuan tersebut, selain karena dirasa tidak merugikan juga karena terdorong oleh keinsyafannya untuk berperan serta secara aktif dalam mensukseskan pelaksanaan pembangunan, ada 7 orang atau 18%;
- b. yang menerima karena suatu sebab, antara lain : karena hubungan sungkan/takut kepada kepala desanya, kurang informasi, kurangnya pengetahuan tentang pertanahan dan adanya informasi mengenai konsinyasi yang tidak jelas sumbernya menyebabkan sebagian besar dari mereka melepaskan tanahnya, ada 21 orang atau 55%;

---

<sup>48</sup>Wawancara dengan pemilik hak atas tanah, 26 Februari 2004.



- c. Yang menolak terhadap ketentuan penaksiran pemberian ganti kerugian seperti yang telah dimusyawarahkan, menginginkan lebih dari itu dengan mengajukan berbagai alasan tanpa mengingat kemanfaatan pembangunan baik bagi dirinya maupun bagi anak cucunya kelak, ada 9 orang atau 24%;
- d. yang mencari kesempatan dalam kesempitan, yang biasanya mereka bergabung dengan golongan yang menolak, ada 1 orang atau 3%.

Umumnya mereka yang tergolong dalam kelompok c, yakni mereka yang menolak, alasan lebih dominan pada faktor ekonomi, seperti yang dikemukakan oleh salah seorang diantaranya sebagai berikut :

Kami merasa keberatan untuk melepaskan tanah kami mengingat ganti kerugian yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo terlalu kecil jika dibandingkan harga tanah pada umumnya, sedang tanah di tempat lain harga pasarannya lebih tinggi, darimana kami memperoleh tanah kembali. Misal, diganti dengan tanah di tempat lain sebenarnya kami juga setuju, akan tetapi ini tidak, malahan ganti kerugiannya lebih kecil lagi, lantas apa yang harus kami kerjakan jika demikian halnya.<sup>49</sup>

Lebih lanjut juga dikatakan oleh mereka sebagai berikut :

Sebenarnya ada perasaan bangga jika memiliki tanah. Orang-orang desa sekitar sini biasa menghormati saya karena saya memiliki banyak tanah sehingga dapat membuka lapangan kerja, yang bisa dimanfaatkan untuk kerja mereka terutama pada waktu musim panen. Dengan hilangnya tanah saya karena untuk proyek Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, maka kini sudah tidak ada lagi yang bisa saya buat untuk kebanggaan keluarga.<sup>50</sup>

Nampak dari jawaban tersebut bahwa tanah bagi mereka memiliki arti sosial, yang mampu mengangkat harkat/martabat sosial mereka di mata orang lain. Dari hal demikian dapat dikata pula bahwa penolakan tersebut juga disebabkan oleh faktor sosial, di mana nilai tanah dapat berfungsi menaikkan status sosial mereka di mata

---

<sup>49</sup>Ibid.

<sup>50</sup>Ibid.



orang lain. Untuk mereka yang beralasan keberatan membebaskan hak atas tanahnya tersebut karena faktor ekonomi dan sosial ada 8 orang dari 9 orang yang termasuk dalam kelompok c.

Dari penjelasan point a sampai d di atas, ada 9 orang yang termasuk dalam kelompok c sehingga masih ada sisa seorang lagi yang ternyata memiliki alasan yang berlainan atau bukan karena faktor ekonomi-sosial. Seorang lagi dalam kelompok c mengaku keberatan melepaskan tanahnya karena alasan sebagai berikut :

Tanah ini seperti sudah lekat dengan jiwa saya, ada perasaan dosa jika saya harus melepaskannya, ini adalah warisan orang tua yang harus saya jaga dan pelihara sesuai wasiat orang tua, dan jika sampai lepas maka saya khawatir akan terjadi apa-apa.<sup>51</sup>

Nampak dari jawaban tersebut bahwa ada faktor magis-religius yang melatarbelakangi masyarakat dalam melepaskan tanah miliknya. Hal demikian bisa kita maklumi dalam budaya pada masyarakat kita, dan hal demikian apabila ditelusuri lebih jauh, maka dalam masyarakat khususnya Jawa ada pepatah yang mengatakan : “Sadumuk bathuk sanyari bumi yen perlu ditohi pati”. Pepatah ini menunjukkan betapa eratnya hubungan antara manusia (Jawa) dengan tanah miliknya dan sekaligus menunjukkan betapa keramatnya hubungan itu.

Dengan demikian, maka faktor-faktor yang bersifat ekonomi, sosial dan budaya ternyata masih mengedepan dalam masalah pengadaan hak atas tanah.. Untuk faktor-faktor ini memang sensitif sekali, oleh karenanya menurut saya, pihak pemohon maupun panitia pengadaan tanah hendaknya menempuh pula cara-

---

<sup>51</sup>Ibid.



cara pendekatan yang lebih bersifat kekeluargaan. Mereka harus lebih banyak dikenalkan kepada makna daripada pembangunan yang memang adalah suatu proses yang panjang yang hasilnya baru dapat dinikmati dalam jangka panjang oleh anak cucu kita. Diharapkan, dengan kesadaran yang tinggi, warga masyarakat mau menyerahkan tanahnya walaupun dengan perasaan berat karena sudah terpaat hubungan batin antara mereka dengan tanah yang sudah secara turun temurun ditempatinya. Suatu pengorbanan luar biasa demi pembangunan karena mereka sadar hasil yang bakal mereka petik dari proyek tersebut di kemudian hari akan berguna bagi masyarakat.

Sejauh yang saya amati, pihak panitiapun telah melakukan cara demikian, misalnya seperti yang telah dijelaskan oleh salah seorang anggota panitia pengadaan hak atas tanah sebagai berikut : “Tolong bapak-bapak untuk dapat mengerti akan hajat ini, sebab manfaatnya besar sekali bagi anak cucu kita kelak, apa bapak-bapak tak senang jika mereka bahagia, kapan lagi kita beramal jika tak sekarang”.<sup>52</sup> Menurut hemat saya cara demikian sudah mengena, hanya sayangnya kurang efektif karena persuasi demikian disampaikan dalam situasi yang kaku (formal) pada waktu musyawarah, akibatnya banyak yang merasa bahwa itu hanya bujukan saja. Alangkah lebih efektifnya lagi jika hal tersebut dilakukan secara pribadi, di mana dengan cara yang demikian akan lebih dapat memahami pikiran masing-masing secara sopan, tidak emosional seperti waktu awal musyawarah berlangsung. Hal demikian mengingat alasan yang mereka ajukan cukup

---

<sup>52</sup>Wawancara dengan salah seorang anggota Panitia Pengadaan Tanah, 25 September 2003.





manusiawi dan itu memang berakar dari kebudayaan mereka, hanya saja pihak panitia pengadaan tanah harus mampu memberi wawasan yang lebih luas bahwa kepentingan masa sekarang adalah kepentingan pembangunan nasional yang lebih utama, sehingga kepentingan yang bersifat kelompok maupun etnik tertentu harus di nomor sekian.

Dengan demikian pihak panitia pengadaan tanah hendaknya memperhatikan pula faktor-faktor yang melatarbelakangi penolakan pengadaan tanah, karena dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 dalam Pasal 13 huruf e telah disebutkan bahwa bentuk kerugian salah satunya dapat berupa bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Jadi panitia pengadaan tanah dalam menentukan ganti kerugian harus pula memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Memperhatikan kehendak berarti pula memperhatikan kepentingan para pemegang hak atas tanah akan tetapi bukan untuk memanjakan melainkan lebih pada memberi kesadaran karena memang tingkat kesadaran mereka masih rendah.

Lain pula dengan kelompok c, maka dalam kelompok d yang hanya berjumlah 1 orang dari jumlah keseluruhan pemilik hak atas tanah, maka orang demikian justru memanfaatkan kesempatan acara pengadaan hak atas tanah ini untuk mengeruk keuntungannya yang berlebihan. Hal ini dapat ditangkap dari sikapnya yang menyatakan :

Saya tidak setuju jika tanah saya harus dibebaskan. Saya mau menuntut ganti kerugian yang setinggi-tingginya kalau mau bayar ya silahkan, kalau tidak saya juga tidak akan melepaskan tanah saya, karena pada dasarnya



saya tidak butuh proyek tersebut. Terus terang saya terganggu oleh keadaan ini.<sup>53</sup>

Menurut hemat saya khusus orang-orang demikian pihak Panitia Pengadaan Tanah harus bersikap tegas, karena memang motifnya sudah mengarah pada usaha-usaha untuk menghalang-halangi kegiatan pembangunan.

