



## **PROBLEMATIKA PENYELESAIAN GANTI RUGI MELALUI KONSINYASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SURABAYA-MOJOKERTO**

**Rakha Bagus Taruna**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)  
[rakha.18106@mhs.unesa.ac.id](mailto:rakha.18106@mhs.unesa.ac.id)

**Indri Fogar Susilowati**

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)  
[Indrifogar@unesa.ac.id](mailto:Indrifogar@unesa.ac.id)

### **Abstrak**

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto telah diresmikan pada tahun 2017, namun setelah peresmian tersebut masih terdapat beberapa masyarakat perdesa yang belum mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Terutama pada desa Bungurasih yang memiliki jumlah warga terbanyak dibandingkan dengan desa lainnya. Dikarenakan masyarakat masih mengalami permasalahan sehingga masyarakat yang terkena permasalahan tersebut uang ganti rugi dititipkan di Pengadilan Negeri atau dikonsinyasi. Sehingga menimbulkan masalah bagi masyarakat desa Bungurasih dalam pengambilan uang ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol Surabaya-Mojokerto. Selain itu, untuk mengetahui problematika pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah bagi masyarakat desa Bungurasih yang terkena pengadaan tanah. Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dimana untuk mendapatkan datanya harus langsung melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi dari lapangan. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto terdapat permasalahan yang timbul dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian yang diakibatkan oleh masyarakat. Permasalahan diakibatkan oknum yang memprovokasi masyarakat untuk menolak uang ganti kerugian dan masyarakat yang mengalami permasalahan dalam pemberian ganti kerugian sehingga belum bisa mengambil uang ganti rugi yang dikonsinyasi. Permasalahan yang dialami oleh masyarakat dalam ganti rugi melalui konsinyasi dikarenakan mengalami masalah seperti, tidak dapat membuktikan alas hak berupa sertifikat, masalah sengketa waris, salah penetapan alas nama, alas hak digadaikan kepada pihak lain, dan menolak harga tanah. Permasalahan yang timbul oleh masyarakat ini mengakibatkan masyarakat tidak dapat merasakan uang ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto.

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

### **Abstract**

Land acquisition for the construction of the Surabaya-Mojokerto toll road was formalized in 2017, but after the inauguration there were still several rural communities who had not yet collected compensation money at the District Court. Especially in Bungurasih village which has the largest number of residents compared to other villages. Because the community is still experiencing problems, the people affected by these problems are entrusted with the compensation money at the District Court or on a consignment. So that it causes problems for the people of Bungurasih village in taking compensation money that is deposited at the District Court. This study aims to determine the implementation process of land acquisition for the Surabaya-Mojokerto toll road. In addition, to find out the problems of implementing compensation for land for the people of Bungurasih village who have been affected by land acquisition. This writing uses empirical legal research methods where to obtain the data must be directly through interviews, observation, and documentation from the field. Based on the results of research in the field, land acquisition for the construction of the Surabaya-Mojokerto toll road has problems that arise in the deliberation process for determining compensation and providing compensation caused by the community. The problems were caused by persons who provoked the public to refuse compensation money and the people who experienced problems in giving compensation so that they could not take the compensation money that was consigned. The problems experienced by the community in compensation through consignment are due to experiencing problems such as being unable to prove the basis of rights in the form of certificates, problems of inheritance disputes, wrong determination of the basis of the name, the basis of the rights pawned to other parties, and refusing the price of the land. The problems that arose by the community resulted in the community not being able to receive compensation money in land acquisition for the construction of the Surabaya-Mojokerto toll road.

**Keywords:** Land Acquisition, Compensation, Consignmen.

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan peran penting yang ada dalam kehidupan manusia, karena sebagian besar manusia bergantung kepada tanah. Tanah sendiri mempunyai sifat permanen, yang mana tanah dapat digunakan pada masa kini dan masa yang akan datang. Tanah juga tidak hanya dilihat dari segi ekonomi, tetapi tanah juga mempunyai hubungan dengan pemilikinya seperti nilai-nilai spiritual dan budaya tertentu. Tanah dalam kehidupan manusia ialah faktor pendukung kesejahteraan dan kehidupan masyarakat. Tanah sendiri tidak hanya berfungsi sebagai tempat untuk tinggal saja, tetapi juga mempunyai fungsi sebagai tempat untuk berkembangnya fungsi budaya, sosial, dan politik seseorang maupun kumpulan pada masyarakat. (Asmawati 2018) Tanah memiliki fungsi sosial, yaitu tanah yang dimiliki seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu saja, melainkan juga bagi seluruh bangsa Indonesia. Artinya bahwa tanah tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemilik hak atas tanah tersebut, melainkan harus melihat kepentingan masyarakat. (Pane 2019)

