

**PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH PADA  
BENDUNGAN NIPA-NIPA DI KABUPATEN GOWA**



**ANDI BESSE TENRIAWATI**

**4517060139**

**SKRIPSI**

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H.)  
pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Bosowa**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BOSOWA**

**2021**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Usulan Penelitian dan Penulisan Hukum Mahasiswa :

Nama : ANDI BESSE TENRIAWATI  
NIM : 4517060139  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Minat : Perdata  
No. Pendaftaran Judul : No. 24/Pdt/FH-UBS/IX-Gnj/2020  
Tgl. Pendaftaran Judul : 27 Oktober 2020  
Judul Skripsi : **PELAKSANAAN GANTI RUGI  
PENGADAAN TANAH PADA  
BENDUNGAN NIPA-NIPA DI  
KABUPATEN GOWA**

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian skripsi mahasiswa program Strata Satu (S1).

Makassar, 02 Juli 2021

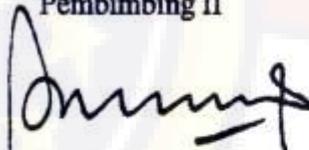
Disetujui,

Pembimbing I



Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.

Pembimbing II



Dr. Andi Tira, S.H., M.H.

Mengetahui:

Dekan Fakultas Hukum  
UNIVERSITAS  
**BOSOWA**  
FAKULTAS HUKUM



Dr. Kuslan Benggong, S.H., M.H.

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Bosowa menerangkan bahwa :

Nama : ANDI BESSE TENRIAWATI  
NIM : 4517060139  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Minat : Hukum Perdata  
No.Pendaftaran Ujian : No. 24/Pdt/FH-UBS/IX-Gnj/2020  
Tgl.Pendaftaran Ujian : 27 Oktober 2020  
Judul Skripsi : **PELAKSANAAN GANTI RUGI  
PENGADAAN TANAH PADA  
BENDUNGAN NIPA-NIPA DI  
KABUPATEN GOWA**

Telah disetujui skripsinya untuk diajukan dalam ujian Skripsi mahasiswa Program Strata Satu (S1).

Makassar, 02 Juli 2021

Dekan Fakultas Hukum



**Dr. Ruslan Rengong, S.H., M.H**

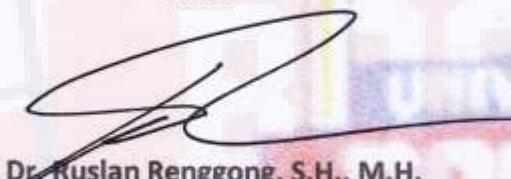
## HALAMAN PENGESAHAN

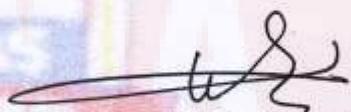
Untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar, bagian **Hukum Perdata** dan berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar Nomor A. 301/FH/UNIBOS/VIII/2021 tanggal 16 Agustus 2021 tentang Panitia Ujian Skripsi, Maka pada hari ini Senin, 16 Agustus 2021 Skripsi ini diterima dan disahkan setelah dipertahankan oleh saudara/i. **Besse Tenriawati** Nomor Pokok Mahasiswa **4517060139** yang dibimbing oleh **Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.** selaku Pembimbing I dan **Dr. Andi Tira, S.H., M.H.** selaku Pembimbing II dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang terdiri atas:

### Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris,

  
Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H.

  
Dr. Yulia A Hasan, S.H., M.H.

### Tim Penguji

Ketua

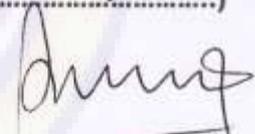
: 1. Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H.

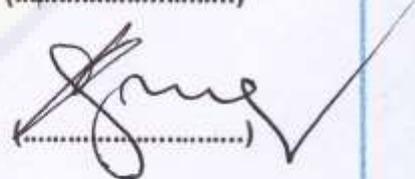
2. Dr. Andi Tira, S.H., M.H.

3. Dr. Baso Madiong, S.H., M.H.

4. Juliati, S.H., M.H.

  
(.....)

  
(.....)

  
(.....)

(.....)

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya. Shalawat dan salam tercurah kepada junjungan kami Baginda Rasulullah SAW, suri tauladan umat muslim sepanjang masa.

*Alhamdulillahirobbil'alamiin*, berkat rahmat, karunia dan inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul: **“Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah pada Bendungan Nipa- Nipa di Kabupaten Gowa”**. Untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi strata 1 (satu) serta dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini terdapat banyak hambatan dan rintangan yang dihadapi terutama karena keterbatasan dan kekurangan yang penulis miliki, namun kesemuanya itu dapat diatasi berkat bantuan dan bimbingan dari semua pihak. Untuk itu dalam bagian ini penulis ingin menyampaikan banyak terima kasih kepada pihak yang sudah memberikan kontribusi baik dukungan, semangat, bimbingan serta saran dan masukan, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat :

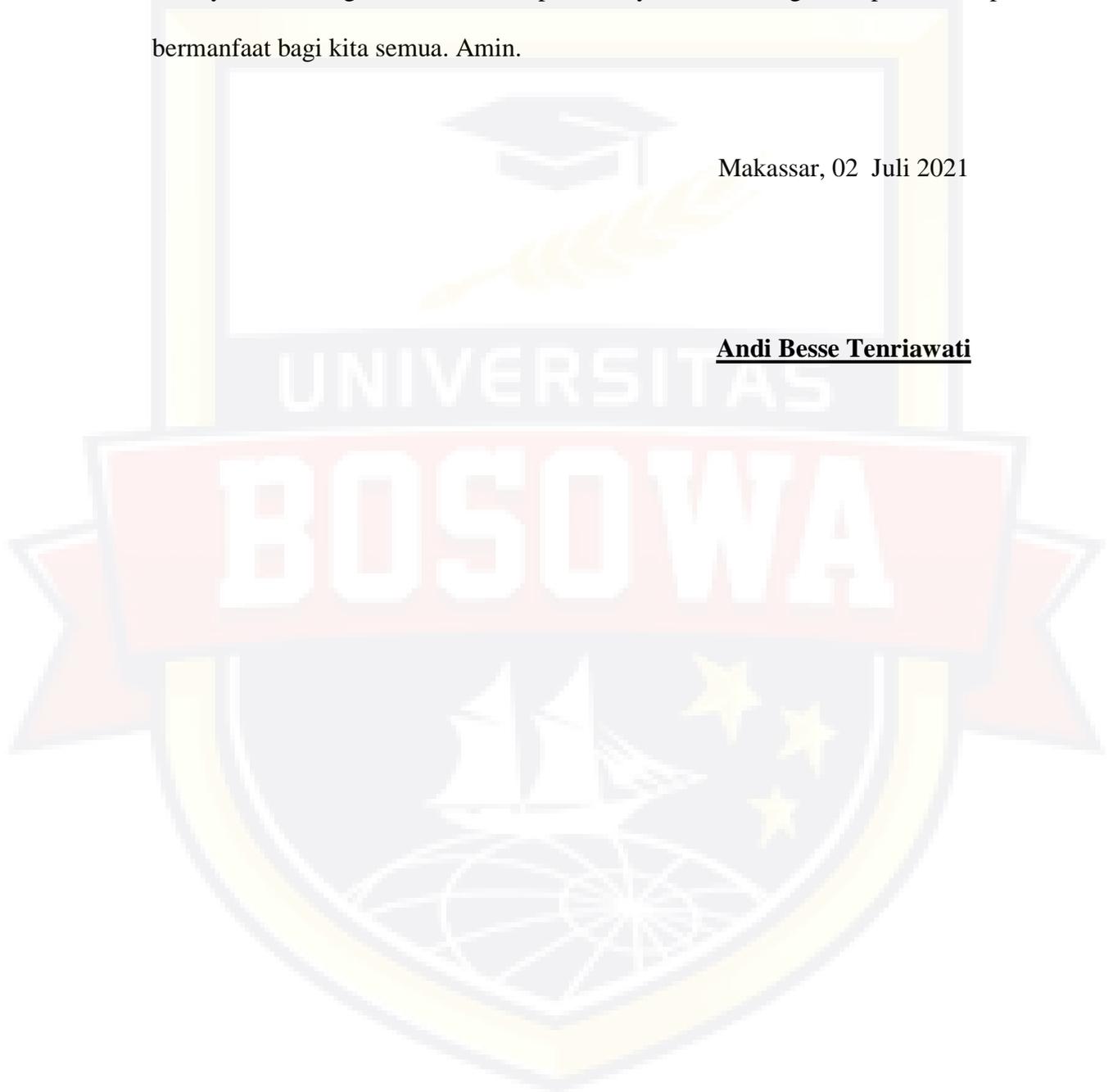
1. Bapak Prof. Dr. Ir. Muhammad Saleh Pallu, M.Eng., selaku Rektor Universitas Bosowa Makassar .
2. Bapak Dr. Ruslan Renggong, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa dan beserta jajarannya.