Untuk hal ini, dalam penelitian yang saya lakukan, maka pihak Panitia Pengadaan Tanah menempuh upaya dengan memberi peringatan sebagai berikut : “Bahwa pemerintah dapat saja melakukan pencabutan hak atas tanah anda, dan hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang kemudian tentang kebijaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 1973, harap diperhatikan”.<sup>54</sup> Langkah demikian pada tempatnya harus diutarakan bagi orang yang memang benar-benar di luar batas kewajaran sebagaimana ada pernyataan bahwa manusia akan hidup senang serba berkecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai atau dimilikinya sesuai dengan hukum alam yang berlaku dan manusia akan dapat hidup tentram dan damai kalau mereka dapat menggunakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan batas-batas tertentu dalam hukum yang berlaku yang mengatur kehidupan manusia itu dalam bermasyarakat.

Juga dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 telah disebutkan bahwa : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini kemudian

---

<sup>53</sup>Wawancara dengan pemilik hak atas tanah, Loc. Cit.

<sup>54</sup>Wawancara dengan salah seorang anggota Panitia Pengadaan Tanah, Loc. Cit.



dijabarkan lebih lanjut dalam UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) di mana perkataan dikuasai bukan berarti dimiliki, melainkan mengandung pengertian :

- a. mengatur dan atau menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan : untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam pengertian penguasaan itu, pelaksanaan pengaturan yang diselenggarakan Pemerintah memiliki jangkauan yang demikian luas dan sangat bernilai, yaitu bagi kepentingan nasional atau minimal kepentingan rakyat banyak demi untuk meningkatkan kesejahteraan dan perkembangannya. Jadi dengan demikian, kepentingan individu yang di luar batas kewajaran harus dikesampingkan serta lebih ditujukan untuk memenuhi kepentingan orang banyak, karena Pemerintah bertanggung jawab atas kemakmuran rakyat dalam mewujudkan tujuan nasional.

Manakala tidak terdapat kesepakatan sungguhpun telah berkali-kali diadakan musyawarah maka panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, dan jika pemegang hak tidak juga dapat



menerimanya, maka dia dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur Kepala Daerah disertai dengan sebab-sebab dan alasan keberatannya.

Gubernur akan mengupayakan penyelesaiannya dengan mempertimbangkan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan langsung dari semua pihak dalam masyarakat.

Dalam Pasal 21 ini merupakan suatu penyelesaian yang baik, yaitu manakala Gubernur pun tidak dapat menyelesaikannya maka Gubernur mengusulkan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, Menteri yang bersangkutan dan Menteri Kehakiman untuk melakukan pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang nomor 20 tahun 1961, yang akan ditetapkan dengan suatu Keputusan Presiden.

Sengketa mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian itu dan sengketa-sengketa lainnya, misalnya sengketa mengenai siapa yang sebenarnya berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu, tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan. Asal sudah ada keputusan pencabutan hak dari Presiden dan ganti kerugiannya sudah pula disediakan, maka tanah dan/atau benda-benda itu sudah dapat dikuasai tanpa perlu menunggu diberikannya keputusan oleh pengadilan yang bersangkutan.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 45.





Sebagaimana kita ketahui dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 maka upaya akhir dari pemegang hak atas tanah adalah untuk naik banding kepada Pengadilan Tinggi untuk memohon penetapan ganti kerugian yang sebesar-besarnya. Pengadilan Tinggi akan menetapkan dan memutuskan dan pelaksanaan pencabutan hak tersebut sesuai dengan prinsip umum, adalah tindakan sepihak dari Pemerintah yang tetap memperhatikan ganti kerugian yang layak, sebagaimana juga diperintahkan oleh Pasal 18 UUPA. Di sini kata kunci yang menentukan adalah "Kepentingan Umum". Dalam UUPA istilah ini digunakan dalam banyak kaitan. Di samping sebagai dasar untuk melakukan pencabutan hak sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 18, juga dijadikan sebagai dasar untuk menilai keberadaan hak rakyat dan hukum adat atas tanah yang akan dijadikan dasar bagi hukum agraria Nasional. Dalam hal ini pemegang hak harus menerima uang ganti rugi tersebut yang ditetapkan tersebut, sebagai implementasi dari fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagaimana diuraikan oleh Pasal 6 UUPA.

Berdasarkan Ketentuan dari Pasal 27 UUPA, Hak Milik dapat hapus bila :

- a. tanahnya jatuh kepada Negara :
  1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA;
  2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  3. karena ditelantarkan;
  4. karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan pasal 26 ayat 2 UUPA.
- b. Tanahnya musnah.



## 2. Upaya Penyelesaian Untuk Mengatasi Penolakan Ganti Rugi

Dari beberapa pelaksanaan pengadaan hak atas tanah atau proses pengadaan hak atas tanah bagi keperluan pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang telah saya uraikan pada bab-bab sebelumnya, nampak bahwa akhirnya dari 38 orang pemilik hak atas tanah, semula ada 10 orang yang menyatakan tidak setuju terhadap pemberian ganti kerugian yang diberikan. Namun, setelah melalui proses musyawarah yang telah berlangsung beberapa kali, akhirnya sekarang hanya ada 1 orang pemilik hak atas tanah yang menyatakan tidak setuju.

Secara normatif, berdasar Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 19 menyebutkan sebagai berikut : “Apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan sejauh mungkin memperhatikan :

1. pendapat;
2. keinginan;
3. saran;
4. pertimbangan yang berlangsung dalam masyarakat.

Namun, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk dapat mengatasi hambatan terhadap pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal masih terdapat 1 orang pemilik tanah yang tidak bersedia menerima uang ganti kerugian, maka Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menggunakan lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri Sidoarjo.



Sesungguhnya ada 3 cara atau upaya yang bisa ditempuh untuk penyelesaian masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah, yaitu mencari tanah lain, dimohonkan pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, dan pemanfaatan lembaga konsinyasi menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Memindahkan lokasi proyek pembangunan yang telah sampai pada tahap pengadaan tanah, disamping dapat memperpanjang waktu penyelesaian menurut rencana, juga akan menambah beban biaya. Jika situasinya demikian maka jalan keluar paling sah adalah memohon pencabutan hak kepada Presiden, tetapi jalur pencabutan tampaknya jarang ditempuh. Alternatif ketiga ialah menggunakan lembaga konsinyasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404 sampai Pasal 1412 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Khusus mengenai konsinyasi dari harga ganti kerugian, dalam pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, hanya disebutkan manakala yang akan diganti rugi dimiliki beberapa orang sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka bagiannya dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanahnya. Jadi, menurut ketentuan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut, konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan apabila pemilik atau pemegang hak atas tanah telah memberikan persetujuan mengenai besarnya ganti kerugian, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak diketahui tempat tinggalnya sedangkan kebutuhan akan tanah tersebut sifatnya mendesak untuk kepentingan umum.



Dengan demikian tidak mungkin lagi konsinyasi bagi orang yang tidak bersedia menerima uang ganti kerugiannya karena alasan-alasan tertentu, sebagaimana praktek-praktek yang sudah berlangsung di banyak daerah, salah satu contohnya terjadi di Kelurahan Juwetkenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo, dan telah dibenarkan pula oleh beberapa Pengadilan tertentu.<sup>56</sup>

Walaupun demikian, harus ditegaskan bahwa boleh tidaknya dimanfaatkan lembaga konsinyasi dalam masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, karena jika ditinjau dari segi hukum dapat dipersoalkan keabsahannya. Pasal 1404 KUH Perdata tersebut mengatur tentang penawaran pembayaran secara tunai oleh pihak debitur kepada kreditur, sehingga lembaga konsinyasi tersebut disediakan bagi pembayaran utang piutang yang ada antara debitur dan kreditur. Dalam kasus penolakan pemilik tanah untuk menerima ganti kerugian yang ditawarkan oleh Gubernur atau Panitia Pengadaan Tanah tidak ada hubungan debitur dan kreditur, dan karena itu lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi tidak dapat digunakan untuk memaksa pemilik atau pemegang hak menerima ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya. Menurut pendapat saya, boleh tidaknya dimanfaatkan lembaga konsinyasi itu harus dilihat secara kasuistik. Lembaga konsinyasi hanya digunakan dalam hal pemilik atau pemegang hak atas tanah sepakat sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak diketahui tempat

---

<sup>56</sup>A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah, Suatu Studi Perbandingan*, Cet. I, Mandar Maju, Bandung, 1993, h. 56-57.





tinggalnya dan kebutuhan akan tanah tersebut sifatnya mendesak untuk kepentingan umum. Jika masih ada sebagian kecil pemilik atau pemegang hak atas tanah yang menolak, maka lembaga konsinyasi tidak dapat dilakukan walaupun proyek pembangunan yang bersangkutan penting dan harus segera dimulai pelaksanaannya. Sebaiknya dibuat suatu kesepakatan ulang antara pemilik atau pemegang hak atas tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah untuk mendapatkan kesesuaian harga dalam penentuan ganti kerugian tersebut.