Pembangunan Nasional Indonesia juga bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, oleh karena itu pemerintah berupaya untuk mengadakan pembangunan di berbagai bidang. Pembangunan tersebut termasuk kedalam kepentingan umum, yang mana dalam pembangunan untuk kepentingan umum sendiri memerlukan tanah sebagai pendukung pelaksanaannya. Tetapi tanah yang dikuasai pemerintah sangat terbatas, sehingga dalam keadaan tersebut pemerintah menggunakan tanah dari perorangan atau badan hukum. Guna melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. (Zarkasih 2015) Pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mendesaknya kebutuhan masyarakat terhadap fasilitas umum. Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah atau instansi yang membutuhkan tanah, untuk mendukung berbagai kepentingan termasuk pembuatan proyek jalan tol. (Riyandi 2019)

Kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah yang dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Sebagaimana kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut terdapat dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

(Indonesia 1960). Pada pembangunan yang digunakan sebagai kepentingan umum menuntut dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cepat. Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang berbentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adanya aturan tersebut merupakan pelindung hukum untuk pemerintah sehingga mempunyai kewenangan dalam hal mengambil tanah milik masyarakat untuk digunakan sebagai kepentingan umum, dan guna mempermudah penyediaan tanah. (Rosyadah 2020)

Pada umumnya pelaksanaan pembangunan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat empat tahap yaitu, tahap awal ialah tahap pelaksanaan penyuluhan dilaksanakan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tahap kedua ialah tahap inventarisasi, tahap ketiga ialah tahap pengumuman hasil inventarisasi, dan pada tahap terakhir ialah tahap penaksiran dan pengusulan besaran ganti rugi. Pada tahap tersebut jika tidak adanya kata kesepakatan, maka akan dilakukan upaya melalui konsinyasi. (Rusli 2018) Prinsip utama dalam pengadaan tanah adalah mekanisme dalam musyawarah terkait mendapatkan kesepakatan dalam besaran ganti rugi, dan musyawarah sendiri menjadi upaya awal untuk mencari jalan tengah. Proses musyawarah ini juga berkemungkinan akan terjadi ketidakeepakatan lagi. (Riyandi 2019)

Persoalan musyawarah penetapan ganti kerugian juga memiliki batas waktu yang mana Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Sebagaimana telah dijelaskan dalam pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Setelah adanya musyawarah penetapan ganti kerugian, jika tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Hal tersebut dijelaskan dalam pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012.

Mekanisme dalam pengambilan tanah masyarakat menggunakan konsinyasi yang berarti

penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri. Adanya konsinyasi dilakukan bila mana tidak mengajukan permohonan keberatan pada Pengadilan Negeri setempat dan masyarakat yang terkena pengadaan tanah menolak besaran ganti kerugian dalam musyawarah. (Suntoro 2019) Pada pemberian ganti kerugian, lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak, pemberian ganti kerugian telah di titipkan di pengadilan negeri. Sebagaimana dijelaskan pada pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Beberapa macam pembangunan infrastruktur yaitu, bendungan, irigasi, perumahan, rumah susun, jembatan, jalan tol, dan lain sebagainya. Hal tersebut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terdapat dalam Pasal 10. Pada proyek jalan tol merupakan jalan alternatif dan mempunyai perbedaan dari jalan biasa. Adanya jalan tol berfungsi untuk memberikan kualitas lebih, dengan melihat perkembangan masyarakat yang terus meningkat. (Fahza and Widyastuti 2019)

Pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto yang terdiri dari empat Seksi, yaitu Seksi IA Waru-Sepanjang dan Seksi IB Sepanjang-WRR, Seksi II WRR-Driyorejo, Seksi III Driyorejo-Kriyan, dan Seksi IV Kriyan-Mojokerto. Pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto dilaksanakan dengan beberapa tahap yaitu mulai sosialisasi pada tahun 2006. Kemudian pada tahun 2007 dilakukannya pengecekan lokasi, dan dilakukannya musyawarah ganti rugi pada tahun 2010. Musyawarah yang dilakukan adalah untuk pemberitahuan harga tanah, tanaman, dan bangunan. Bila terdapat warga yang keberatan kecuali harga tanah misalnya kurang luas, bangunannya kurang lengkap, ataupun tanamannya kurang bisa mengajukan keberatannya kepada panitia pengadaan tanah (P2T) dalam musyawarah tersebut. (Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga)

Pada proses musyawarah awal dilakukan tiga kali setelah itu baru keluar penetapan harga tanah oleh Bupati. Setelah itu diadakan musyawarah dua kali untuk penetapan harga tanah yang dikeluarkan oleh Gubernur. Musyawarah tersebut masih ditangani oleh panitia pengadaan tanah (P2T), setelah itu pada tahun 2015 baru ditangani oleh