3. Bapak Dr. Almusawir, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum Universitas Bosowa Makassar beserta seluruh Dosen dan Staf Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bosowa.
4. Bapak Dr. Zulkifli Makkawaru, S.H., M.H selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar sekaligus sebagai Pembimbing I dan Ibu Dr. Andi Tira, S.H., M.H selaku pembimbing II yang telah meluangkan waktu, tenaga serta pikiran untuk memberikan masukan, petunjuk dan arahan kepada penulis untuk penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Baso Madiung, S.H., M.H. dan Ibu Juliati, S.H., M.H. selaku Penguji yang telah bersedia menguji dari skripsi ini sehingga skripsi ini bisa memberi ilmu kepada pembaca.
6. Orang tua saya yang tercinta Drs. H. Andi Parawangsa dan Hj.Siti Nurhayati yang telah memberikan semangat, dukungan dan doa serta nasehat untuk menyelesaikan skripsi ini.
6. Suami saya tercinta, Bapak Syamsul.P, S.Sos, M.M yang telah mendukung dan memberikan motivasi serta doa kepada penulis untuk menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
7. Anakda tercinta Auriel yang senantiasa memberikan dukungan dan kontribusinya kepada penulis untuk menyelesaikan penyusunan skripsi ini
8. Seluruh Saudara/i angkatan 2017 Fakultas Hukum yang selama ini telah membantu dan selalu memberikan semangat apabila penulis mengalami kesulitan, semoga dengan bantuan dan kontribusinya dapat bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Maka dari itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Makassar, 02 Juli 2021

**Andi Besse Tenriawati**



## ABSTRAK

**Andi Besse Tenriawati.** “Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah pada Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa”. Di bawah bimbingan Zulkifli Makkawaru selaku Pembimbing I dan Andi Tira selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan pembayaran ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa- Nipa di Kabupaten Gowa serta Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian masalah ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif empiris yaitu penelitian dengan adanya data-data lapangan sebagai sumber data utama seperti hasil wawancara dan observasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa yang menjadi hambatan yaitu, terjadinya jual beli tanah dengan cara di bawah tangan, adanya kepemilikan tanah *absentee/guntai*, dan ada masyarakat yang tidak sepakat dengan jumlah ganti rugi yang ditawarkan. Penyelesaian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk bendungan Nipa- Nipa di Kabupaten Gowa yaitu, Panitia Pengadaan Tanah berperan aktif dalam melakukan musyawarah mufakat, penyelesaian masalah dilakukan mediasi dan pendekatan secara persuasif, serta pembayaran ganti rugi dilakukan dengan cara konsinyasi. Seharusnya Pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa memiliki data administrasi pertanahan yang berbasis Informasi dan Teknologi (IT), agar dapat memudahkan Panitia Pengadaan Tanah dalam menginventarisasi pemegang hak atas tanah yang sah/berhak menerima ganti kerugian dari pemerintah melalui kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

**Kata Kunci : Ganti Rugi, Musyawarah, Pengadaaan Tanah.**

## **ABSTRACT**

**Andi Besse Tenriawati.** "Implementation of Compensation for Land Procurement on Nipa-Nipa Dam in Gowa ". Under the guidance of Zulkifli Makkawaru as Advisor I and Andi Tira as Advisor II.

This study aims to determine and analyze the obstacles in the implementation of compensation payments on land acquisition for the Nipa-Nipa's dam in Gowa Regency and to find out and analyze the how the problem of compensation for land acquisition for the Nipa-Nipa dam in Gowa can be solved. The research method used is an empirical-normative research method, which is field data as the main data source such as the results of interviews and observations.

The results of the study showed that: The implementation of compensation payments for land acquisition activities for the public interest at the Nipa-Nipa dam in Gowa Regency which became an obstacle, namely, the occurrence of buying and selling land under the hands, the presence of absentee/guntai land ownership, and there were people who did not agree with the amount of compensation offered. The settlement of compensation for land acquisition for the Nipa-Nipa dam in Gowa Regency, namely, the Land Procurement committee plays and active role in conducting consensus deliberation, problem solving is carried out through mediation and a persuasive approach, and compensation payments are made by consignment. The Central and Regional Governments, in particular the Gowa Regency Land Office, should have information and Technology (IT) - based land administration data, in order to facilitate the Land Procurement Committee in making an inventory of legitimate land rights holders / entitled to receive compensation from the government through land acquisition activities for public interest.

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

## DAFTAR ISI

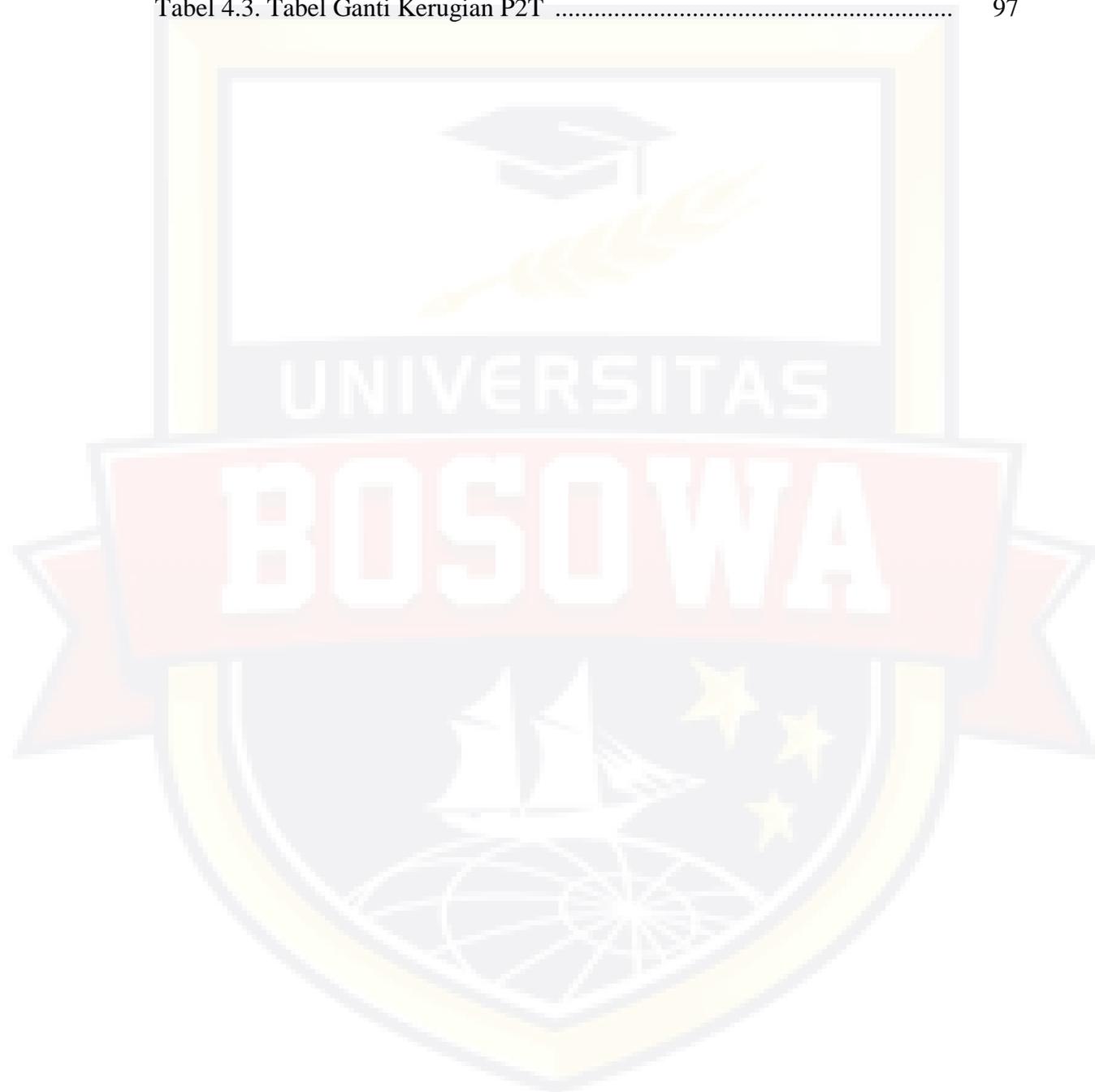
|   | Halaman    |
|---|------------|
| <b>LEMBAR JUDUL</b> .....                             | <b>i</b>   |
| <b>LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....            | <b>ii</b>  |
| <b>LEMBAR PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI</b> .....         | <b>iii</b> |
| <b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....                | <b>iv</b>  |
| <b>LEMBAR PERNYATAAN</b> .....                        | <b>v</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                           | <b>vi</b>  |
| <b>ABSTRAK</b> .....                                  | <b>ix</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....                                 | <b>x</b>   |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                               | <b>xi</b>  |
| <b>DAFTAR TABEL</b> .....                             | <b>xiv</b> |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....                        | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang Masalah.....                        | 1          |
| B. Rumusan Masalah .....                              | 5          |
| C. Tujuan Penelitian .....                            | 5          |
| D. Manfaat Penelitian .....                           | 6          |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....                  | <b>7</b>   |
| A. Pengertian Pengadaan Tanah .....                   | 7          |
| B. Dasar Hukum Pengadaan Tanah .....                  | 11         |
| C. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. ....       | 17         |
| 1. Pengertian Kepentingan Umum .....                  | 17         |
| 2. Jenis-Jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum ... | 20         |
| 3. Tujuan Pengadaan Tanah .....                       | 23         |

|                |   |           |
|----------------|---|-----------|
| 4.             | Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum..  | 25        |
| D.             | Aspek Hukum Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah.....   | 35        |
| 1.             | Pengertian Ganti Kerugian .....   | 35        |
| 2.             | Jenis-Jenis Ganti Kerugian .....  | 38        |
| 3.             | Musyawaharah Penetapan Ganti Kerugian .....   | 42        |
| 4.             | Mekanisme Penentuan Ganti Kerugian .....  | 43        |
| 5.             | Konsinyasi .....  | 53        |
| E.             | Panitia Pengadaan Tanah .....   | 53        |
| 1.             | Pengertian Panitia Pengadaan Tanah. ....  | 53        |
| 2.             | Susunan Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah .....   | 54        |
| 3.             | Tugas dan Wewenang Panitia Pengadaan Tanah.....   | 57        |
| <b>BAB III</b> | <b>METODE PENELITIAN .....</b>  | <b>61</b> |
| A.             | Lokasi Penelitian .....   | 61        |
| B.             | Tipe Penelitian .....   | 61        |
| C.             | Jenis dan Sumber Data.....  | 61        |
| D.             | Teknik Pengumpulan Data. ....   | 62        |
| E.             | Analisis Data .....   | 62        |
| <b>BAB IV</b>  | <b>HASIL PENELITIAN.....</b>  | <b>64</b> |
| A.             | Hambatan Pelaksanaan Pembayaran Ganti Kerugian pada<br>Pengadaan Tanah Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten<br>Gowa ..... | 64        |
| 1.             | Jual Beli Tanah di Bawah Tangan .....   | 65        |
| 2.             | Adanya Kepemilikan Tanah <i>Absentee</i> /Guntai .....  | 68        |
| 3.             | Tidak Sepakat dengan Harga yang Ditawarkan.....   | 77        |

|  |            |
|--|------------|
| B. Penyelesaian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah<br>Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa ..... | 88         |
| 1. Penyelesaian Ganti Kerugian atas Jual Beli Tanah di<br>Bawah Tangan .....                       | 81         |
| 2. Penyelesaian Ganti Kerugian atas Kepemilikan Tanah<br><i>Absentee</i> /Guntai .....             | 87         |
| 3. Penyelesaian Ganti Kerugian atas Ketidaksepakatan<br>Jumlah Ganti Rugi .....                    | 92         |
| <b>BAB V    PENUTUP .....</b>  | <b>99</b>  |
| A. Kesimpulan .....  | 99         |
| B. Saran .....   | 100        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>  | <b>101</b> |
| <b>LAMPIRAN .....</b>  | <b>104</b> |

## DAFTAR TABEL

|   |    |
|---|----|
| Tabel 4.3. Tabel Ganti Kerugian P2T ..... | 97 |
|---|----|



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Wujud nyata tujuan Negara Republik Indonesia didukung secara konstitusional melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat”. Tujuan mulia ini tentunya harus didukung oleh berbagai aspek termasuk aspek hukum karena Indonesia adalah negara hukum.