Hal ini sesuai dengan salah satu asas dalam UUPA yaitu fungsi sosial hak atas tanah. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6) artinya dalam penggunaan tanah tersebut, tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat atau negara. Walaupun demikian, tidaklah berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak oleh kepentingan masyarakat dan negara.<sup>57</sup> Dalam memori penjelasan dikemukakan tentang Pasal 6 ini, bahwa harus diadakan keseimbangan diantara kepentingan perorangan dan kepentingan umum. Kedua-duanya ini harus “saling mengimbangi”. Dengan demikianlah baru dapat diharapkan tercapainya cita-cita yang luhur yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat.<sup>58</sup> Jadi, disini berarti masih terdapat pengakuan terhadap hak perorangan. Sehingga, apabila tanah tersebut memang akan digunakan untuk kepentingan umum, maka pemegang hak tersebut harus mendapat ganti kerugian.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup>Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Op. Cit.*, h. 24.

<sup>58</sup>Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, h. 21.

<sup>59</sup>Agus Sekarmadji, *Hak Atas Tanah Yang Bersifat Tetap dan Pendaftaran Tanah*, Penulisan Bahan Ajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1999, h. 6.



Sebaliknya seandainya pemilik atau pemegang hak atas tanah menolak semata-mata karena besarnya ganti kerugian yang tidak layak, maka lembaga konsinyasi tidak dapat dipergunakan. Lebih-lebih jika rencana penggunaan lokasi semata-mata untuk kepentingan kelompok tertentu. Jadi, boleh tidaknya dipergunakan lembaga konsinyasi dalam penyelesaian masalah ganti kerugian harus lebih dulu diyakini ada tidaknya unsur kesepakatan dari pihak yang terkena pengadaan tanah, namun yang bersangkutan tidak diketahui tempat tinggalnya sedangkan kebutuhan akan tanah tersebut sifatnya mendesak untuk kepentingan umum.

Tampaknya memang banyak manfaat jika menggunakan lembaga konsinyasi yang antara lain, secara psikologis panitia terhindar dari prasangka buruk bahwa Panitia Pengadaan Tanah menyalahgunakan ganti kerugian. Selain itu, secara psikologis pula pemilik atau pemegang hak atas tanah akan terdorong mengambil ganti kerugian yang sudah dititipkan, karena adanya resiko dan biaya penitipan akan menjadi tanggungannya. Manfaat lain adalah menghindarkan panitia untuk membayar bunga, apabila suatu saat nanti timbul tuntutan dari pemilik atau pemegang hak atas tanah untuk meminta pembayaran ganti kerugian dan bunga. Pertimbangan selanjutnya bahwa putusan pengadilan mengenai sahnya konsinyasi mempunyai kekuatan eksekutorial, berbeda dengan keputusan Gubernur yang tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Namun, praktek konsinyasi dalam pengadaan tanah sebenarnya “tidak dibenarkan” oleh hukum karena lembaga konsinyasi itu mensyaratkan adanya hubungan hukum (perdata) terlebih dahulu antara para pihak sebelum uang



tersebut dititipkan (dikonsinyasikan) di pengadilan. Sedangkan dalam praktek pengadaan tanah tidak ada hubungan hukum yang dimaksudkan itu. Dari sini tampak jelas, bahwa sang penguasa hanya mengambil gampang saja untuk mencari keabsahan dan legalitas atas tindakannya, yaitu ketika tidak tercapai kesepakatan ganti kerugian, maka uang yang dianggarkan itu langsung dititipkan di pengadilan dan kemudian menganggap masalah pengurusan tanah telah beres dan selesai.<sup>60</sup>

Menurut saya, jalan keluar untuk mengatasi kemacetan acara pengadaan tanah akibat tidak dapat dicapai kesepakatan, padahal proyek pembangunan itu sedemikian penting, maka cara-cara yang disebutkan diatas dapat juga dianggap telah sesuai dan sah jika dipergunakan terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dengan syarat harus tetap diingat fungsi dan maksud adanya pengadaan tanah tersebut. Berarti ganti kerugian harus diwujudkan misalnya dalam bentuk tanah atau lahan pertanian yang subur, untuk tetap dapat diusahakan dan diambil hasilnya bagi kelangsungan hidup pemilik tanah. Dengan kata lain adanya pengadaan tanah tersebut tidak berarti kepentingan pemilik tanah terutama yang terkena pengadaan tanah, dikorbankan. Hal ini mengakibatkan keterlantaran dan penurunan penghasilan desa sehingga harus sedapat mungkin diusahakan tanah pengganti harus lebih produktif dari tanah yang dibebaskan.

Praktek konsinyasi dalam pengadaan hak atas tanah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut dapat dikatakan telah melangkahi

---

<sup>60</sup>Ali Sofwan Husein, Op. Cit., h. 94.



kewenangan Presiden, karena pengambilan tanah-tanah rakyat secara sepihak adalah kewenangan Presiden melalui upaya pencabutan hak atas tanah.<sup>61</sup>

Secara yuridis, lembaga konsinyasi diatur dalam Pasal 1381 dan Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) menentukan bahwa salah satu sebab hapusnya perikatan dapat dilakukan karena adanya pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan atau penitipan. Sedangkan Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan bahwa jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkannya dan jika si berpiutang menolaknya maka ia dapat menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan.

Memahami isi dari kedua pasal tersebut dapat dikatakan bahwa konsinyasi hanya akan dapat terjadi apabila sebelumnya telah terjadi adanya suatu perikatan diantara kedua belah pihak. Konsinyasi itu dilakukan mengingat salah satu pihak berkehendak untuk memenuhi isi perikatan, sedangkan pihak yang lain dengan alasan tertentu menolaknya. Dengan demikian tanpa adanya perikatan yang dibuat maka menurut ketentuan tersebut diatas konsinyasi tidak dapat dilakukan.

Masalah Konsinyasi dalam pengadaan hak atas tanah berkaitan dengan pembayaran ganti kerugian. Seringkali konsinyasi dipergunakan sebagai cara untuk melakukan pembayaran ganti kerugian manakala ganti kerugian dalam pengadaan hak atas tanah sudah disepakati oleh para pihak, baik besarnya ataupun prosedurnya, maka konsinyasi dapat saja dilakukan mengingat sebelumnya telah

---

<sup>61</sup>Urip Santoso, *Upaya Konsinyasi Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 29-30.





terjadi kesepakatan di antara para pihak. Dengan demikian konsinyasi dilakukan mengingat adanya pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena pengadaan tanah, namun yang bersangkutan tidak diketahui tempat tinggalnya. Dengan demikian konsinyasi yang dilakukan tanpa dilandasi dengan adanya kesepakatan ganti kerugian diantara para pihak secara hukum konsinyasi tersebut adalah tidak dapat dilakukan. Justru hal yang semacam ini yang seringkali terjadi, konsinyasi justru dipakai sebagai cara manakala perundingan ganti kerugian mengalami kemacetan, yang berarti pada saat itu belum ada kesepakatan diantara para pihak tentang bentuk maupun besarnya ganti kerugian.<sup>62</sup>

Dalam Pasal 16 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah ditentukan bahwa penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah. Ini berarti penetapan ganti kerugian harus dilandaskan pada adanya kesepakatan diantara para pihak. Mengamati kehendak dalam pengadaan tanah, didalamnya terdapat asas konsensualisme seperti yang ada pada perbuatan hukum lainnya, misalnya pada jual beli. Karenanya berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menentukan bahwa pelepasan hak hanya dapat dilakukan apabila sebelumnya para pemegang hak atas tanah telah diberikan pembayaran ganti kerugian yang telah disepakati sebelumnya. Tanpa adanya kesepakatan tentang ganti kerugian, maka si pemegang hak atas tanah tidak dapat dipaksa untuk melepaskan hak atas tanahnya, yang penting disini adalah bukan hanya sekedar adanya pembayaran ganti kerugian terhadap tanah yang dibebaskan, tetapi yang sangat penting adalah apakah dalam penentuan ganti kerugian telah terjadi adanya

---

<sup>62</sup>Eman Ramelan I, Op. Cit., h. 69-70.



kesepakatan atau tidak. Apabila belum ada kesepakatan, para pihak tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan apapun terhadap tanah yang akan dibebaskan (menciptakan status Quo). Dengan demikian tindakan penggusuran (pembongkaran secara paksa maupun pengguruan tanah tanpa sepengetahuan pemilik tanah) yang mendasarkan pada ganti kerugian yang dikonsinyasikan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan secara hukum. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang melampaui batas kewenangan atau tindakan yang sewenang-wenang.<sup>63</sup>

Disini, konsinyasi dikenal akan tetapi hanya untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah disepakati akan tetapi orang yang bersangkutan tidak dapat diketemukan, bukan sebagaimana yang lazim terjadi dalam praktek sekarang di mana konsinyasi dilakukan justru sebelum ada kesepakatan mengenai besar dan jumlah ganti kerugian yang dibayarkan dalam hal tidak terdapat kesepakatan antara panitia/pihak yang memerlukan tanah dengan pemilik/pemegang hak, telah menitipkan sejumlah uang yang dihitung menurut taksiran mereka di kepaniteraan Pengadilan Negeri yang nantinya dibayarkan kepada pemilik/pemegang hak setelah mereka mau menerima pembayaran tersebut. Sehingga dapat menimbulkan kesan adanya semacam pemaksaan dan pemilik/pemegang hak hanya bisa menyetujui saja. Hal ini memang dapat dimaklumi sehubungan dengan masalah tahun anggaran dari proyek yang direncanakan karena misalnya pengadaan tanah harus dibayarkan paling lambat pada tanggal tertentu sedangkan musyawarah masih cukup alot, maka untuk

---

<sup>63</sup>Ibid., h. 70-71.



mengamankan keuangan dikonsinyasikan pada Pengadilan. Di sini memang terkesan akan adanya unsur pemaksaan oleh karena "Pembayaran" sudah dilakukan sedangkan kesepakatan belum tercapai.