BPN dengan dilakukannya validasi data, parasil harga serta musyawarah dengan memakai hasil harga April. Kemudian, sebelum adanya aturan tahun 2012 bahwa 75% tanah yang sudah dibebaskan, sisanya bisa dikonsinyasi setelah adanya Undang-Undang No 2 tahun 2012, tetapi konsinyasi tersebut diterapkan pada tahun 2015 dengan tanah yang dibebaskan 1% pun bisa langsung di konsinyasi. Jadi, dilakukannya tahap penyelesaian uang ganti rugi tol Surabaya-Mojokerto menghabiskan waktu kurang lebih 7 tahun yaitu, pada tahun 2010-2017 sebelum peresmian tol Surabaya-Mojokerto. (Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga)

Pada tahun 2017 setelah peresmian tol Surabaya-Mojokerto masih terdapat masalah dalam Seksi IA Waru-Sepanjang dan Seksi III Driyorejo-Kriyan. Pada wilayah tersebut masih terdapat desa yang mengalami permasalahan terkait dengan ganti kerugian dalam pengadaan tanah. Permasalahan tersebut berasal dari beberapa warga desa yang masih belum mengambil uang ganti ruginya melalui konsinyasi. Tanah yang terkena pengadaan tanah dalam proyek jalan tol Surabaya-Mojokerto merupakan lahan sawah dan permukiman. Konsinyasi dilakukan pada tahun 2012 dan 2016. Konsinyasi dilakukan tidak langsung semua ruas, melainkan bertahap tergantung wilayah atau desa yang akan dikerjakan secara fisik, kemudian pada tahun 2016 konsinyasi dilakukan dengan serentak semua desa. Namun sampai tahun 2022 ini beberapa masyarakat masih belum mengambil uang ganti kerugian yang dikonsinyasi tersebut. (Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga)

Tabel.1. Data Jumlah Warga yang Belum Mengambil Konsinyasi Kabupaten Sidoarjo

No.	Nama Desa	Pemukiman	Sawah	Total Warga yang belum Mengambil Uang Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri
1.	Bungurasih	8	-	8
2.	Sepanjang	-	-	-
3.	Bebekan	-	-	-
4.	Ketegagan	-	-	-
5.	Kedungturi	1	-	1

Sumber: Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga

Tabel.2. Data Jumlah Warga yang Belum Mengambil Konsinyasi Kabupaten Gresik

No.	Nama Desa	Pemukiman	Sawah	Total Warga yang belum Mengambil Uang Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri
1.	Bambe	-	-	-
2.	Mulung	-	-	-
3.	Tenaru	-	-	-
4.	Kesamben Wetan	1	-	1
5.	Sumput	2	-	2
6.	Tanjungan	3	-	3
7.	Banjaran	-	-	-
8.	Karangandong	2	-	2
9.	Banyurip	-	-	-
10.	Pasinan Lemah Putih	-	-	-
11.	Wates Tanjung	-	-	-
12.	Lebani Suko	-	-	-
13.	Sumengko	-	-	-
14.	Pedangangan	-	-	-
15.	Wringin Anom	-	-	-
16.	Sembung	-	-	-
17.	Sumber Rame	-	-	-
18.	Sumber Waru	-	-	-
19.	Kepuh Klagen	-	-	-

Sumber: Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa, Kabupaten Sidoarjo yaitu desa Bungurasih masih terdapat 8 (delapan) warga yang belum mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Sedangkan pada Kabupaten Gresik sendiri juga masih ada beberapa desa yang belum mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Namun dilihat dari data tersebut desa Bungurasih memiliki warga paling banyak yang belum mengambil di Pengadilan Negeri, dibandingkan dengan desa-desa yang ada di Kabupaten Gresik. Selain itu masyarakat Kota Surabaya dan Kabupaten Mojokerto yang mana warga disetiap desa tersebut sudah mengambil uang ganti rugi di Pengadilan Negeri setempat.

Konsinyasi dalam pengadaan tanah sendiri diharapkan bisa menjadi penyelesaian konflik

antara pemilik tanah dengan pemerintah. Penitipan Ganti Kerugian dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
  1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
  2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
  3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank.

Sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Berdasarkan observasi awal, ganti rugi dilakukan pada tahun 2010 sampai 2017, namun sampai saat ini masih terdapat beberapa masyarakat desa Bungurasih yang belum mendapatkan uang ganti rugi. dikarenakan terdapat beberapa masyarakat pada waktu selesai peresmian jalan tol Surabaya-Mojokerto sampai sekarang masih belum mengambil uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri setempat. Dikarenakan terdapat masyarakat yang mengalami permasalahan seperti tidak dapat membuktikan alas hak berupa sertifikat, masalah sengketa waris, salah penetapan alas nama, alas hak digadaikan kepada pihak lain, dan menolak harga tanah. Sehingga masyarakat yang terkena permasalahan tersebut uang ganti ruginya di konsinyasi atau dititipkan di Pengadilan Negeri. Hal tersebut membuat masyarakat desa Bungurasih mempunyai permasalahan dalam pengambilan uang ganti kerugian yang dilakukan melalui dikonsinyasi.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti merumuskan permasalahan bagaimana proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol Surabaya-Mojokerto dan bagaimana kendala pelaksanaan pemberian ganti kerugian hak atas tanah terhadap masyarakat desa Bungurasih. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol Surabaya-Mojokerto dan untuk mengetahui problematika pelaksanaan pemberian ganti kerugian hak atas tanah terhadap masyarakat desa Bungurasih.

## METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode hukum empiris atau dengan kata lain disebut dengan hukum sosiologis atau disebut pula dengan penelitian lapangan. Dengan keadaan sebenarnya yang terjadi dalam masyarakat, sebagai

tujuan untuk mengetahui dan menemukan berbagai data serta fakta yang dibutuhkan. Setelah data tersebut terkumpul maka dilanjutkan pada identifikasi permasalahan. Jenis data yang digunakan dalam penulisan ini yaitu data primer dan sekunder.

Data primer ini diperoleh peneliti dari data yang diberikan langsung oleh panitia pengadaan tanah Kementerian Pekerjaan Umum (Ditjen Bina Marga) yakni berupa, data penyelesaian konsinyasi pengadaan tanah pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto yang didalamnya terdapat data penetapan konsinyasi masing-masing masyarakat yang mengalami permasalahan dalam ganti kerugian. Data Sekunder adalah berbagai informasi yang didapatkan melalui buku, jurnal, laporan, publikasi pemerintah, dan berbagai situs yang berkaitan dengan informasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian ini dilakukan di kantor Kementerian Pekerjaan Umum (Ditjen Bina Marga) serta desa Bungurasih yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto.

Data dikumpulkan melalui 3 teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara, dilakukan dengan panitia Pengadaan Tanah (P2T) selaku pengelola monitoring dan evaluasi pengadaan tanah jalan tol Surabaya-mojokerto di kantor Kementerian Pekerjaan Umum Ditjen Bina Marga dan masyarakat desa Bungurasih yang masih mengalami permasalahan ganti kerugian melalui konsinyasi. Observasi, dilakukan di tempat kantor Kementerian Pekerjaan Umum (Ditjen Bina Marga) serta desa Bungurasih yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto. Dokumentasi, didapatkan berupa rekap data konsinyasi masyarakat desa Bungurasih, data penetapan konsinyasi masing-masing masyarakat yang belum mengambil konsinyasi, data peta wilayah desa Bungurasih yang terkena pengadaan tanah, dan data problematika masing-masing masyarakat desa Bungurasih terkait dengan ganti kerugian melalui konsinyasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol Surabaya-Mojokerto**

Pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah terdapat beberapa tahapan seperti tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan,

tahap penyerahan hasil, sebagaimana yang terdapat dalam pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

#### **a. Tahap Perencanaan**

Pada tahap perencanaan pengadaan tanah ini dibuat oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang mana telah dibuatkan Surat Keputusan Menteri. Dalam tahap perencanaan ini terdapat penetapan lokasi, dan pembentukan panitia pengadaan tanah (P2T). Sehingga dibuatkan tahap perencanaan terlebih dahulu kemudian dilakukannya pembentukan panitia pengadaan tanah (P2T). Panitia pengadaan tanah (P2T) dibuat oleh Gubernur dengan memberikan perintah pembentukan P2T dilakukan oleh Bupati. Disini biasanya Bupati menunjuk sekretariat atau jabatannya Sekda untuk dijadikan ketua P2T, dalam hal ini Presiden, Bupati atau Gubernur tidak termasuk kedalam P2T tetapi sebagai penanggung jawab saja.

Pada tahap perencanaan ini dibuat yang mana dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah dilakukan oleh Tim Pengadaan Tanah (TPT) sebagai perwakilan dari pemerintah untuk juru bayar atau sebagai yang membutuhkan lahan. Pelaksana operasional sebagai membantu TPT dalam pembayaran lahan yang sudah siap untuk dibayar. Pada tahun 2012 yang dimana di ketuai oleh P2T dalam hal ini Bupati yang menunjuk Sekda. Kemudian pada tahun 2015 pengadaan lahan yang di ketuai oleh BPN. Dalam hal ini semua sama hanya perbedaannya pada penetapan harga bangunan dan tanaman yang ditunjuk oleh tim independen yaitu Apparsail.