Guna mewujudkan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat melalui pemanfaatan tanah di wilayah Republik Indonesia, maka pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA sebagai payung hukum dalam bidang pertanahan telah memberi kewenangan kepada negara (pemerintah) untuk mengatur peruntukan dan pemanfaatan tanah guna kesejahteraan rakyat tersebut, sebagaimana diatur melalui Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat yang dikenal sebagai hak menguasai negara. Hak menguasai negara ini

memberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan- hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa tersebut serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai negara atas tanah dimaksudkan bahwa negara berhak untuk ikut campur tangan dalam pengaturan setiap kepemilikan hak atas tanah, terutama jika pemanfaatan tanah tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat yang dalam kegiatan pengadaan tanah dikenal dengan nama kepentingan umum. Sebagai negara hukum, maka setiap tindakan pemerintah maupun masyarakatnya harus berdasar atas hukum tidak terkecuali kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Untuk menjaga konsistensi terhadap Pasal 2 UUPA terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Secara normatif pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>1</sup> Kewenangan pemerintah menyediakan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah implementasi pemanfaatan tanah yang mempunyai fungsi sosial dengan melibatkan hubungan hukum hak-hak atas tanah masyarakat dengan jalan pelepasan (pembebasan) hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian.

Penyediaan tanah untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia dipandang sebagai tahap awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata menuju capaian kesejahteraan masyarakat. Setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, namun demikian tidaklah berarti bahwa kepentingan individu atau kelompok dapat dikorbankan begitu saja dengan dalil kepentingan sosial. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti kerugian yang diberikan kepadanya.

Masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah dapat melepaskan hak atas tanahnya setelah kepadanya diberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Terdapat dua sisi yang berkepentingan dalam pengadaan tanah ini yaitu pemerintah/swasta yang membutuhkan tanah untuk sarana pembangunan dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah juga membutuhkan tanah sebagai sumber penghidupan. Apabila kedua pihak ini tidak mentaati ketentuan yang berlaku, maka besar kemungkinan akan terjadi pertentangan

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 2 UU No.2 Tahun 2012 *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

yang mengakibatkan timbulnya sengketa yang menyebabkan masyarakat mendapat perlakuan yang tidak adil dan pembangunan menjadi terhambat.

Salah satu kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan. Menurut Kepala Bidang Pengelolaan Sumber Daya Air dan Drainase Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kota Makassar bahwa kehadiran kolam regulasi Nipa-Nipa memberikan dampak yang sangat signifikan dalam mengatasi banjir terutama pada empat kecamatan di Makassar yaitu Manggala, Tallo, Biringkanaya dan Tamalanrea. Hampir 30 - 40 persen Makassar aman dari ancaman banjir karena kapasitas kolam Nipa-Nipa mencapai 3,5 juta meter kubik, sangat efektif dalam menjaga ekosistem di empat kecamatan berkat kolam regulasi tersebut.<sup>2</sup>

Biaya ganti kerugian tanah pembangunan kolam regulasi Nipa-Nipa sebesar Rp. 70.055.926.000,- (Tujuh puluh milyar lima puluh lima juta sembilan ratus dua puluh enam ribu rupiah) kepada 113 warga Desa Je'ne Mandinging Kecamatan Patallasang Kabupaten Gowa. Hanya saja hambatannya adalah upaya Pemerintah Kabupaten Gowa dalam menyelesaikan pengadaan tanah masyarakat di lokasi bendungan Nipa-Nipa yang belum tuntas. Sebahagian ganti kerugian sudah diterima oleh yang berhak, namun hal inilah yang dapat menghambat pelaksanaan kelancaran ganti kerugian sebahagian pembayaran ganti kerugian masih terkendala akurasi data. Ada beberapa yang belum mendapat ganti rugi tetapi sudah

---

<sup>2</sup> [www.fajar.co.id](http://www.fajar.co.id), diakses tanggal 12 Desember 2020.

didata. Tahapan yang paling urgen dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah berkaitan dengan ganti kerugian. Untuk itulah menurut penulis hal ini menarik untuk diteliti dengan judul **PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH PADA BENDUNGAN NIPA-NIPA DI KABUPATEN GOWA.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

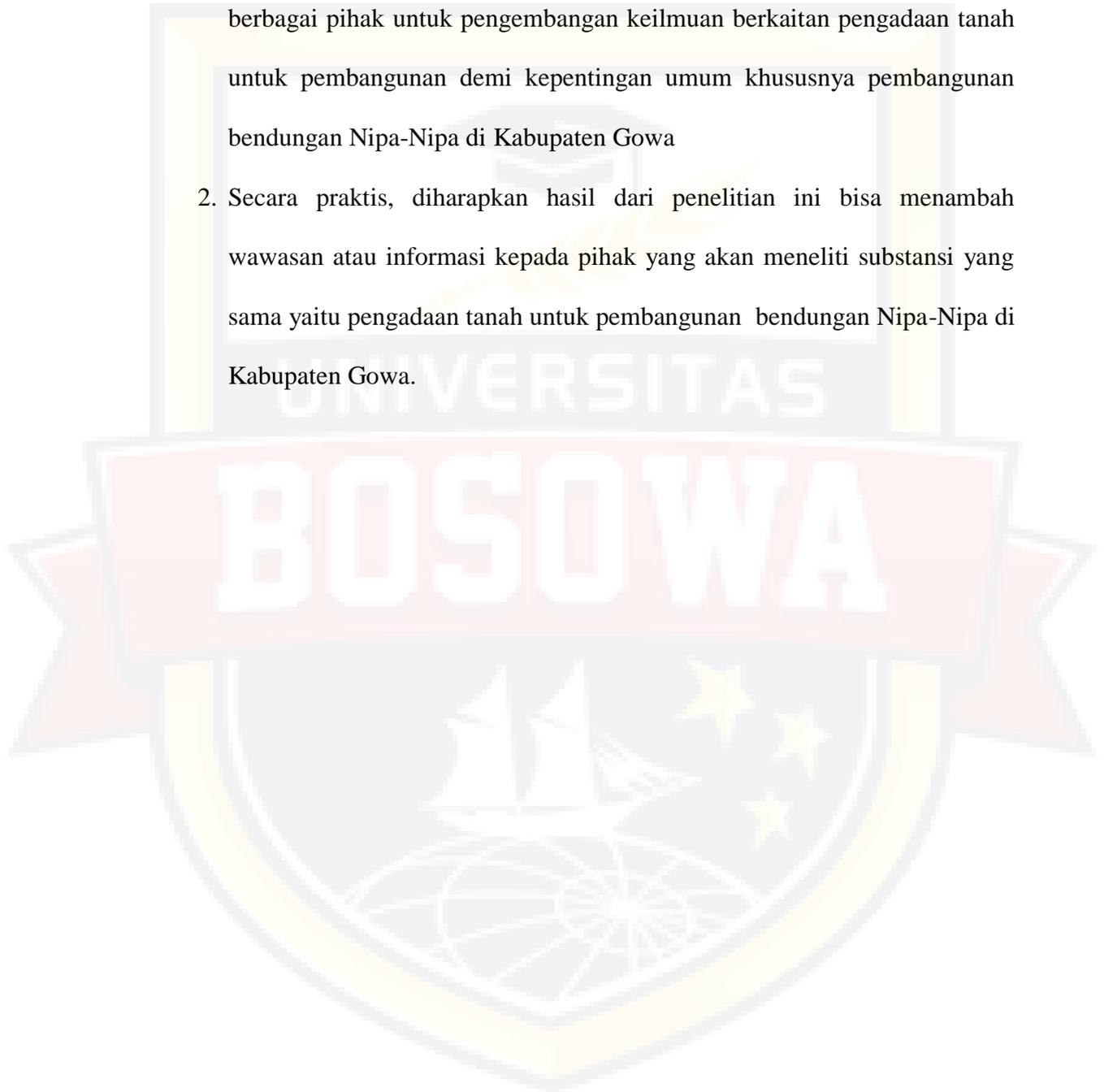
1. Apakah hambatan pelaksanaan pembayaran ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa?
2. Bagaimanakah penyelesaian ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan pembayaran ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian masalah ganti kerugian pada pengadaan tanah bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, diharapkan hasil dari penelitian ini bisa menjadi masukan berbagai pihak untuk pengembangan keilmuan berkaitan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum khususnya pembangunan bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa
2. Secara praktis, diharapkan hasil dari penelitian ini bisa menambah wawasan atau informasi kepada pihak yang akan meneliti substansi yang sama yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Pengadaan Tanah**

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai faktor produksi orang hidup di atasnya, tetapi tanah adalah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, di samping itu tanah adalah merupakan faktor modal dalam pelaksanaan pembangunan, dengan bertambahnya jumlah penduduk, bertambah pula kebutuhan akan tanah, baik untuk pemukiman maupun untuk tempat usaha.