Upaya yang seharusnya ditempuh oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah apabila dalam musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai kesepakatan dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, adalah mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Penerapan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dibuat tidak mudah dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Hal ini dimaksudkan agar pemegang hak atas tanah mendapatkan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanahnya dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>Urip Santoso, *Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Majalah Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 4 Oktober 1998, h. 35.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Berdasarkan uraian pada Bab II dan Bab III, diperoleh kesimpulan dan saran sebagai berikut :

#### **1. Kesimpulan**

- a. Menurut ketentuan Pasal 16 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian ditetapkan dalam musyawarah untuk mencapai suatu kesepakatan. Hal-hal yang melatarbelakangi timbulnya kesepakatan para pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong, adalah karena adanya kesadaran dari pihak pemilik tanah untuk ikut berperan serta secara aktif dalam mensukseskan pelaksanaan pembangunan Pasar Porong, ada juga yang karena hubungan sungkan/takut kepada Kepala Desanya, kurangnya informasi dan pengetahuan tentang pertanahan serta adanya informasi mengenai konsinyasi yang tidak jelas sumbernya menyebabkan sebagian besar dari mereka melepaskan tanahnya.
- b. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, dalam upaya menyelesaikan sengketa ganti kerugian yang terjadi dalam pengadaan hak atas tanah jika timbul penolakan oleh sebagian pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan



*[Faint, illegible text from the reverse side of the page, appearing as bleed-through.]*

umum tersebut, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong adalah melalui konsinyasi pada Pengadilan Negeri Sidoarjo. Konsinyasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut tanpa dilandasi dengan adanya kesepakatan ganti kerugian antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan warga masyarakat yang terkena pengadaan tanah, maka secara hukum konsinyasi tersebut tidak dapat dibenarkan. Menurut ketentuan Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993, dalam hal tanah, bangunan, tanaman atas benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri, setempat oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Jadi, menurut ketentuan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut, konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan apabila pemilik atau pemegang hak atas tanah telah memberikan persetujuan mengenai besarnya ganti kerugian, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak diketahui tempat tinggalnya sedangkan kebutuhan akan tanah tersebut sifatnya mendesak untuk kepentingan umum.

## **2. Saran**

- a. Perlunya masing-masing pihak yang terkait dengan pengadaan tanah menyadari kedudukan masing-masing. Bagi pemegang hak atas tanah



hendaknya menyadari tentang fungsi sosial hak atas tanah, sedangkan bagi pemohon pengadaan hak atas tanah hendaknya tidak memaksakan diri kepada pemegang hak atas tanah agar mau melepaskan tanahnya, apalagi kalau hal tersebut menimbulkan kesengsaraan bagi pemegang hak atas tanah.

- b. Upaya penyelesaian yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo jika terjadi penolakan oleh sebagian pihak dalam penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, dalam hal ini untuk pembangunan Pasar Porong adalah dengan membuat kesepakatan ulang dengan pihak pemilik tanah untuk memperoleh kesesuaian harga. Apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali namun tidak juga mencapai kesepakatan dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka dapat diajukan permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.



## DAFTAR BACAAN

- A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan, Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*, Pustaka Manikgeni, Denpasar, 1997.
- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Cet. I, Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cet. I, Cipta Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Agus Sekarmadji, *Hak Atas Tanah Yang Bersifat Tetap dan Pendaftaran Tanah*, Penulisan Bahan Ajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1999.
- Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan (Dimensi Keadilan dan Kepentingan Ekonomi)*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet. VIII, Djambatan, Jakarta, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Eman Ramelan, *Pembebasan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Kota Surabaya*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993.
- \_\_\_\_\_, Catatan kuliah Pengadaan Tanah, tanggal 9 September 2003.
- \_\_\_\_\_, *Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993*, Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 1 Tahun XI, Januari-Februari 1996.
- Endang Suhendar dan Idfhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas "Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru"*, Cet. I, ELSAM, Jakarta, 1996.
- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986.



- Noer Fauzi (Penyunting), *Argumentasi konferensi "Tanah dan Pembangunan"*, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Parlindungan, A.P., *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah, Suatu Studi Perbandingan*, Cet. I, Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Salindeho, John, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.
- Urip Santoso, *Penetapan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Majalah Pro Justitia, Tahun XVIII Nomor 1 Januari 2000.
- \_\_\_\_\_, *Upaya Konsinyasi Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah Oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Majalah Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 4 Oktober 1998.
- W.J.S. Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1966.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- UUD 1945 (Setelah Perubahan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga Dan Keempat)
- Kitab Undang- Undang Hukum Perdata, Terjemahan R. Soebekti, R. Tjitrosudibio
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (L.N.R.I Tahun 1960 No. 104 - T.L.N.R.I No. 2043)
- Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya (L.N.R.I Tahun 1961 No. 288)
- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 Tentang Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya (L.N.R.I Tahun 1973 No. 49)
- Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya





Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 Tentang penjabaran dari Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum



**BERITA ACARA PENAWARAN**

IR - PERPUSTAKAAN (CONSIGNATIE) AS AIRLANGGA

No. 02 / Cons / 2003 / PN SDA

Pada hari : *Goreen* tanggal *12* Januari 2004 saya Djoko Suyono, S.H, sebagai Jurusita Pengadilan Negeri Sidoarjo, guna .....

Menawarkan / *Consignatie* kepada

Sdr. RODIAH, beralamat di Kelurahan Juwet Kenongo, Kecamatan Porong, Kabupaten Sidoarjo.

Selanjutnya disebut sebagai ..... **TERMOHON**

Untuk menawarkan uang sebagai pembelian atas sebidang tanah pertanian seluas ± 1.344 M<sup>2</sup> sebesar Rp. 57.500,-/M<sup>2</sup> dengan jumlah seluruhnya Rp. 77.280.000,- (tujuh puluh tujuh juta dua ratus delapan puluh ribu rupiah). Yang terletak di kelurahan Juwet Kenongo, kecamatan Porong kabupaten Sidoarjo.

Dengan disertai 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa dan dapat dipercaya :

1. Sambodo Rahardjo
2. Endang Nikuliantini

Keduanya pegawai Pengadilan Negeri Sidoarjo dan bertempat tinggal di Sidoarjo.

Selanjutnya saya dengan disertai kedua orang saksi tersebut telah datang ditempat yang bersangkutan / Termohon dan disana saya bertemu serta berbicara dengan..... *Wahyuni anak YH*

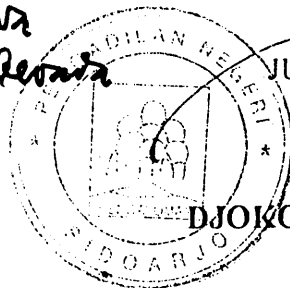
Oleh karena uang *consignatie* / penawaran ini diterima oleh Termohon maka termohon diminta untuk datang di kepaniteraan Pengadilan Negeri Sidoarjo atas pembayaran Pemohon tersebut.

Dan jika uang *consignatie* / penawaran ini ditolak oleh Termohon maka uang pembayaran dari pemohon tersebut disimpan di kepaniteraan Pengadilan Negeri Sidoarjo

Selanjutnya saya telah menyerahkan sehelai salinan Berita Acara *Consignatie* ini kepada termohon.

TERMOHON,

*menerangkan bahwa  
YH sudah sakit jiwa  
di Sidoarjo*



JURUSITA

**DJOKO SUYONO, S.H**

RODIAH

saksi - saksi :

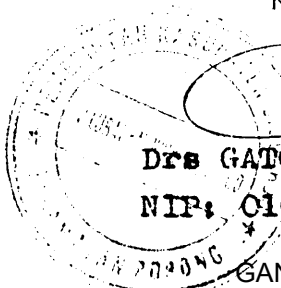
*[Signature]*

Sambodo Rahardjo

*[Signature]*

Endang Nikuliantini

Mengetahui,  
Kepala / Sekretaris  
Kel. Juwet Kenongo, Kec. Porong  
Kab. Sidoarjo



**Drs GATOT SANTOSO**

**NIP: 010 198 593.**



Kebanyakan para pemilik tanah merasa keberatan dengan harga Rp. 57.500/m.  
(Sebagian besar kepemilikan tanahnya berupa petak D.)