#### **b. Tahap Persiapan**

Pada tahap persiapan ini menggunakan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Indonesia 2006). Pada tahap persiapan panitia bertugas sebagai mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda

lain yang ada kaitannya dengan tanah, mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan, menetapkan besarnya ganti kerugian, memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena pengadaan tanah, mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah, menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, membuat berita acara pelepasan hak atas tanah.

**c. Tahap Pelaksanaan**

Pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh lembaga pertanahan setelah ada pengajuan dari instansi yang memerlukan tanah, dengan peraturan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Indonesia 2012). Pada tahap pelaksanaan ini terdapat beberapa kegiatan yang meliputi:

**1. Proses Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah**

Pada proses inventarisasi ini untuk pendataan tanaman dilakukan oleh Dinas Pertanian, pendataan bangunan dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, dan pengukuran bidang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Sidoarjo. Pemetaan dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan didampingi oleh PPK dan pemerintahan desa. Pengumpulan data inventarisasi dilakukan dengan serentak secara terbuka oleh semua dinas dan pemerintahan desa serta warga yang ikut terlibat dalam pengadaan tanah pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto.

Hasil inventarisasi dapat diumumkan secara bertahap, parsial atau keseluruhan meliputi: subjek hak, luas, letak dan peta bidang tanah. Dalam hal yang berhak tidak menerima hasil inventarisasi, dapat mengajukan keberatan dalam waktu paling lama 14 hari kerja, dihitung sejak tanggal inventarisasi. Verifikasi dan perbaikan

dilakukan paling lama 14 hari kerja, dihitung sejak tanggal diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi. Hasil inventarisasi ditetapkan oleh lembaga pertanahan menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian. Bila terdapat tanah sisa yang tidak dapat difungsikan, pihak yang berhak dapat meminta untuk mendapatkan penggantian secara utuh.

**2. Proses Penilaian Ganti Kerugian**

Pada proses penilaian ganti kerugian dari Dinas Pertanian yang sebelumnya sudah mendata tanaman pada proses inventarisasi akan diberikan daftar nilai tanaman, sama halnya dengan diberikan daftar nilai bangunan rumah beserta harganya dari Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, dan BPN hanya menerbitkan peta bidang untuk harga tanahnya dari pihak independen yang ditunjuk oleh pemerintah yaitu Apprasail. Setelah Apprasail menerbitkan nilai harga tanah baru dibuatkan Surat Keterangan Penetapan harga tanah oleh Bupati.

Penilaian ganti kerugian ini memiliki beberapa komponen yang mana untuk harga tanah sendiri dilihat dari harga pasar, usaha, njop, dan lainnya. Komponen dari bangunan dilihat dari atap berupa genteng, dinding berupa kayu atau tembok, lantai berupa keramik atau ubin dan semunya dibagi menjadi kelas a, b, dan c. Komponen dari tanaman atau pohon memiliki harga kecuali rumput dan tanaman pot. Dengan begitu baru semua data diberikan atau ditempelkan di Balai Desa untuk dilihat oleh seluruh warga desa sampai 14 hari, kemudian baru dilakukannya musyawarah penetapan ganti kerugian.

**3. Proses Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian**

Pada proses musyawarah penetapan ganti kerugian dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, yaitu dengan cara Panitia mengundang

instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah di tempat yang telah ditentukan oleh Panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian (Adiati 2018.).

Musyawarah penetapan ganti kerugian ini panitia pengadaan tanah melakukan musyawarah dalam waktu 30 hari. Pada proses musyawarah penetapan ganti kerugian, jika terdapat masyarakat yang menolak besaran ganti rugi maka dapat mengajukan permohonan di Pengadilan Negeri. Proses musyawarah penetapan ganti kerugian ini jika terdapat masyarakat yang menolak besaran ganti kerugian tetapi tidak mengajukan permohonan ke pengadilan Negeri maka, masyarakat tersebut dianggap menerima besaran ganti kerugian. Bila tidak ada warga yang protes baru dilakukan pemberkasan dan diteliti oleh BPN, jika tidak ada kekurangan baru dilakukan pembayaran uang ganti rugi di Balai Desa yang didampingi oleh semua panitia pengadaan tanah termasuk muspika dan polisi. Pada proses musyawarah penetapan ganti kerugian ini memiliki beberapa permasalahan seperti adanya oknum dari masyarakat yang memprovokasi untuk menolak uang ganti rugi yang sudah ditetapkan dan banyak warga yang menolak besaran uang ganti rugi.