Bagi pemerintah, tanah juga diperlukan guna pembangunan sarana yang sudah barang tentu akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Kata “Tanah“ dalam bahasa sehari-hari dapat ditafsirkan dalam berbagai arti. Agar tidak menimbulkan pengertian yang beragam, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tanah tersebut digunakan, dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa :

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis tanah adalah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan berada di bawah

air, termasuk air laut.<sup>3</sup>

Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, atau bumi sebagai bahan sesuatu (pasir cadas, napal dan sebagainya).<sup>4</sup>

Beranjak dari pengertian tanah tersebut di atas, dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, maka pelaksanaan pembangunan merupakan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Setiap pelaksanaan pembangunan selalu memerlukan tanah, sementara itu intensitas pembangunan yang terus meningkat dengan ketersediaan tanah yang relatif terbatas menyebabkan “sumber daya tanah” menjadi suatu sumber daya yang sangat strategis. Apalagi bila dihadapkan pada kedudukan tanah bagi masyarakat Indonesia yang corak kehidupannya masih bercirikan agraris, sehingga persoalan tanah selalu mengundang aspek multi-dimensional. Sehingga berbagai permasalahan bidang pertanahan perlu mendapat perhatian yang pada akhirnya penggunaan, peruntukan, pemanfaatan, dan pemilikannya, memerlukan pengaturan secara khusus untuk menghindari penyimpangan yang akan menimbulkan kerugian.

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono. 2005. *UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Djambatan, Jakarta, hal. 6

<sup>4</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 1989. hal. 893.

Guna penyediaan tanah sebagai sarana pembangunan, pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana telah diatur melalui UU No. 2 Tahun 2012 berdasarkan Pasal 1 angka 2 dan Pasal 3 bahwa “Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum pihak yang berhak”.

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Menurut Sumardjono :

Pengertian pengadaan tanah, yaitu: “Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum”.<sup>5</sup>

Pengertian Pengadaan Tanah selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada Pasal 1 ayat (2) Juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk teknis pelaksanaan pengadaan tanah, pada Pasal 1 ayat (2) bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak

Berdasarkan pengertian tersebut terdapat beberapa unsur-unsur pengadaan tanah, yaitu:

1. Kegiatan Menyediakan Tanah

---

<sup>5</sup> Maria S.W Sumardjono, 2009. *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, PT Kompas, Jakarta, hal. 280

## 2. Pemberian Ganti Kerugian yang Adil

Pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

## 3. Pihak yang Berhak

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

Menurut John Salindeho istilah menyediakan mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan, menyediakan, sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak terbuat demikian. Jadi kedua istilah tersebut tampak berbeda, namun menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.<sup>6</sup>

Menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemiliknya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Jhon Salindeho, 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 31

<sup>7</sup> Imam Koeswahyono, 2008. *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel. hal. 1

## **B. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam :

1. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (selanjutnya disebut “Perpres Nomor 36 Tahun 2005”), sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 65 Tahun 2006), dan
2. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “Perpres Nomor 71 Tahun 2012”) yang disahkan pada tanggal 7 Agustus 2012, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012.

Landasan hukum terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 18 B ayat (2), Pasal 20, Pasal 28 G ayat (1), Pasal 28 H, Pasal 28 I ayat (5), Pasal 28 J ayat (2), serta Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya;

- a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- c. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum,

d. Peraturan Presiden Nomor 102 Tahun 2016 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

e. Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok pengadaan tanah sebagai berikut :

1. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaannya sebagaimana dimaksud Pasal 4 UU No.2 Tahun 2012.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah Pasal 6 UU No.2 Tahun 2012, dan Pasal 7 ayat (1) UU No.2 Tahun 2012 penyelenggaraannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; Rencana Strategis; dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan (Pasal 7 ayat 3 UU No. 2 Tahun 2012). Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat (Pasal 9 ayat (1) UU No.2 Tahun 2012). Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil (Pasal 9 ayat 2 UU No 2 Tahun 2012).

Dasar-dasar dalam pengadaan tanah harus dilaksanakan sesuai dengan asas-asas (Pasal 2 UU No.2 Tahun 2012) sebagai berikut:

1. Asas kemanusiaan, pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberi ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomisnya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
3. Asas kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
4. Asas kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.

5. Asas keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti bila ada, dan hak masyarakat untuk mencapai keberatan.
6. Asas kesepakatan, yakni seluruh kegiatan pengadaan tanah dan pemegang hak atas tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
7. Asas keikutsertaan/ partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahap pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
8. Asas kesejahteraan, bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas keberlanjutan, kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas keselarasan, adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Hak menguasai negara adalah kewenangan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dengan tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia. Hak penguasaan atas tanah tidaklah mungkin dilaksanakan oleh pemilik/pemegang hak atas tanah sendiri, untuk itulah hak menguasai negara tersebut dalam pelaksanaannya dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia pada tingkatan tertinggi. Sebagai amanat dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa dalam mengimplementasikan hak menguasai negara, negara hanya diberi wewenang untuk :

- Pertama : Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- Kedua : Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan
- Ketiga : Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep terkait hak negara dalam menguasai Sumberdaya agraria sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, pada dasarnya menghendaki agar konsep dikuasai oleh negara, haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*". Termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber

kekayaan dimaksud. Artinya, makna dari istilah "dikuasai oleh Negara", tidak boleh diartikan sebagai pemilikan dalam arti hukum perdata (*privat*) oleh negara.<sup>8</sup>

Apabila hak menguasai negara diartikan sebagai memiliki (*eigensdaad*), maka tidak ada jaminan bagi pencapaian tujuan dari hak menguasai tersebut, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemaknaan hak menguasai negara yang bukan dalam arti perdata (*privat*) ini, sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Pertimbangan hukum pada Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-undang, Mahkamah Konstitusi menafsirkan hak menguasai negara bukan dalam makna negara memiliki (*eigensdaad*), tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*) yang semuanya ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pada akhirnya, harus dipahami bahwa hak menguasai negara adalah instrumen yang wajib dipergunakan oleh negara untuk mencapai tujuan, yakni kemakmuran rakyat.

Konsep hak menguasai negara terkait dengan sumberdaya agraria dapat dijelaskan sebagai hubungan hukum antara negara sebagai subjek dan objeknya adalah sumberdaya agraria. Hubungan hukum ini melahirkan hak

---

<sup>8</sup> Anonim. <https://www.kompasiana.com>. *Memaknai Hak Menguasai Negara*. Diakses tanggal 12 Desember 2020.

dan kewajiban bagi negara. Negara diberi hak (hak berian/kewenangan) untuk menguasai sumberdaya agraria dengan kewajiban bahwa penggunaan sumberdaya agraria tersebut harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Negara Republik Indonesia merupakan suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyatnya yang dibentuk guna menata, mengurus, menyelenggarakan, dan menyelesaikan kepentingan-kepentingan dari seluruh rakyat. Demikian juga halnya dengan pengaturan, pengurusan, penyelenggaraan dan penyelesaian pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa adalah sepenuhnya diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia.

Pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan suatu karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

### **C. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

#### **1. Pengertian Kepentingan Umum**

Sesuai Pasal 1 angka 6 Perpres Nomor 71 Tahun 2012, arti kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Secara umum yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah hal-hal yang berkaitan dengan keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak dengan tujuan sosial yang luas. Namun pengertian ini masih terasa sangat luas, terlalu umum bahkan seperti tidak ada batasannya.

Terdapat beberapa ketentuan dalam peraturan perundangan yang menjadi dasar penggunaan istilah kepentingan umum. UUPA sendiri hanya menyebutkan istilah kepentingan umum sebagaimana penulis kutip pada Pasal 18 UUPA, bahwa :

“ untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang “,

Dimaksudkan di sini bahwa negara dapat saja mengambil hak privat yang dimiliki seseorang atas tanah untuk kepentingan umum yang disejajarkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dengan kepentingan umum.<sup>9</sup>

Kepentingan Umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dinyatakan bahwa kepentingan umum adalah : kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebidang tanah harus digunakan sesuai dengan sifat hak dan

---

<sup>9</sup> Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, P.T. Tatanusa, Jakarta, hal. 58.

<sup>10</sup> Mertokusumo dan Sudikno, 1996 “*Kertas Kerja untuk Didiskusikan di Kejawung RI*”, Yogyakarta,

keadaan tanahnya, penggunaan tanah itu tidak boleh sampai merugikan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Kriteria kepentingan umum ini harus jelas agar tidak digunakan secara sewenang-sewenang sehingga melanggar keadilan dan hak asasi manusia.<sup>11</sup>

UUD NRI 1945 (UUD 1945) Amandemen ke-II secara tegas dinyatakan pada Pasal 28 H yang berbunyi : “Setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Dari bunyi pasal ini tersirat adanya larangan bagi siapapun untuk melakukan pencabutan atau pengurangan hak, termasuk hak atas tanah. Pengambilan tanah hak milik secara sewenang-wenang, yang dapat mengakibatkan orang akan kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, kehidupan yang layak atau kenikmatan dari hak milik atas tanah yang dimilikinya.

Sehubungan dengan hal di atas, Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, mengatakan :

Dengan dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik, maka seorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tentram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketentramannya dalam menguasai, memanfaatkan serta mempergunakan benda tersebut.<sup>12</sup>

Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA bahwa “Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 ”. Sesuai pasal

<sup>11</sup> Dardji Darmodiharjo dan Sidarta, 1955. *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, Hal.176

<sup>12</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2005, *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik dalam Sudut Pandang KUHPerdara*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 131.

tersebut jelas dapat diketahui bahwa hak milik merupakan hak paling kuat yang dipunyai orang atas tanah sehingga menyebabkan pemilik atas tanah hak milik tersebut dapat berbuat seluas-luasnya. Berbuat seluas-luasnya diartikan tidak mutlak, tentunya dengan batasan. Maksudnya bahwa hak milik dimiliki orang dengan ketentuan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.<sup>13</sup>

## **2. Jenis-Jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

Jenis kepentingan umum digolongkan kedalam beberapa jenis kegiatan pembangunan sesuai Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu: Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengaitan lainnya.