Tapi karena adanya informasi mengenai konsinyasi yang kami tidak tahu dari mana sumbernya menyebabkan sebagian dari mereka melepas tanahnya. sehingga yang mempertahankan menjadi  $\pm 10$  org (termasuk kami).

Dari 9 org (tanpa kami) ini maju ke PEMKAB untuk minta kenaikan harga. Kami tak ikut karena ada sebagian org yang kami lihat bisa menimbulkan kegagalan. dan org ini pengaruhnya besar terhadap mereka.

Pertemuan Pertama : 1 MEI 2003.

ini menghadiri undangan PEMKAB untuk menemui Bpk DIDIK. tapi ternyata kami bertemu dengan Sekretaris II bagian EPP. Bpk Hendro Subagyo. Pertemuan itu dihadiri oleh Bpk. Hendro, lurah Juwet Kenongo. serta dari pihak kami di ruang EPP.

Bpk Hendro menekan kami dengan berbagai alasan seperti ~~Master plan~~ kepentingan desa. pada waktu itu kami diminta di tunjukkan SK dan Master plan.

Bpk Hendro mempersulit dengan berbagai alasan seperti Master plan ada di PU atau karya. SK Bupati mereka tidak punya / tidak menyimpan.

selah itu terjadi perdebatan tanpa arah, sehingga kami terpaksa mengeluarkan "tape" meminta izin kepada mereka untuk merelakan pembicaraan diantara kami dengan mereka.

harapannya agar pembicaraan lebih terarah. dan pada saat itu juga mereka mengatakan kepada mereka juga tapi tdk jadi karena "tapenya" rusak.

selah itu pembicaraan mulai terarah dan mereka menunjukkan SK Bupati dg luas  $\pm 25$  Ha. (kasi Kelurahan Juwet Kenongo dan Kelurahan Bedang)

selanjutnya pembicaraan berkembang kearah permintaan kami untuk ditunjukkan Master plan.

di sisi pembicaraan mulai memanas dan mereka berdalih bahwa kami tdk berhak untuk berkepentingan untuk melihat Master Plan tersebut, karena itu merupakan rahasia pemerintah.

dan mereka marah-marah mengambil / merampas "tape" kami, dan kami meminta tape kami dikembalikan dengan berbagai alasan. lalu tape kami dikembalikan tapi terlebih dahulu ditandatangani kami yg ada dlm tape (hasil pembicaraan) diambil oleh mereka disertai dg surat. konsinyasi di kasih tempo kurang dari 1 bulan.



## Pertemuan kedua : 17 MEI 2003. REPUBLIK UNIVERSITAS AIRLANGGA

Inisiatif dari kami. Janji ketemu. Via telp.

Bertemu dg EPP. Bpk Hendro Subagyo.

- \*. Negosiasi harga.
- \*. Kami menawarkan harga Rp. dan masih bisa ditawar.
- \*. Mereka merespon dan akan menyampaikan ke WABUP.
- \*. Mereka memberikan alternatif akan memagar tanah kami jika tidak menerima harga yang ditawarkan oleh mereka yaitu Rp 57.500/m.
- \*. Mereka juga meminta kami untuk membuat surat pernyataan tidak menjual.

## Pertemuan ketiga : 21 MEI 2003.

Inisiatif dari kami. Janji ketemu. Via telp.

Mereka menyetujui 2 hari kemudian dan akan bertemu dg Bpk.

Hendro Subagyo.

- \*. Kami hadir sedang pake Hendro tidak ada di tempat dengan alasan Bpk. Hendro ada rapat dg BAREDA.
- \*. Tujuan kami hadir disana untuk menanyakan kelanjutan dari negosiasi harga dari pertemuan sebelumnya.

## Pertemuan keempat : 24. JUNI 2003. (undangan PEMKAB)

- \*. Dlm pertemuan itu dihadiri banyak orang. masih masalah negosiasi harga.
- \*. Mereka memberikan alternatif untuk melepaskan tanah kami dg harga Rp. 57.500/m. dan apabila kami masih keberatan akan diberikan alternatif:
  - ✓. Tanah kami akan ditukar guling dg tanah paling murah. (lebih sempit dan bisa berkurung atau jalan keluar. sedangkan posisi tanah kami tepat berada di belakang rumah kami.).
  - ✓. Ancaman konsinyani dlm tempo 2 minggu setelah tanggal pertemuan jika tidak dilepas.
- \*. Pada pertemuan ini mereka menyatakan kebutuhan lahan ± 12 Ha. 2 minggu kemudian kami telp. sesuai dg kesepakatan antara kami dan mereka. maka mereka sudah dibuatkan draft surat konsinyani dg harga Rp 57.500./m





Pertemuan kelima : 8 JULI 2003. (undangan PEMKAB) :

- \* . Yang hadir dlm pertemuan itu antara lain Bpk. Joko. Bpk. Hendro, org dari BPN, pik lurah Juwet Kenongo. beserta dari pihak kami.
- \* . Mereka meragukan kepemilikan tanah kami. apa masih dlm bentuk "plotok D" mereka tidak percaya kalau tanah kami sudah bersertifikat.
- \* . mereka masih menyalahkan kepada kami mengapa masih belum melepaskan tanah kami.
- \* . Alasan kami karena masih belum ada kesepakatan harga.
- \* . Mereka mengancam kami akan mengukur tanah kami lagi dg org BPN. karena mereka tahu antara sertifikat dan Bukti Bayar Pajak biasanya tdk sama.
- \* . mereka juga mengancam akan mencabut hak kepemilikan tanah kami melalui prosedur.
- \* . Dlm pertemuan ini mereka juga mengancam akan mengkonsinyasi tanah kami.
- \* . Pertemuan tdk menghasilkan kata mufakat.

Undangan dari pemkab pd tgl 6 Agst 2003.

- kami tidak bisa menghadiri undangan tsb di karenakan tdk berada di rumah. ( cari obyek kerja ).

Undangan dari pemkab pd tgl. okt

- kami tidak bisa menghadiri undangan tsb. dikarenakan ibu kami dan keadaan sakit. kondisi rumah kami dan keadaan sepi. sehingga kami tidak bisa meninggalkannya.
- Lalu kami menelpon PEMKAB jam 9.35 pd tgl 8 okt 2003. telp kami di terima oleh pegawai protokol. lalu kami perkenalkan nama kami untuk di sambungkan dg Bpk. Joko. tapi mungln terjadi kesalahpahaman sehingga telp kami tdk tersambung.
- kami coba lagi tapi terjadi kesalahpahaman lagi. sehingga terputus lagi.



KRONOLOGI PENYERAPAN  
BERITA ACARA KONSINYIASI

Pada saat utusan / wakil dari pengadilan datang ke rumah dia (satu orang, juru cita bernama Djoko Suyono, SH menurut pengakuan dia) memperkenalkan diri bahwa dia adalah utusan / wakil dari pengadilan dg tidak menunjukkan tanda pengenal. (dia memakai rompi yg masih tertutup rapat hingga tidak kelihatan tanda Celemek di dada). dia menyodorkan satu (1) lembar berita acara konsinyiasi dalam kondisi kosong. (hari, tanggal, nama penerima, tanda tangan Lurah dan keterangan tentang keberadaan dan salitnya Termohon.) Pada waktu itu yg menerima / menemui kedatangan dia adalah kakak kami. Dia menanyakan nama kakak kami. selanjutnya dia pergi ke kelurahan.

Tidak seberapa lama kemudian dia datang lagi dg membawa satu (1) lembar Berita acara konsinyiasi yg sudah terisi semua kecuali tanda tangan Termohon. (dalam keadaan dia memakai Helm dan penutup muka dia memberikan Berita Acara tsb).

Pada saat itu yg menerima dia kakak kami yg itu juga. Setelah itu dia menawarkan seorang pengacara dan memberikan No Telp. dan No Hp nya. dia mengatakan dalam kurang jelas mengenai Berita Acara ini di surat hubungi dia.

Pada kedua pertemuan tsb kakak kami tdk tanda tangan dan tidak menulis apapun.



KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
 DIREKTORAT JENDERAL PAJAK  
 DIREKTORAT WILAYAH IX DJP JAWA TIMUR  
 DIREKTORAT PELAYANAN PBB SIDOARJO

**SURAT PEMBERITAHUAN PAJAK TERUTANG  
 PAJAK BUMI DAN BANGUNAN TAHUN 1978**

NO. SPPT : 35.15.040.010.010-0008.0 / 98-01

<b>LETAK OBJEK PAJAK</b> Kab/Kodya : SIDOARJO Kecamatan : PORONG Desa/Kelurahan : JUWETKENONGO Alamat : JL TANGKIS		<b>NAMA DAN ALAMAT WAJIB PAJAK</b> SUKIRNO PAKEH JL TANGKIS JUWETKENONGO SIDOARJO	
RT : 003 RW : 01 PRSL : 00000		NPWP :	

OBJEK PAJAK	LUAS (M2)	KELAS	NJOP (Rp)	
			PER (M2)	JUMLAH
1	2	3	4	5
BUMI	1.369	37	10.000	13.690.000
BANGUNAN	0	00	0	0

NJOP sebagai dasar pengenaan PBB =	13.690.000
NJOP Tidak Kena Pajak (NJOFTKP) =	0
NJOP untuk penghitungan PBB =	13.690.000


~~Nilai Kena Pajak (NK) = 20% x 13.690.000 = 2.738.000~~

~~Paik Bumi dan Bangunan yang terutang = 0.5% x 2.738.000 = 13.690~~

PAJAK BUMI DAN BANGUNAN YANG HARUS DIBAYAR (Rp) **13.690**  
 (TIGA BELAS RIBU ENAM RATUS SEMBILAN PULUH RUPIAH)

<b>TANGGAL JATUH TEMPO</b> 31 OKTOBER 98	<b>TEMPAT PEMBAYARAN</b> ERI UNIT PORONG JL.RY.PORONG/KOMP.RUKO NG.40A
---	--

1231/404.721.3/95  
 SPPT DAN STTS PBB  
 BUKAN MERUPAKAN BUKTI PEMILIKAN HAK.  
 101039820091815AH2J25

SIDOARJO, 02 FEBRUARI 99  
 KEPALA KANTOR PELAYANAN PBB  
 SIDOARJO,  
  
 Drs. ABU MARFUHA ASMU'I  
 NIP. 060035179





**SURAT PEMBERITAHUAN PAJAK TERUTANG  
PAJAK BUMI DAN BANGUNAN TAHUN 2003**

NO. SPPT(NOP): 35.15.040.010.010-0008.0

NPWP: 2003 SEPKOTAAN


<b>LETAK OBJEK PAJAK</b> JL. TANGKIS RT:003 RW:01 JUWETKENONGO PORONG SIDOARJO	<b>NAMA DAN ALAMAT WAJIB PAJAK</b> SUKIRNO PAKEH JL. TANGKIS RT:003 RW:01 JUWETKENONGO SIDOARJO
---	--

OBJEK PAJAK	LUAS (M2)	KELAS	NJOP (Rp)	
			PER M2	JUMLAH
BUMI BANGUNAN	1.369 0	A37	10.000 0	13.690.000 0

NJOP sebagai dasar pengenaan PBB =				13.690.000
NJOPTKP (NJOP Tidak Kena Pajak) =				0
NJOP untuk penghitungan PBB =				13.690.000
NJKP (Nilai Jual Kena Pajak) = 20% x			13.690.000	2.738.000
Pajak Bumi dan Bangunan yang Terutang = 0,5% x			2.738.000	13.690

**PAJAK BUMI DAN BANGUNAN YANG HARUS DIBAYAR (Rp)** 13.690  
TIGA BELAS RIBU ENAM RATUS SEMBILAN PULUH RUPIAH

TGL. JATUH TEMPO 30 SEP 2003  
TEMPAT PEMBAYARAN  
KANTOR KECAMATAN PORONG  
JL. BHAYANGKARI NO.3 PORONG  
SPPT DAN STTS PBB  
BUKAN MERUPAKAN BUKTI PEMILIKAN HAK  
12001030131361SAHEB2503 - 2003/01

SIDOARJO, 02 JAN 2003  
KEPALA KANTOR  
  
S. E. M. Sc.  
060042647

**SURAT TANDA TERIMA SETORAN (STTS)**

Tempat Pembayaran: KANTOR KECAMATAN PORONG  
Telah menerima pembayaran PBB T. 2004 dari:  
Nama Wajib Pajak : SUKIRNO PAKEH  
Letak Objek Pajak : Kecamatan PORONG  
Desa / Kel. JUWETKENONGO  
Nomor SPPT (NOP): 35.15.040.010.010-0008.0  
Jumlah: Rp 17.112

30 SEPTEMBER 2004

Tanggal Jatuh Tempo:			
Jumlah yang harus dibayar (termasuk denda) jika pembayaran dilakukan pada bulan ke (setelah tanggal jatuh tempo):			
I	17.454	XIII	21.561
II	17.796	XIV	21.903
III	18.137	XV	22.246
IV	18.481	XVI	22.588
V	18.827	XVII	22.930
VI	19.175	XVIII	23.272
VII	19.525	XIX	23.615
VIII	19.877	XX	23.957
IX	20.231	XXI	24.299
X	20.587	XXII	24.641
XI	20.945	XXIII	24.983
XII	21.305	XXIV	25.326

1.369

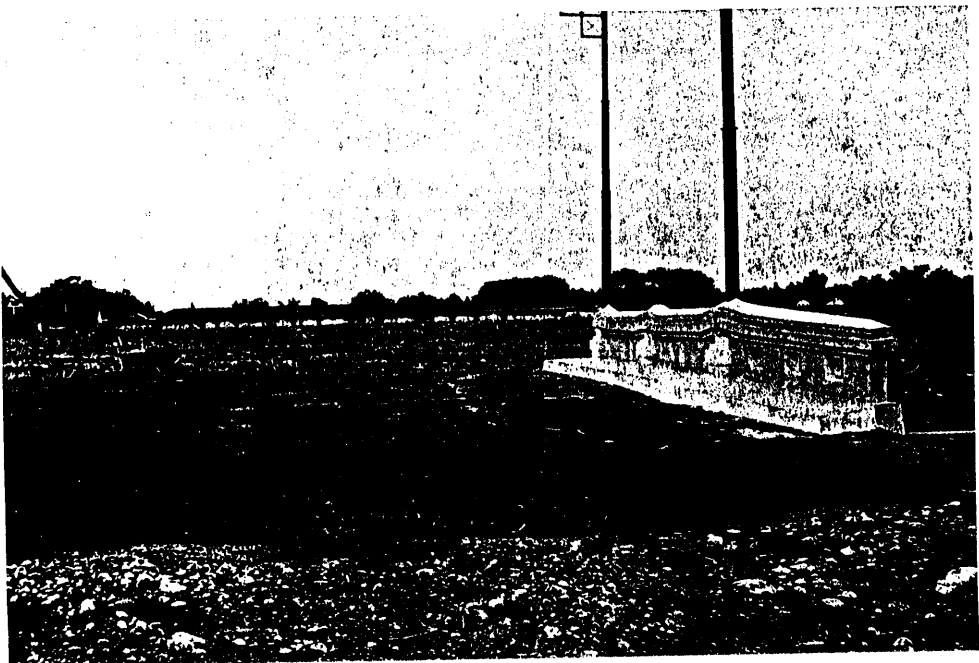
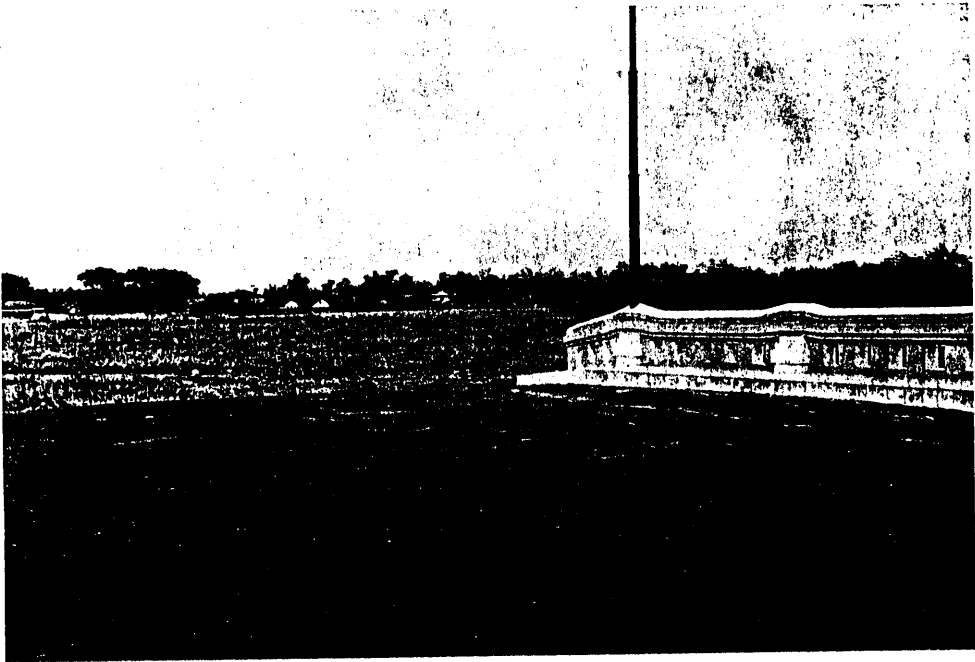
SKRIPSI

Tanggal Pembayaran: LT: 1.369  
Jumlah yang dibayar: GANTI KERUGIAN DALAM 0  
Rp.