#### **4. Proses Pemberian Ganti Kerugian**

Pemberian ganti kerugian merupakan bentuk upaya atau sebagai jalan tengah untuk mengharmoniskan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum agar tidak melanggar hak asasi dari pemegang hak atas tanah yang digunakan. Istilah ganti rugi yang dimaksud adalah pemberian ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak atas tanah tersebut (Iswantoro 2020). Pada proses penilaian ganti kerugian telah

dijelaskan mengenai bentuk ganti rugi apa saja yang dapat diberikan kepada warga yang mana terdapat dalam ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pada proses pemberian ganti kerugian dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah (P2T) melakukan verifikasi pemberkasan penerimaan uang ganti rugi membutuhkan waktu yang lama, sehingga banyak masyarakat yang marah untuk menunggu proses penerimaan uang ganti rugi tersebut. Adapun warga yang tinggal turun temurun tidak bisa menerima uang ganti ruginya karena tidak memiliki bukti alas hak dan tidak dibuatkannya kebijakan oleh P2T. Permasalahan yang lainnya sebagian besar warga menginginkan pemberian ganti kerugian dengan harga yang mahal. Sehingga timbul adanya permasalahan antara warga dengan pemerintah. Selain itu ada pula warga yang tidak dapat memenuhi administrasi yang mana pemberkasan dalam pemberian ganti kerugian. Warga yang masih menolak dan masih mengalami permasalahan akan dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.

#### **5. Proses Pelepasan Tanah Instansi**

Pelepasan tanah ini hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dan kesepakatan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknik pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang akan diberikan terhadap tanahnya (Amsani 2016). Pada proses pelepasan tanah instansi ini merupakan tanah pengganti milik instansi, yang mana tanah kas desa sebelum dilepas tanah tersebut harus mempunyai izin dari Bupati dan surat rekom dari Gubernur termasuk mencari tanah untuk pengganti.

#### **d. Tahap Penyerahan Hasil**

Pada tahap penyerahan hasil lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan setelah pemberian ganti kerugian diberikan dan dilakukan pelepasan hak, ganti kerugian telah dititipkan di



Pengadilan Negeri, instansi yang memerlukan tanah dapat melaksanakan pembangunan setelah menerima hasil pengadaan tanah dari lembaga pertanahan, instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang diperoleh (proses pengajuan sertifikat hak atas tanah).

## 2. Kendala pelaksanaan pemberian ganti kerugian hak atas tanah terhadap masyarakat desa Bungurasih

Pada kendala pelaksanaan pemberian ganti kerugian hak atas tanah terhadap masyarakat desa Bungurasih terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi,

“(1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.

(2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau

b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:

1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
4. Menjadi jaminan di bank.”

Berikut adalah masyarakat desa Bungurasih yang belum mengambil uang ganti rugi di Pengadilan Negeri:

### a. Ilyas

Permasalahan yang dialami oleh pak Ilyas adalah menuntut selisih luasan bidang tanah. Luas tanah yang beliau miliki diukur oleh BPN pada tahun 2007 dengan luas 714 m<sup>2</sup>, kemudian adanya proyek pengadaan tanah jalan tol Surabaya-Mojokerto ini diukur lagi oleh BPN pada tahun 2011 dengan luas 638 m<sup>2</sup>. Hasil ukur luasan tanah tersebut lebih rendah dibandingkan dengan hasil ukur pada tahun 2007 yang berselisih 75 m<sup>2</sup>, dikarenakan

BPN mengukur luasan tanah milik Pak Ilyas sesuai dengan kondisi fisik pada saat itu. Permasalahan yang dialami oleh pak Ilyas dengan masalah menuntut selisih luasan bidang tanah termasuk ke dalam Pasal 42 ayat (2) Nomor 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

### b. Sa'adah

Permasalahan yang dialami oleh bu Sa'adah adalah tidak dapat menunjukkan bukti alas hak, Sa'adah (alm) yang diahli wariskan oleh pak Koko Setiawan. Beliau sebenarnya bukan pemilik tanah yang berada dalam peta bidang pengadaan tanah jalan tol Surabaya-Mojokerto melainkan tanah milik orang lain. Pemilik tanah sebenarnya adalah Dajim (alm), yang diahli wariskan kepada Siti Amanah. Dapat diketahui dalam permasalahan ini yang bersalah adalah pak Koko Setiawan, Bu Siti Amanah dan perangkat desa Bungurasih. Karena bu Siti Amanah tidak datang di lokasi pada waktu pendataan dan pengukuran, pak Koko Setiawan yang mengaku bahwa lahan tersebut miliknya dan perangkat desa yang justru lebih tahu terkait pemilik lahan tersebut.