Adapun kriteria kepentingan umum dalam undang-undang tersebut adalah diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, selanjutnya dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah dan dalam penyelenggaraannya pemerintah dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 17.

<sup>14</sup> *Ibid*, Pasal 12 ayat (1)

Berdasarkan pengertian kepentingan umum di atas, kegiatan yang dikategorikan kepentingan umum ada 5 (lima) unsur, yakni : <sup>15</sup>

1. Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat;
2. Dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah;
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan;
4. Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan;
5. Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan Ruang Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah.

Berkaitan dengan konsep bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA, maka pemerintah mengupayakan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah ini semata-mata berorientasi pada pembangunan sarana atau fasilitas umum yang tidak bertujuan untuk mencari keuntungan. Untuk itu, oleh pemerintah dibuatlah produk hukum atau perangkat peraturan yang dapat diterapkan pada upaya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Menyadari karakteristik hal-hal di atas maka pengadaan tanah harus diatur sedemikian rupa sehingga di satu pihak terdapat jaminan penyediaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut, dan di lain pihak terdapat jaminan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang tanahnya dipergunakan untuk pelaksanaan pembangunan dimaksud. Di masa lalu pengaturan pengadaan tanah implementasinya dirasakan belum sesuai dengan tujuannya, sehingga menimbulkan ekses-ekses yang signifikan berkaitan dengan perlindungan kepada pemilik tanah.

---

<sup>15</sup> Umar Said Sugiharto (et.al), 2015. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, Cetakan II, hal. 73.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang pada pokoknya menyatakan bahwa meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah sehingga pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Tujuan utama dari diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan memberikan manfaat baik bagi masyarakat pemilik tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan. Kepastian hukum adalah kepastian mengenai ganti kerugian dan kepastian mengenai pihak yang seharusnya menerima ganti kerugian tersebut. Untuk itu nilai ganti kerugian didasarkan pada nilai yang paling menguntungkan bagi masyarakat.

Kepastian yang menerima ganti kerugian diberikan kepada pemilik tanah yang secara yuridis tercatat sebagai pemiliknya. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari dari spekulasi tanah oleh pihak-pihak yang dapat merugikan masyarakat maupun pemerintah.<sup>16</sup>

Upaya untuk melindungi masyarakat dari para spekulan ini apabila suatu lokasi telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan, maka segala peralihan hak atas tanah harus memperoleh izin dari pemerintah daerah. Demikian juga penerimaan ganti kerugian harus diterima langsung oleh pemilik tanah yang tercatat tersebut, dan penerimaan oleh kuasa/wakilnya harus dibatasi secara ketat.

---

<sup>16</sup> Suratman, R., 2005. *Implementasi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Jakarta, hal. 2.

### 3. Tujuan Pengadaan Tanah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ditujukan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum yang pelaksanaannya dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.<sup>17</sup>

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Seiring banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting dilakukan, karena memerlukan bidang tanah jumlah yang besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.<sup>18</sup>

Pengadaan tanah sudah dikenal sejak masa pemerintahan kolonial Belanda dahulu, Istilah pengadaan tanah masa itu lebih dikenal dengan istilah pencabutan hak (*onteigenings*). Setelah berlakunya UUPA, maka masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai mendapat perhatian dan pengaturan sesuai dengan hukum agraria nasional. Sebagaimana dalam Pasal 18 UUPA, disebutkan bahwa untuk

---

<sup>17</sup> Wijaya Setia, 2020. *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jakarta,

<sup>18</sup> Benhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Margareta Pustaka, Jakarta, hal.130

kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan Pasal 18 UUPA itu pada hakikatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan benda-benda di atasnya.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Undang-undang ini tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah secara baku. Namun oleh Boedi Harsono dijelaskan bahwa: “Pencabutan hak menurut UUPA adalah pengambilan tanah sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum”.<sup>19</sup>

Pasal 3 UU Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

---

<sup>19</sup> Budi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Edisi Revisi*, Djambatan, Jakarta, hal.222

#### 4. Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Tahapan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam pengadaan tanah diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil yang dijabarkan sebagai berikut :

##### a. Tahapan Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (1) agar menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang sedikitnya memuat:

- a) Maksud dan tujuan pembangunan;
- b) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- c) Letak tanah;
- d) Luas tanah yang dibutuhkan;
- e) Gambaran umum status tanah;
- f) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- g) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- h) Perkiraan nilai tanah;
- i) Rencana penganggaran;

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut sesuai ketentuan penjelasan Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012 disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- 1) Survei sosial ekonomi;
- 2) Kelayakan lokasi;
- 3) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- 4) Perkiraan nilai tanah;
- 5) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan
- 6) Studi lain yang diperlukan.

Dokumen perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada.

#### b. Tahap Persiapan

Menuju tahapan persiapan sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah dalam Pasal 15 melaksanakan:

##### a) Pemberitahuan Rencana Pembangunan;

Sesuai ketentuan Pasal 12 ayat (2) dan (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung baik melalui sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan, atau melalui pemberitahuan secara tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik. Berkaitan dengan sosialisasi atau tatap muka harus dengan undangan yang disampaikan kepada masyarakat

pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa atau nama lain dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan dilaksanakan.

b) Melakukan Pendataan Awal Lokasi Rencana Pengadaan Tanah;

Pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah bersama aparat kelurahan/desa sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Nomor 2 Tahun 2012, paling lama adalah 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Pihak yang berhak dalam Pasal 17 Perpres Nomor 71 Tahun 2012

pihak yang berhak meliputi :

- 1) Pemegang hak atas tanah;
- 2) Pemegang hak pengelolaan pihak yang menerima harta benda wakaf (nadzir) untuk tanah wakaf;
- 3) Pemilik tanah bebas milik adat;
- 4) Masyarakat hukum adat;
- 5) Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- 6) Pemegang dasar penguasaan atas tanah dan atau pemilik bangunan tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, hasil pendataan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani ketua tim persiapan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

c) Konsultasi Publik Rencana Pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi Publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.

Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan, atas dasar kesepakatan tersebut instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur, gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh)

hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Apabila dalam konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim terdiri atas:

- 1) Sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- 3) Instansi yang menangani urusan dibidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- 4) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- 5) Bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- 6) Akademisi sebagai anggota.

Tim tersebut bertugas:

- a) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;

c) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Hasil kajian berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Sejak ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, gubernur menetapkan lokasi pembangunan, dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

d) Menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan;

Penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.

Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan

kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun, dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.

Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengumuman dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

e) Mengumumkan Penetapan Lokasi;

Pengumuman atas penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai ketentuan Pasal 46 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2016, paling lambat adalah 2 hari sejak dikeluarkan penetapan lokasi pembangunan yang dilaksanakan dengan cara:

- 1) Ditempelkan di kantor Kelurahan/Desa, dan/atau kantor Kabupaten/Kota dan di lokasi pembangunan;
- 2) Diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan selama paling kurang 7 (tujuh) hari kerja. Setelah keluar penetapan Gubernur tentang lokasi rencana pembangunan jika masih ada keberatan dari pihak yang berhak atau masyarakat yang terkena dampak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerbitan SK penetapan lokasi. Putusan pengadilan sudah harus diberikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak tanggal Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara serta Putusan Kasasi harus sudah diberikan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari.

Menetapkan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pemerintah atau pemerintah daerah perlu diawasi apakah dalam menetapkan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah mengacu pada tahapan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya atau tidak. Karena kenyataannya masih banyak penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang dikeluarkan secara diam-diam dan tidak transparan sehingga dapat merugikan masyarakat.

#### c. Tahap Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 berdasarkan penetapan lokasi instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh Gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi :

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penilaian ganti kerugian;
- 3) Pemberian ganti kerugian;
- 4) Pelepasan hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Nomor 2 Tahun 2012, Inventarisasi dan identifikasi dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi:

- 1) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah;
- 2) Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Penilaian ganti kerugian dilaksanakan oleh lembaga penilai yang mendapat izin dari Kementerian Keuangan dan lisensi dari Badan Pertanahan Nasional.

Adapun objek yang menjadi penilaian oleh lembaga penilai adalah:

- 1) Tanah;
- 2) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) Bangunan;
- 4) Tanaman;
- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan atau
- 6) Kerugian yang dapat dinilai.

Dalam besaran ganti kerugian apabila pihak yang berhak tidak setuju dengan besaran ganti kerugian, maka terhadap pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan lembaga pertanahan wajib membayar sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>20</sup>

d. Tahap Penyerahan Hasil;

Lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah:

- 1) Pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak.
- 2) Pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri.

Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah.<sup>21</sup>

Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan

<sup>20</sup> Anonim. Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), *“Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”* tersedia di <https://www.scribd.com/doc/242578978/implementasi-undang-undang-Nomor-2-Tahun-2012-tentang-Pengadaan-Tanah-Bagi-Pembangunan-Untuk-KepentinganUmum#>, diakses hari Selasa 9 Februari 2021 pukul 10.00 WITA

<sup>21</sup> Pasal 48 UU No 2 Tahun 2012, hal.23

wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak. Dalam hal terdapat keberatan atau gugatan atas pelaksanaan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan, instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah terdiri atas 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yaitu tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

#### **D. Aspek Hukum Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah**

##### **1. Pengertian Ganti Kerugian**

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sesuai Pasal 1 angka 10 UU No.2 Tahun 2012. Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pengadaan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ ganti kerugian ” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan hak fisik

---

<sup>22</sup> Pasal 49 & pasal 50 UU No.2 Tahun 2012

atas tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi.