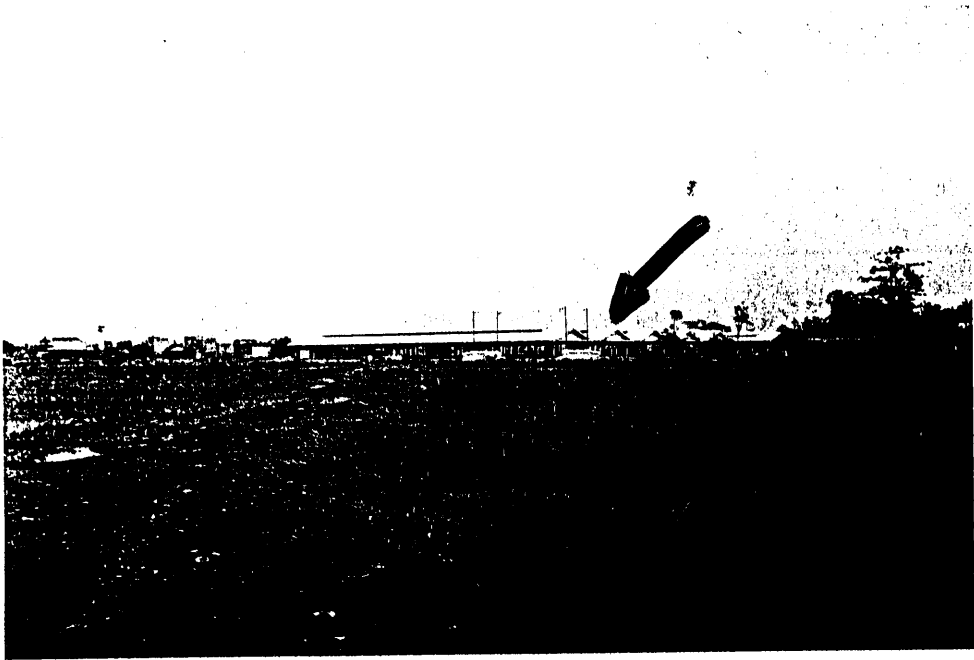
Tanda Terima  
INDRANINGTYAS P.  
Cap Bank/Pos











PANDANGAN DARI PINTU MASUK PASAR.



SKRIPSI PANDANGAN DARI JEMBATAN KE PINTU MASUK PASAR. GANTI KERUGIAN DALAM INDRIANINGTYAS P.





SATU-SATU PAPAN INFORMASI YANG DIPASANG .

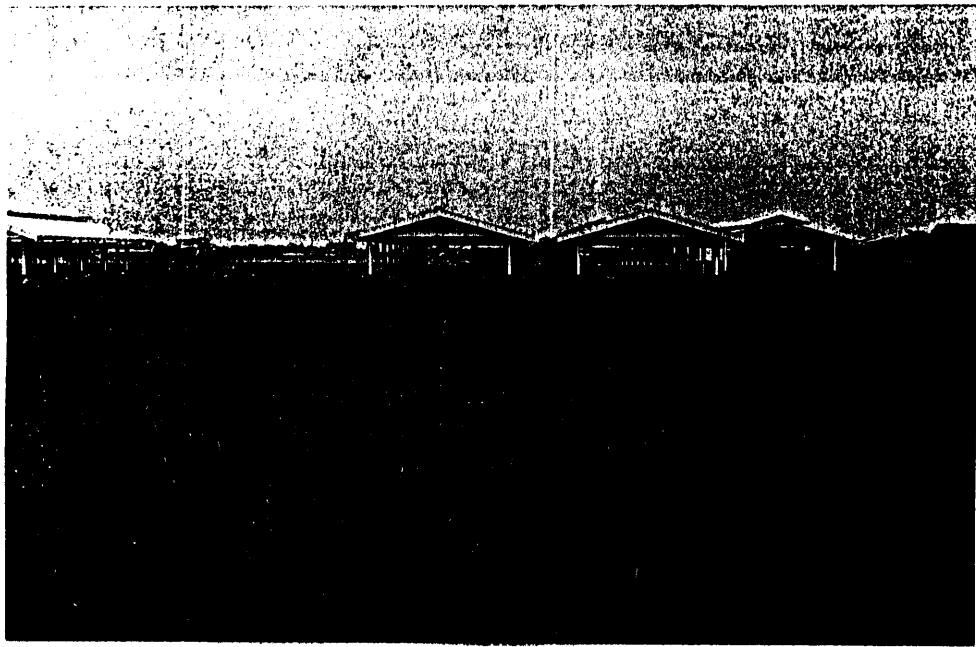




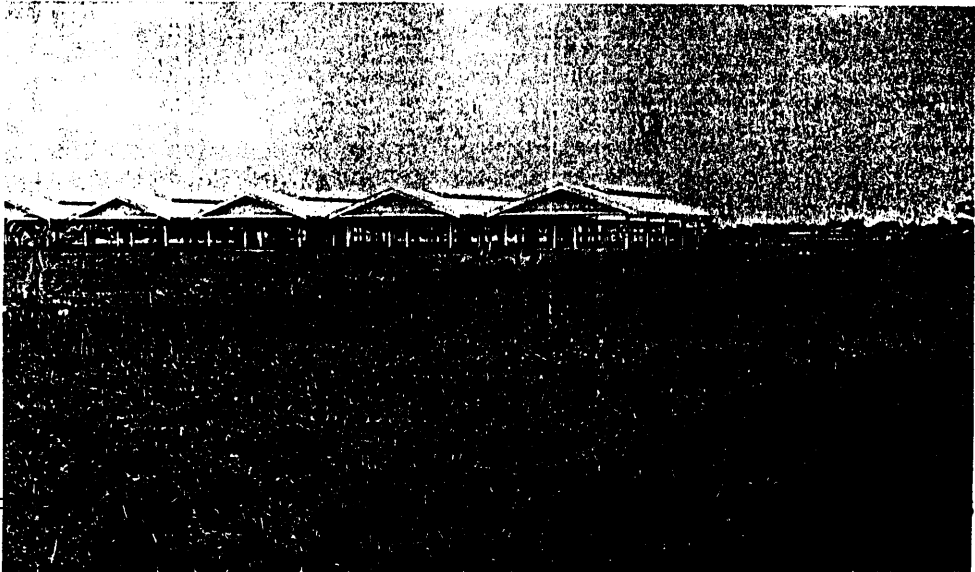
(21) REARUSFAKAWAN UNIVERSITAS AIRLANGGA  
(SAWAH BAGIAN SELATAN)



PANDANGAN SAWAH LURUS DIAPIT 2 BLOK BANGUNAN SEMI BAJA  
DAN BETON (BANGUNAN SBB)



13 BANGUNAN SBB SEBELAH TIMUR.







IR - PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SAWAH BAGIAN UTARA



BATAS POJOK SEBELAH BARAT  
BERHIMPIT DENGAN SLOOF BETON



BATAS POJOK SEBELAH TIMUR  
BERHIMPIT DENGAN SLOOF BETON





BIDIKAN DARI UTARA  
( SAWAH BAGIAN UTARA )



SAWAH DAN BANGUNAN SBB SEBELAH BARAT



SAWAH DAN BANGUNAN SBB SEBELAH TIMUR



BIDIKAN DARI ARAH BARAT  
( SAWAH BAGIAN UTARA )



KAMI BERTADI ± 1 METER DARI BATAS SAWAH  
BAGIAN UTARA KAMI.





BATAS SEBELAH TIMUR



BATAS SEBELAH BARAT



SKRIPSI

GANTI KERUGIAN DALAM  
TAMPAK KESELUKURAN BATAS TIMUR

INDRIANINGTYAS P.





Jawa Pos, 12 November 2002

## Minta Jalan Tembus ke Juwet

Jika Relokasi Pedagang Tetap Dilakukan 2003

**SIDOARJO**—Pasca kebakaran Pasar Porong, sebagian pedagang pasar masih enggan direlokasi. Mereka khawatir di lokasi baru Desa Juwet Kenongo akan sepi. Sebab, jaraknya cukup jauh, sekitar 1 km dari pasar sekarang.

"Pedagang Pasar Porong ini ingin menghadap pak bupati," kata Ketua Himpunan Pedagang Pasar (HPP) Porong Abdul Fanan kemarin.

Meski Pemkab Sidoarjo sudah memastikan relokasi bakal dilakukan pada 2003, menurut dia, sebenarnya belum ada kesepakatan soal relokasi. Intinya, pedagang masih keberatan. Mereka menghendaki relokasi tetap dilakukan sesuai kesepakatan lama, yaitu di Desa Gedang.

Tujuan HPP menghadap Bupati Win Hendrarso adalah meminta kejelasan ke mana mereka akan direlokasi. Gedang atau Juwet Kenong? Jika memang ke Ju-

wet Kenongo, mereka minta Pemkab juga membuat jalan tembus dari Jalan Raya Porong ke Desa Juwet Kenongo. Tanpa jalan tembus itu, mereka khawatir pasar akan mati dan pindah ke ramanian pindah ke Gempol.

"Kalau jalan tembus itu juga direalisasi, pasti semua pedagang mau pindah," tegasnya.