Kejadian tersebut yang menjadi kesulitan P2T untuk mendapatkan data pemilik tanah sebenarnya, padahal sebelum dilakukan pengukuran bidang P2T sudah memberi tahu desa dan pihak desa memberitahukan warga untuk hadir dilokasi masing-masing 14 hari sebelum hari yang ditentukan. Dalam hal ini seharusnya bu Siti Amanah datang dilokasi dan tidak mengabaikan pengumuman dari desa. Terkait dengan pak Koko Setiawan juga tidak dapat mengambil uang ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri, dikarenakan bukan pemilik tanah sebenarnya dan seharusnya memberikan surat kuasanya ke bu Siti Amanah, serta perangkat desa yang harus lebih tahu terkait pemilik tanah sebenarnya pada waktu proses pendataan dan pengukuran. Permasalahan yang dialami oleh bu Sa'adah dengan masalah tidak dapat menunjukkan bukti alas hak termasuk masalah internal yang mana terjadi kesalahan yang dilakukan oleh pemilik tanah sebenarnya dan perangkat desa.

**c. Suboyono**

Permasalahan yang dialami oleh pak Suboyono adalah alas hak digadaikan kepada pihak lain. permasalahan ini P2T tidak dapat ikut campur tangan karena masalah internal. Hanya saja menyampaikan bahwa harus menghadirkan bank BRI dan pihak panitia untuk membayarkan uang ganti rugi kepada pihak bank agar mendapatkan sertipikat tersebut, kemudian sisa uang ganti rugi diambil oleh pihak pemilik tanah. Permasalahan yang dialami oleh pak Suboyono dengan masalah alas hak digadaikan kepada pihak lain termasuk kedalam Pasal 42 ayat (2) nomor 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

**d. H. Kairun**

Permasalahan yang dialami oleh pak H. Kairun adalah salah penetapan alas hak atas nama mukid. pihak P2T menyampaikan bahwa hal tersebut dapat diselesaikan melalui surat keterangan dan pernyataan baik dari Kepala Desa dan Mukid itu sendiri. Permasalahan ini bukan merupakan kesalahan dari P2T karena pada waktu dilapangan dulu penggarap tanah yang hadir dalam waktu verifikasi berkas. Namun, pak H. Kairun sendiri masih menolak uang ganti rugi dari P2T yang telah ditetapkan, karena uang yang diberikan masih terlalu rendah. Permasalahan yang dialami oleh pak H. Kairun dengan masalah salah penetapan alas hak atas nama mukid dan masih menolak besaran ganti kerugian termasuk kedalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

**e. Misnah B. Barkinah**

Permasalahan yang dialami oleh bu Misnah B. Barkinah adalah masalah waris. Permasalahan waris yang dialami oleh Bu Misnah B. Barkinah ini terdapat dalam pembuatan surat keterangan ahli waris yang mana anak dari alm. Bu Misnah B. Barkinah keenamnya sudah meninggal dan diahli wariskan kepada cucunya. Sehingga dalam permasalahan waris ini masih dalam proses pengurusan kelengkapan administrasi terkait dengan surat keterangan ahli waris. Permasalahan yang dialami oleh bu Misnah B. Barkinah dengan masalah waris termasuk kedalam

masalah internal terkait proses pengurusan surat keterangan ahli waris.

**f. Marwah B. Patimah**

Permasalahan yang dialami oleh bu Marwah B. Patimah adalah masalah waris. Permasalahan ini P2T tidak dapat ikut campur karena masalah internal dan harus diselesaikan secara kekeluargaan. Namun, sampai sekarang permasalahan waris ini tak kunjung usai yang mana ahli waris satu dengan yang lain masih tidak menemukan titik temu. Informasi yang didapatkan dari Kepala Desa yaitu pembagian uang ganti rugi kepada ahli waris tidak merata, oleh karena itu para ahli waris yang lain tidak mau tanda tangan pemberkasan. Sehingga tidak ada yang mau mengambil uang ganti rugi yang sudah dititipkan di Pengadilan Negeri. Permasalahan yang dialami oleh bu Marwah B. Patimah dengan masalah waris yang termasuk masalah internal terkait pembagian uang ganti rugi yang tidak merata antara ahli waris.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti di kantor Kementerian Pekerjaan Umum (Ditjen Bina Marga) serta desa Bungurasih yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto. Maka peneliti dapat menarik kesimpulan antara lain:

1. Pada pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto dilakukan dengan beberapa tahap yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil. Pada tahapan tersebut Panitia Pengadaan Tanah (P2T) telah menjalankannya sesuai dengan aturan yang ada yaitu, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (Indonesia 2005), Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam tahapan ini terdapat beberapa masalah yang ditimbulkan oleh masyarakat desa Bungurasih, yang mana masalah tersebut terjadi dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian sampai pada proses pemberian ganti kerugian. Permasalahan yang ada yaitu, terdapat oknum yang memprovokasi masyarakat untuk menolak uang ganti kerugian dan permasalahan terkait masyarakat yang masih menolak uang ganti

rugi atau mengalami permasalahan dalam pemberkasan, sehingga uang ganti ruginya ditiptkan di Pengadilan Negeri.