Selain itu, pemerintah sering beralasan demi kepentingan umum dan keterbatasan anggaran, ganti kerugian yang ditetapkan benar-benar memberikan kerugian bagi masyarakat pemilik/pemegang hak atas tanah. Sebenarnya, jangankan untuk kepentingan umum, sering kali dijumpai seseorang melepaskan sebagian tanahnya karena tetangga sebelahnya berniat memperluas rumahnya tentunya dengan harga jual layak yang disepakati bersama.

Namun sering kali harga jual ini lebih tinggi dari nilai pasar, karena pembelipun bersedia untuk membayar lebih tinggi mengingat dalam posisi butuh karena tidak ada pilihan lain. Oleh karena itu, terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar harus menyentuh dan masuk dalam katagori “untuk kepentingan umum”, sehingga manfaat dari dilaksanakannya pembangunan serta pelaksanaan pembayaran ganti kerugian benar-benar dapat dirasakan oleh pemilik/pemegang hak atas tanah yang melepaskan/ menyerahkan hak atas tanahnya.

Sebaliknya terhadap penawaran jumlah ganti kerugian atas tanah tersebut juga hendaknya sesuai dengan standar nilai jual yang berlaku dan wajar berdasarkan pertimbangan akal sehat. Ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dan

Perpres Nomor 71 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, terhadap bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Lebih lanjut, Pasal 74 ayat (2) Perpres No. 71 Tahun 2012 mengatur bahwa bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan penilai.

Menurut Pasal 1 ayat (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud Ganti Kerugian adalah : Penggantian terhadap

kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Sedangkan menurut R. Subekti, bahwa :

Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (*konsten*), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (*schaden*), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (*interessen*), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berhutang tidak lalai (*winstderving*).<sup>23</sup>

Bentuk ganti rugi di atas dapat disimpulkan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh instansi pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik semata. Namun demikian, seharusnya patut pula dipertimbangkan tentang adanya ganti rugi faktor-faktor non-fisik (immateriil). Pengadaan tanah, kompensasi didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non-fisik (immateriil). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

## 2. Jenis-Jenis Ganti Kerugian

Jenis dan bentuk ganti rugi yang ditetapkan dalam undang-undang terdapat dalam beberapa jenis yang ditawarkan kepada pemilik tanah.

Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana diatur dalam pasal 36

<sup>23</sup> R. Subekti, 1985, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Intermedia, Jakarta, hal. 148

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Pasal 74 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 dapat diberikan dalam bentuk :

a) Uang

Dalam Pasal 75 ayat (1) dan Pasal 76 disebutkan pelaksanaan pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang dan dalam bentuk mata uang rupiah. Ganti kerugian dalam bentuk uang, dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari ketua pelaksana pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk, dan dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak dan dilaksanakan paling lama dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah.

b) Tanah Pengganti

Dalam Pasal 77 disebutkan pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah diberikan oleh Instansi yang memerlukan tanah melalui pelaksana pengadaan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah. Penyediaan tanah pengganti dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dana penyediaan tanah pengganti dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah, pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti. Dilakukan paling lama 6

(enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah.<sup>24</sup>

c) Permukiman Kembali

Dalam Pasal 78 disebutkan pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah melalui pelaksana pengadaan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah. prosedur tersebut dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali dan dana penyediaan permukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah, musyawarah dilakukan termasuk menetapkan rencana lokasi tanah pengganti atau permukiman kembali.

d) Kepemilikan Saham

Dalam Pasal 80 dijelaskan untuk pemberian ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah. Kepemilikan saham dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang berhak dengan Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus dari Pemerintah. Pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak.

---

<sup>24</sup> Pasal 76, Pasal 77 & Pasal 80 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, hal. 45

e) Bentuk Lain yang Disetujui oleh Kedua Belah Pihak

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain diatur dalam Pasal 81. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dapat berupa gabungan 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian.

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.<sup>25</sup> Hasil kesepakatan dalam musyawarah, menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.<sup>26</sup>

Apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian (pasal 38 ayat 1 UU No.2 Tahun 2012). Pengadilan negeri memutus bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan (pasal 38 ayat 2 UU No.2 Tahun 2012). Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat

---

<sup>25</sup> Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 *Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, hal.18

<sup>26</sup> Dekie GG Kasenda, *Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/280187-ganti-rugi-dalam-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan> umum, pada tanggal 8 Februari 2021 pada pukul 13.00 WITA.

mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.<sup>27</sup>

Putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.<sup>28</sup> Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak.<sup>29</sup>

Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud pada pasal 34 ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

### **3. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah. Menurut Pasal 37 ayat (1) UU No.2 Tahun 2012 bahwa lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan

---

<sup>27</sup> Pasal 38 ayat (3) dan (4) UU No.2 Tahun 2012 *Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, hal.18.

<sup>28</sup> Pasal 38 ayat (5) UU No.2 Tahun 2012 *Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, hal.18

<sup>29</sup> Pasal 39 UU No.2 Tahun 2012 *Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, hal.19

kepada lembaga pertanahan untuk menetapkan bentuk dan / atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) UU No.2 Tahun 2012 . Selanjutnya dalam Pasal 37 ayat (2) UU No.2 Tahun 2012 bahwa hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1 ) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.<sup>30</sup>

#### **4. Mekanisme Penentuan Ganti Kerugian**

Sementara itu, dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya, tidak senantiasa berjalan lancar terutama yang berkaitan dengan penentuan bentuk maupun jumlah ganti kerugian. Dalam hal tidak tercapainya kesepakatan antara pemerintah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan tersebut tidak mungkin untuk dipindahkan ke lokasi lain, maka berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dapat dilakukan dengan ganti kerugian uang yang dititipkan kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. menitipkan sejumlah uang di Pengadilan Negeri ini dikenal dengan istilah “Konsinyasi”.

Nilai Pasar sebagai dasar pertimbangan transaksi. Sementara definisi Nilai Pasar berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI) yang juga sejalan dengan *International Valuation Standard (IVS)* adalah sebagai berikut :

---

<sup>30</sup> Pasal 41 UU No.2 Tahun 2012, hal.19

Nilai Pasar adalah perkiraan jumlah uang pada tanggal penilaian, yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu properti, antara pembeli yang berminat membeli dan penjual yang berminat menjual, dalam suatu transaksi bebas ikatan, yang penawarannya dilakukan secara layak, dimana kedua pihak masing-masing mengetahui kegunaan properti tersebut, bertindak hati-hati dan tanpa paksaan.<sup>31</sup>

Dibandingkan dengan suatu transaksi yang normal, maka pembebasan tanah paling tidak memiliki perbedaan sebagai berikut :

- a. Pihak yang membutuhkan tanah (dalam hal ini Pemerintah) karena membutuhkan tanah harus memberikan ganti kerugian;
- b. Pihak yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah (dalam hal ini masyarakat), tidak berminat untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah, tetapi cenderung terpaksa melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah. Melihat perbedaan ini maka harga transaksi dalam rangka pembebasan tanah akan cenderung lebih tinggi dari nilai pasar, karena adanya unsur keharusan bagi pihak yang membutuhkan tanah.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebenarnya juga sudah ada ketentuan yang dapat dirujuk, yaitu Pasal 3 yang berbunyi :  
“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah”

Sangat jelas dalam ketentuan tersebut bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah harus berdasarkan prinsip penghormatan

---

<sup>31</sup> Okky Danuza, 2005, *Perpres 36 & Nilai Ganti Kerugian*, MAPPI, Jakarta, hal. 2

terhadap hak-hak atas tanah. Secara rasional untuk melindungi hak seseorang, setiap pembebasan tanah harus dilakukan dengan kompensasi yang layak dan untuk dapat dikatakan layak maka ganti kerugian minimal adalah sesuai dengan Nilai Pasar.

Sebagai perbandingan dalam konstitusi Amerika Serikat terdapat klausul yang menyebutkan "*Not shall private property be taken for public use, without just compensation*". Klausul ini dikenal dengan "*Eminent Domein*" yang memberikan hak kepada Pemerintah untuk mengambil tanah masyarakat demi kepentingan umum, tapi harus dengan kompensasi yang layak.<sup>32</sup>

Melihat kedua ketentuan di atas tampaknya pembebasan tanah untuk kepentingan umum berlaku secara universal dan juga ganti kerugian atau kompensasi yang layak juga bersifat universal. Secara prinsip Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memiliki semangat yang sama dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat dan sudah selayaknyalah ganti kerugian harus berdasarkan Nilai Pasar. Namun demikian dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ada ketentuan dasar perhitungan ganti kerugian yang dapat mengaburkan pengertian Nilai Pasar tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hal. 3

(1) yang berbunyi : Dasar Perhitungan besarnya ganti kerugian didasarkan atas :

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.

Besarnya ganti kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga atau Tim Penilai harga tanah yang profesional dan independen untuk menentukan nilai harga tanah yang digunakan sebagai dasar guna mendapat kesepakatan atas jumlah besarnya ganti rugi, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Nilai Jual Obyek Pajak yang dijadikan dasar perhitungan sangat potensial untuk tidak memenuhi unsur kompensasi yang layak. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa Nilai Jual Obyek

Pajak sering tidak menggambarkan Nilai Pasar. Asas-asas Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai cermin penghormatan terhadap hak atas tanah, pelepasan atau pembebasan hak atas tanah didasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku.