Jika pedagang keberatan, Pemkab sendiri sebenarnya telah berupaya keras mengupayakan pasar baru Porong ini dengan dana tidak kecil. Dalam catatan *Jawa Pos*, untuk pembebasan lahan saja Pemkab menghabiskan tak kurang dari Rp 7,1 M.

Anggaran ini menbiayai dua kali lipat dari prediksi semula, yaitu sekitar Rp 3,5 M. Akhirnya dananya ditutup dari anggaran rencana pembangunan Pasar Kedungrejo, Waru, senilai Rp 4 M. Pemkab tampak sangat serius mengupayakan agar Pasar Porong ini terealisasi lebih dulu bersama bakal terminal tipe B. Untuk bakal lokasi pasar dan termi-

nal, lahan yang disediakan mencapai 8 ha lebih.

Sementara itu, polisi masih berupaya keras mengungkap penyebab kebakaran Pasar Porong yang menghabiskan 17 ruko bertingkat itu. Dugaan sementara memang menyebut kemungkinan penyebab kebakaran adalah korsleting listrik.

Tapi, petugas masih menyelidiki kemungkinan adanya unsur kesengajaan dalam kebakaran Sabtu dini hari lalu itu.

Tim Laboratorium Forensik Polda Jatim kemarin memeriksa tempat kejadian perkara (TKP). Pusat perhatian Labfor tertuju pada toko pracangan milik Hussein, yang diduga menjadi awal percikan api. Untuk sementara, bekas TKP kebakaran dijaga ketat 24 jam oleh petugas. Ini dilakukan guna menjaga kemungkinan pencurian atau penjarahan. Salah satu toko yang terbakar memang toko mas yang hingga kemarin masih dibatasi oleh garis polisi (*police line*). (roz)



# Pemkab Tak Mampu Membayar

## 20 Pemilik Tanah Bakal Pasar Porong Tagih Uang

SIDOARJO - Sekitar 20 orang pemilik tanah bakal Pasar Porong di Desa Juwet Kenongo meminta Pemkab Sidoarjo segera membayar tanah mereka. Sudah sekian lama dinyatakan dibeli, uang pembayarannya belum sampai ke tangan pemilik tanah. Padahal, saat ini petani sangat butuh uang.

Para pemilik tanah itu mengadu ke pimpinan DPRD Sidoarjo kemarin. Intinya, mereka mempertanyakan, mengapa sudah sekian lama belum ada kepastian pembayaran dari tim pembebasan tanah.

"Kami selalu diberi janji-janji terus. Tapi tidak ada realisasinya hingga sekarang," kata beberapa pemilik tanah sanggan yang kemarin diterima Wakil Ketua DPRD Adi Mudakkir.

Seperti pernah diberitakan, dari sekitar 12 ha lahan yang dibebaskan untuk bakal Pasar Porong, ternyata tim pembebasan tanah masih membayar 94.172 m2. Sisanya sekitar 3,3 ha terdiri atas tanah kas desa (TKD) dan tanah sanggan belum dibayar hingga sekarang. Jika ditotal dengan harga Rp 57.500 per meter per segi, jumlahnya bisa mencapai Rp 1,8 M.

IPIP sudah membayar lahan tanah tiga kali. Yaitu, pada 1 Juli 2002 dibayar 28.140 m2, pada 13 Agustus 2002 45.953 m2, dan

pada 16 September 2002 seluas 20.079 m2. Total yang sudah dibayar 94.172 m2.

"Saya tidak bisa menyebut nilai rupiahnya. Silakan hitung sendiri per meternya Rp 57.500," kata Kabup IPIP Hisyam Rosyidi SH. Anggota DPRD Sidoarjo dari Porong H Ismail Sholeh menyayangkan mengapa Pemkab Sidoarjo belum membayar 3,3 ha tanah TKD dan tanah sanggan milik warga. Padahal, mereka sudah

### Ismail Sholeh

**"Ini bukti ketidakefektifan kinerja tim eksekutif. Memaksakan beli tanah seluas-luasnya, tapi ternyata tidak mampu bayar."**

lama menungggunya uang pembayaran. Sebab, para petani membutuhkan modal.

"Saya kira ini merupakan bukti ketidakefektifan kinerja tim eksekutif. Memaksakan beli tanah seluas-luasnya, tapi ternyata tidak mampu bayar," tegas Ismail.

Kalau butuhnya tidak sampai 12 ha, lanjut Ismail, mengapa memaksakan diri sampai membeli 12 ha lebih. Tapi ketika waktunya membayar, ternyata uangnya kurang. Apalagi anggarannya sampai memakan anggaran proyek vital lain, seperti jalan lingkar timur, lingkut barat, dan Pasar Kedungrejo.

Ismail juga menyayangkan pejabat pemkab yang justru menyebut ada orang lain yang minta komisi dalam pembebasan lahan itu. Sebab, tuduhan itu sama sekali tidak relevan dengan masalah anggaran. Kalau memang sudah melakukan kesalahan, mengapa mencari-cari alasan lain untuk menuduh orang dan mengalihkan permasalahan. (roz)





# Pemkab Membeli Lahan Sengketa?

## Tim Pembebasan Tanah Habiskan Rp 700 Juta

SIDOARJO - Pemkab kecolongan. Pembebasan tanah untuk bakal Pasar Porong di Juwet Kenongo diduga melibatkan tanah yang masih bersengketa. Padahal, tim pembebasan tanah sudah mengeluarkan dana sampai Rp 700 juta untuk tanah sengketa itu.

Tanah bersengketa itu diakui sebagai milik ahli waris Munawar (almahum). Luas tanah itu 2.439 m<sup>2</sup> terletak di bakal jalan akses bakal pasar Porong. Ahli waris Munawar masih menempuh jalur hukum dengan hasil keputusan Mahkamah Agung untuk meninjau kembali kasus itu.

Ahli waris Munawar, Urifah, mengakui tanah itu merupakan milik suaminya. Kepada anggota dewan asal Porong, Ismail Sholeh, Urifah mengaku suaminya tidak pernah menjual tanah itu kepada siapa pun. Tanah itu hanya pernah dikontrakkan kepada Koesharsono.

Namun, pada 1985, tiba-tiba muncul sertifikat hak guna bangunan (HGB) atas nama Koesharsono. HGB itu berlaku 1985

hingga 2005. Tanah itu dijual ke Pemkab saat ada pembebasan lahan masal untuk Pasar Porong. "Mereka tidak pernah menjual kok tanah itu dijadikan HGB," kata Ismail Sholeh.

Mestinya, lanjut dia, tanah HGB itu merupakan milik negara. Tapi tanah tersebut masih merupakan hak milik ahli waris Munawar dengan bukti petok D dan leter C atas nama Munawar.

Ismail mengaku khawatir, jangan-jangan Pemkab telah salah beli tanah tersebut. Sebab, nilainya tidak main-main, sampai Rp 700 juta. Jika salah bayar padahal tanah itu masih disengketa, apakah nantinya Pemkab tidak akan membayar lagi.

Tim pembebasan Pemkab seharusnya menanyakan dulu asal-usul kepemilikan tanah dan surat-surat kepada pemilik tanah. "Saya khawatir Pemkab salah bayar. Kasusnya masih ke tingkat MA," ujar Ismail.

Sayang, ketika Dinas Evaluasi dan Pengendalian Pembangunan (EPP) dikonfirmasi, belum ada penjelasan. Kadinus EPP Hisyam Rosyidi sedang menunaikan ibadah haji. Sedangkan anggota dewan Komisi A yang menandatangani masalah pembangunan juga sedang berhaji. (roz)

Jawa Pos, 29 Agustus 2003

## Wabup Dituding Serobot Tanah

SIDOARJO - Wakil Bupati Sidoarjo Sjaiful Ilah, menuai tuduhan telah menyerobot tanah milik warga Kelurahan Juwet Kenongo, Kecamatan Porong, kemarin. Tuduhan itu mengemuka ketika Sjaiful hendak menyelesaikan kasus pemblokiran jalan masuk menuju lahan proyek Pasar Porong oleh Keluarga almarhum Munawar.

Sjaiful, menurut keluarga Munawar, telah menguasai tanah seluas 1.860 meter persegi, tanpa sepengetahuan mereka. Tanah itu kini dijadikan akses masuk menuju lokasi proyek Pasar Porong, dan nantinya bakal dijadikan jalan masuk menuju pasar Porong yang baru.

"Kami tidak pernah merasa menjual tanah itu. Kok sekarang sudah dilakukan pembangunan di atasnya," protes keluarga almarhum Munawar, yang terdiri dari istrinya Ny Urifah, menantunya Darmo, serta anak-anaknya Kholik, Muklis dan Maslukah.

Sedangkan, Wabup Sjaiful Ilah menjelaskan, dirinya membeli tanah itu pada tahun 2002 dari Suwignyo. Kemudian, tanah itu dia hibahkan untuk lahan pembangunan Pasar Porong yang baru. (ant)