2. Pada ganti rugi melalui konsinyasi sampai sekarang masih terdapat masyarakat yang mengalami permasalahan sehingga uang ganti ruginya masih ditiptkan di Pengadilan Negeri. Masyarakat dengan masalahnya yaitu, Ilyas dengan permasalahan menuntut selisih luasan bidang tanah, Sa'adah dengan permasalahan tidak bisa menunjukkan bukti alas hak, Suboyono dengan permasalahan alas hak digadaikan kepada pihak lain, H. Kairun dengan permasalahan salah penetapan nama, Misnah B. Barkinah dan Marwah B. Patimah dengan permasalahan waris.

### Saran

#### 1. Bagi Pemerintah

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengenai proses pemberian ganti kerugian dalam verifikasi pemberkasan untuk tidak melakukannya terlalu lama. Karena banyak warga yang menunggu terlalu lama untuk menerima uang ganti kerugian tersebut. P2T juga seharusnya memberikan kebijakan terkait dengan warga desa yang bertempat tinggal lama dan turun temurun yang tidak mempunyai bukti alas hak untuk diberikannya uang ganti rugi agar masyarakat tidak mengalami kerugian. Karena dalam aturan uang ganti rugi tidak bisa diberikan melainkan harus ada kebijakan dari P2T.

#### 2. Bagi Masyarakat

Terdapat beberapa saran dari peneliti untuk masyarakat yang terkena pengadaan tanah dalam pembangunan tol Surabaya-Mojokerto. Pertama adalah untuk masyarakat dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian, yang mana terdapat oknum dari masyarakat yang melakukan provokasi untuk menolak harga tanah. Sehingga banyak masyarakat yang menolak uang ganti kerugian, sedangkan P2T telah memberikan harga lebih dari harga tanah sesungguhnya. Dalam hal ini terlihat bahwa kurangnya sumber daya manusia mengenai kesadaran hukum masyarakat. Seharusnya masyarakat tidak terprovokasi oleh oknum tersebut dan tetap mengikuti arahan dari P2T. Karena uang ganti rugi yang ditiptkan di Pengadilan Negeri pada tahun 2012, yang diambil pada tahun 2020 untuk membeli tanah nilainya lebih kecil dibandingkan pada tahun 2012 dan membutuhkan proses yang panjang dalam mengambil uang ganti rugi yang ditiptkan di

Pengadilan Negeri.

Kedua, untuk masyarakat yang uang ganti ruginya masih ditiptkan di Pengadilan Negeri dengan permasalahan apapun, sebaiknya untuk segera menyelesaikan permasalahannya dan mengambil uang ganti rugi di Pengadilan Negeri. Karena jika tidak diambil, maka masyarakat tidak bisa merasakan uang ganti rugi terkait pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adiati, Adlina. n.d. "Pelaksanaan Musyawarah Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pembangunan Jalur Rel Ganda Kereta Api Di Kabupaten Batang."
- Amsani, RA. 2016. "Tinjauan Yuridis Tentang Pelepasan Hak Tanah."
- Asmawati, Dwi Nur. 2018. "Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalur Rel Ganda Lintas Kroya-Kutoarjo Di Kabupaten Kebumen (Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)."
- Fahza, Asep, and Hera Widyastuti. 2019. "Analisis Daerah Rawan Kecelakaan Lalu Lintas Pada Ruas Jalan Tol Surabaya-Gempol." *Jurnal Teknik ITS* 8(1):54–59. doi: 10.12962/j23373539.v8i1.42123.
- Indonesia. 1960. *PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA*.
- Indonesia. 2005. *Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.
- Indonesia. 2006. *Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum*.
- Indonesia. 2012. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.
- Iswantoro. 2020. "Praktik Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum."
- Pane, Rizka Damayanti. 2019. "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum."
- Riyandi, Inge Rahayu. 2019. "Eksistensi Lembaga Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum." 1:98–111.
- Rosyadah, Shafira Lintang. 2020. "Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Rel Kereta

- Api Bandara Adi Soemarno-Stasiun Solo Balapan).”
- Rusli, Tami. 2018. “Analisis Pelaksanaan Konsinyasi Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah.” *Keadilan Progresif* 9(1):15–28.
- Suntoro, Agus. 2019. “Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM.” *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 5(1):13. doi: 10.31292/jb.v5i1.316.
- Zarkasih, Hery. 2015. “Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah).” *IUS* III:382–98.