Menurut Boedi Harsono asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kita kepada pemegang hak atas tanah, adalah :

- a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional;
- b. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (*“illegal”*), tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Perpu Nomor 51 Tahun 1960);
- c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada dasar hukumnya;
- d. Bahwa oleh Hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada :
  - (1) Gangguan oleh sesama anggota masyarakat : gugatan Perdata melalui Pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada

Bupati/Walikota/mayor menurut Perpu Nomor 51 Tahun 1960 di atas;

(2) Gangguan dari penguasa : gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

- e. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang, harus melalui musyawarah untuk kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- f. Bahwa sehubungan dengan apa yang disebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri, seperti yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara;
- g. Bahwa dalam keadaan memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan

pemegang haknya, dengan menggunakan cara pencabutan hak, yang diatur UU Nomor 20 tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah;

- h. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti-kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman milik pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan;
- i. Bahwa dalam bentuk dan jumlah imbalan atau ganti-kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.<sup>33</sup>

Asas-asas dalam pelepasan hak atau pembebasan hak atas tanah, yaitu :

1. Asas Kesepakatan. Seluruh kegiatan pengadaan tanah, terutama dalam bentuk pelepasan hak atas tanah beserta segala aspek hukumnya seperti persoalan ganti kerugian, bentuk ganti kerugian, pemukiman kembali, kondisi sosial ekonomi, dan lain-lain harus didasarkan pada asas kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah.

---

<sup>33</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria dan UU Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hal. 228.

2. Asas Keadilan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia.
3. Asas Kemanfaatan. Pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah pada prinsipnya harus dapat memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya dilepaskan atau dicabut.
4. Asas Kepastian Hukum. Pelaksanaan pengadaan tanah harus memenuhi asas kepastian hukum, yang dilakukan dengan cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dimana semua pihak dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya masing-masing.
5. Asas Musyawarah. Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan diantara kedua belah pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
6. Asas Keterbukaan. Peraturan mengenai pengadaan tanah harus dikomunikasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi peraturan tersebut.
7. Asas Partisipasi. Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pelepasan hak atau pencabutan hak akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pencabutan dan atau pelepasan hak atas tanah.
8. Asas Kesetaraan. Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya akan

dilepaskan atau dicabut harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

9. Asas Minimalisasi Dampak Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi. Pengadaan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan tersebut.<sup>34</sup>

Asas-asas sebagaimana yang diuraikan di atas dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya, agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara akan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah harus dilandasi oleh asas-asas hukum yang berlaku, karena asas-asas hukum tersebut dapat menghindarkan aparat penegak hukum untuk bertindak menyimpang. Sehingga pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum akan berjalan dengan tetap menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Keadilan merupakan suatu yang sangat sulit untuk diartikan atau didefinisikan. Keadilan merupakan konsep filosofis yang mengandung pengertian yang abstrak.

Menurut Maria S.W. Sumardjono

“Walaupun tak mudah didefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor, termasuk *Equality*.”<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, hal. 29.

<sup>35</sup> Sumardjono dan Maria S.W., 2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit KOMPAS, Jakarta, hal. 15

Lebih lanjut sehubungan dengan keadilan ini Maria S.W.

Sumardjono mengatakan bahwa :

Dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan “Membagi” atau *Distributive Justice*, yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk *Equality* atau persamaan hak itu sendiri.”<sup>36</sup>

Setiap orang mempunyai kemampuan dan kebutuhan yang berbeda jika dibandingkan dengan orang lain. Semakin besar kebutuhan seseorang, namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, dalam hal ini jika antara orang yang satu dengan yang lain jika mendapat perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan dalam hal pemberian ganti kerugian.

Ganti rugi yang diberikan pemerintah memang tidak sama, hal ini disebabkan karena faktor luas tanah yang berbeda-beda antara pemilik/pemegang hak atas tanah yang satu dengan yang lain, disamping itu pemerintah lebih memberikan pertimbangan lain kepada hak atas tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat sebagai tempat untuk menjalankan usaha pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Inilah yang disebut dengan keadilan “membagi” atau *Distributive Justice*. Dilepaskan atau diserahkan hak atas tanah untuk pembangunan, membuat pemerintah harus dapat memberikan ganti rugi, minimal dapat memberikan keadaan yang sama pada waktu sebelum hak atas tanah tersebut dilepaskan atau diserahkan untuk kepentingan pelaksanaan pembangunan.

---

<sup>36</sup> *Ibid* hal. 179

## **5. Konsinyasi**

Secara garis besar konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penitipan di Pengadilan Negeri tempat di mana lokasi tanah untuk pembangunan tersebut berada, dan selanjutnya dilakukan pencabutan hak atas tanah. Konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi pengadaan tanah dilakukan oleh instansi pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah.

Mekanisme konsinyasi sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah, langkah konsinyasi diatur dalam Pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012. Konsinyasi berlaku bagi warga masyarakat yang menolak ganti kerugian sesuai hasil musyawarah.

### **E. Panitia Pengadaan Tanah**

#### **1. Pengertian Panitia Pengadaan Tanah**

Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Mencermati, beberapa tugas dan kewenangan dari panitia pengadaan tanah seperti lembaga ini, perannya lebih dominan dibandingkan dengan lembaga/tim penilai harga tanah. Seakan-akan lembaga/tim penilai harga tanah hanya sebagai pembantu bagi terlaksananya kesepakatan antara pemilik tanah. Berdasarkan Pasal 1

angka 11 UU Nomor 2 Tahun 2012 bahwa penilai pertanahan, yang selanjutnya disebut penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Agar tanahnya sedapat mungkin dijadikan untuk pemanfaatan kepentingan umum.

Selanjutnya Pasal 1 angka 13 Perpres Nomor 66 Tahun 2020 pengertian panitia pengadaan tanah adalah tim pelaksana yang dibentuk oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## **2. Susunan Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah**

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 111 ayat (2) Perpres No.71 Tahun 2012 dan UU No.2 Tahun 2012 maka ditetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Pasal 1 yaitu pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kakanwil BPN dapat memobilisasi pegawai di lingkungan unit kerjanya serta dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Kepala BPN RI No.5 Tahun 2012, yaitu apabila pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional maka susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah, paling kurang :

- a. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai Ketua;
- b. Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau Pejabat setingkat ditunjuk sebagai Anggota;
- c. Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- d. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah provinsi paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai Anggota;
- e. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/kota paling rendah setingkat Eselon III yang membidangi urusan pertanahan atau pejabat setingkat Eselon III yang ditunjuk sebagai Anggota;
- f. Camat atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- g. Lurah/Kepala Desa atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- h. Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah atau pejabat setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota;

Apabila pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan maka susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah, paling kurang:

- a. Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua;

- b. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau Pejabat setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai Anggota;
- c. Pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/kota paling rendah setingkat Eselon IV yang ditunjuk sebagai Anggota;
- d. Camat atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- e. Lurah/Kepala Desa atau nama lain setempat pada lokasi pengadaan tanah sebagai Anggota;
- f. Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah atau Pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota;

Pelaksana Pengadaan Tanah dibantu oleh sekretariat pelaksana pengadaan tanah, keanggotaannya terdiri dari pejabat atau staf yang ditunjuk oleh ketua pelaksana pengadaan tanah, paling banyak 4 (empat) orang, sekretariat pelaksana pengadaan tanah bertugas untuk menyiapkan administrasi pengadaan tanah yang meliputi keuangan, pendokumentasian, surat menyurat lainnya.

Ketua pelaksana pengadaan tanah menetapkan keputusan tentang susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah untuk setiap kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah dan sekretariat.<sup>37</sup>

### **3. Tugas dan Wewenang Panitia Pengadaan Tanah**

Bagi masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan, pelepasan hak atas tanah miliknya kepada pemerintah

---

<sup>37</sup> Pasal 4 Peraturan Kepala BPN RI No.5 Tahun 2012

membawa konsekuensi baik secara ekonomi maupun sosial, terlebih jika tanah tersebut merupakan bidang tanah satu-satunya sebagai tempat tinggal sekaligus sumber mata pencahariannya. Oleh karenanya pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012. Disamping itu pemerintah juga wajib memberikan ganti rugi yang layak dan adil (Pasal 9 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012). Agar hak-hak rakyat benar-benar terjamin dan terlindungi, dalam menentukan ganti kerugian diperlukan penilaian harga tanah secara obyektif oleh lembaga yang independen.<sup>38</sup>

Sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 2012, nilai atas tanah yang akan digunakan untuk kegiatan pembangunan dalam rangka kepentingan umum, ditentukan oleh tim penilai tanah atau panitia pengadaan tanah. Faktor ketidakjelasan siapa yang memiliki kewenangan untuk menghitung besarnya ganti rugi dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam ketentuan Perpres No. 65 Tahun 2006 menjadi salah satu alasan tidak kuatnya kedudukan tim penilai harga tanah.

---

<sup>38</sup> Sulasi Rongiyati. *Eksistensi Lembaga Penilai Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. hal.8

Tugas dan kewenangan tim penilai baru tergambar jelas dalam Pasal 28 Perka BPN Nomor 3 Tahun 2007 menegaskan bahwa tim penilai harga tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun berjalan yang tercantum pada Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan dapat berpedoman pada variabel-variabel tertentu antara lain lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah. Selanjutnya penilaian tersebut diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota. Untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak.<sup>39</sup>

Oleh karenanya tim penilai pertanahan yang profesional dan kredibel mutlak diperlukan jika ingin penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan yang benar-benar mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi dan keadilan yang mencerminkan keseimbangan hak antara pemegang hak atas tanah dengan instansi yang membutuhkan tanah. Pasal 32 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa penilai objek pengadaan tanah merupakan penilai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan harus mendapatkan penetapan dari lembaga pertanahan. Selanjutnya dalam melaksanakan tugasnya, penilai pertanahan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang

---

<sup>39</sup> *Ibid.* hal. 9

telah dilakukannya, sehingga pelanggaran terhadap kewajiban penilai pertanahan tersebut dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proses penentuan besarnya ganti kerugian dalam UU No. 2 Tahun 2012 cenderung mengedepankan peran penilai pertanahan sebelum pelaksanaan penetapan besarnya ganti kerugian melalui proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan lembaga pertanahan selaku lembaga yang berwenang melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Dalam UU No. 2 Tahun 2012 Penilai Pertanahan didefinisikan sebagai orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga pertanahan (dalam hal ini BPN) untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.<sup>40</sup>

Meskipun UU No. 2 Tahun 2012 memberikan kewenangan penilai pertanahan untuk menilai harga tanah beserta benda-benda atau ruang di atas / di bawah tanah serta kerugian yang ditimbulkan karena adanya pengalihan hak atas tanah tersebut, namun UU No. 2 Tahun 2012 tidak memberikan batasan metode yang harus digunakan oleh penilai tanah.

Dengan demikian penilai tanah memiliki kewenangan untuk menentukan sendiri metode penilaian yang akan digunakannya. Tidak

---

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 11 UU No. 2 Tahun 2012

adanya pengaturan dalam UU No. 2 Tahun 2012 mengenai metode penilaian pertanahan yang digunakan sebagai acuan penilaian oleh penilai tanah, menutup akses masyarakat dalam hal memperoleh informasi secara pasti dan transparan sistem penilaian harga tanah yang digunakan guna menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian atas tanah yang akan digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan kata lain sistem penilaian pertanahan serta penentuan ganti kerugian mencerminkan kepastian hukum bagi masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah lembaga/instansi yang berlokasi dalam wilayah Kabupaten Gowa, yakni Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa yang beralamat di jalan A. Mallombassarang No. 65, Sungguminasa, Kelurahan Pandang-Pandang, Kecamatan Somba Opu, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan. Alasan pemilihan lokasi adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa yang membawahi Dusun Embung, Desa Je'ne Mandinging, Kecamatan Pattalasang sebagai lokasi bendungan Nipa-Nipa.

#### **B. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah penelitian normatif empiris yaitu penelitian dengan adanya data-data lapangan sebagai sumber data utama seperti hasil wawancara dan observasi. Penelitian empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.<sup>42</sup>

#### **C. Jenis dan Sumber Data**

1. Data Primer merupakan penelusuran data maupun informasi melalui narasumber atau informan yang terkait dengan melakukan wawancara dilokasi sesuai dengan penelitian ini.

---

<sup>42</sup> Bambang Sunggono, 2003. *Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 43.

2. Data Sekunder merupakan sumber data yang diperoleh penulis untuk menunjang data primer, dibutuhkan suatu informasi kepustakaan baik dari keberadaan Undang-undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, maupun referensi lainnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

1. Studi Kepustakaan ialah sebuah instrumen pengumpulan bahan hukum yang dilaksanakan yaitu peraturan perundang-undangan, laporan, buku, jurnal, arsip serta hasil riset yang lain meskipun itu berupa cetakan ataupun elektronik yang memiliki keterkaitan.
2. Wawancara (*interview*) dengan mengumpulkan informasi dari subjek atau orang-orang yang terkait dengan substansi penelitian, dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa, khususnya seksi Bagian Pengadaan Tanah, Kepala Desa Jenne Mandinging, Kepala Kecamatan Pattalasang.

#### **E. Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan cara analisis kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan hasil penelitian secara terperinci dalam bentuk kalimat per kalimat sehingga memperoleh gambaran umum yang jelas dari jawaban permasalahan yang akan dibahas dan dapat ditemukan suatu kesimpulan. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis

atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>43</sup>

Sedangkan dalam menarik kesimpulan dari analisis tersebut menggunakan cara berfikir Deduktif, yaitu cara berfikir dalam menarik kesimpulan atas faktor-faktor yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus, yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Garafindo Persada, Jakarta, hal. 12.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

#### **A. Hambatan Pelaksanaan Pembayaran Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa**

Pengadaan tanah pada prinsipnya adalah pelepasan hak secara sukarela, tidak boleh dipaksakan. Pelaksanaannya harus berdasarkan pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak. Pengadaan tanah hanya bisa dilakukan jika pemegang hak bersedia melepaskan haknya dalam arti memutuskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya, Pelepasan hak dianggap sudah terjadi apabila yang bersangkutan menerima ganti kerugian yang layak dan sesuai kesepakatan.

Penelusuran dilakukan penulis dari berbagai sumber di lapangan. Sumber informan yaitu Abu Bakar, merupakan Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa. Infroman selanjutnya ialah Rusmin Nuryadin, yang merupakan Kepala Desa Je'ne Mandingin. Mereka ini merupakan bagian dari struktur Panitia Pengadaan Tanah Bendungan Nipa-Nipa Kabupaten Gowa.

Walaupun pengadaan tanah diselenggarakan untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya harus berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang akan membangun dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah. Pengadaan tanah berbeda dengan pencabutan hak atas tanah yang dapat dipaksakan walaupun tanpa musyawarah, terlebih untuk kebutuhan mendesak (Pasal 18 UUPA), Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pihak Panitia Pengadaan Tanah dan pemerintah kabupaten/kota menjalankan proses pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan bendungan Nipa-Nipa berdasarkan aturan yang telah ada dan melibatkan masyarakat dalam proses musyawarah tersebut.

Penelusuran mengumpulkan data serta klarifikasi warga setempat sebagai narasumber Penelitian dilakukan penulis terhadap warga Desa Je'ne Mandingin, yaitu Supranto Pawa yang merupakan Kepala Dusun Embung, Jamuddin, Jamidong dg. Sikki, HJ. Nunung, Hj. Syamsiah, dan Mursalim Dg. Nompo. Adapula beberapa narasumber dari warga yang lain namun penulis tidak cantumkan untuk efisiensi penulisan, penulis akan tetap mengintisarikan hasil wawancaranya.

Setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, selalu ada hambatan yang dihadapi, termasuk pada pembangunan Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa. Adapun kendala-kendala yang penulis temukan dalam penelitian diuraikan sebagai berikut:

#### **1. Jual Beli Tanah di Bawah Tangan;**

Jual beli tanah di bawah tangan yang dimaksud adalah jual-beli tanah yang dilakukan tanpa melibatkan pejabat yang berwenang. Penulis temukan terjadinya jual beli tanah di bawah tangan (secara bebas) yang peralihan haknya tidak memiliki alat bukti hak yang cukup. Peralihan hak hanya dibuktikan dengan kuitansi. Adanya kuitansi menunjukkan bahwa telah terjadi penyerahan uang dari pembeli kepada penjual.

Contoh kasus yaitu Dg. Nompo sebagai penjual tanah. Menurutnya kuitansi bisa menjadi bukti tertulis yang kuat, jual beli tanah yang dilakukannya cukup dengan bukti kuitansi, perjanjian jual beli sudah dianggap aman walaupun tanpa sertifikat. Harga tanah yang sudah dibayar oleh pembeli menjadi dasar penguasaan hak atas tanah tersebut.<sup>44</sup>

Mencermati kasus tersebut di atas, kuitansi memang dapat menjadi indikasi telah terjadinya perjanjian/kesepakatan antar orang yang namanya sebagai pembayar dengan orang yang menerima sejumlah uang. Menurut asas konsensualisme, suatu perjanjian dan perikatan timbul sejak detik tercapainya kesepakatan, selama para pihak dalam perjanjian tidak menentukan lain. Sehingga pada saat ditandatangani kuitansi antara dua pihak telah terjadi perjanjian bahwa para pihak menghendaki peralihan hak atas tanah. Sebenarnya perjanjian sudah terbentuk ketika kedua belah pihak menyatakan setuju dengan harga sesuai negosiasi sekalipun belum dilakukan pembayaran. Prinsip terjadinya penjualan adalah adanya kata sepakat tentang harga dan barang antara kedua belah pihak. kuitansi hanya mempertegas adanya perjanjian sebelumnya. Namun kedudukan kuitansi masih sebagai alat bukti perjanjian yang lemah secara hukum karena hanya menerangkan tentang harga dan jenis barang, tidak menunjuk atau menerangkan tentang data fisik tanah yaitu mengenai letak dan luas tanah.

Penulis berpendapat bahwa yang menjadi sebab tidak kuatnya pembuktian kuitansi adalah perjanjian yang dilakukan antara pihak penjual

---

<sup>44</sup> Wawancara dengan Dg.Nompo, warga Desa Je'ne Mandinging pada tanggal 24 Mei 2021.

dan pembeli tidak melibatkan saksi dan pejabat yang berwenang dalam hal ini PPAT, Kepala Desa atau Camat. Hal lain yang melemahkan kuitansi untuk menjadi bukti adalah pengisian kolom objek perjanjian yang tidak lengkap. Contohnya adalah penulisan objek jual beli yang kurang terperinci. Meski objek jual beli dalam kuitansi tercantum dalam tujuan pembayaran namun tidak terperinci, yang akhirnya menimbulkan ketidakpastian. Sekalipun mengenai kesepakatan terpenuhi namun karena tidak lengkap mencantumkan objeknya, maka jika terjadi masalah akan menambah kesulitan untuk membuktikannya atas objek perjanjian.

Berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan, penguasaan hak atas tanah yang hanya dibuktikan dengan selebar kuitansi dapat menimbulkan masalah hukum pada saat inventarisasi pemilik dan benda yang di atas tanah dan penentuan siapa yang berhak dan berapa besar jumlah ganti kerugian.

Berikut ini, penulis memetik intisari wawancara dengan Jamuddin bahwa:

Yang bersangkutan menjual tanahnya karena kurang percaya bahwa pemerintah akan memberikan ganti kerugian ketika ia telah melepaskan hak atas tanahnya untuk pembangunan Bendungan Nipa-Nipa. Ada pihak yang menawarkan untuk membeli tanah saya, walaupun bukti jual belinya hanya dengan kuitansi saja.<sup>45</sup>

Kemudian Abu Bakar mengatakan bahwa:

“Ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain dengan jual beli di bawah tangan dan tidak menyampaikan ke pihak-pihak yang berwenang seperti Kepala Kecamatan dan Kepala Desa.

---

<sup>45</sup> wawancara dengan Jamuddin, masyarakat Je'ne Mandinging, tgl 24 Mei 2021

Alasannya karena tidak mengetahui bahwa ada kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan Bendungan Nipa-Nipa. Ada juga yang beralasan juga mengerti akan hal tersebut tapi tetap menjualnya karena himpitan ekonomi sehingga butuh uang cepat. Sehingga panitia pengadaan tanah dalam melakukan pembebasan agak kesulitan, karena nama pemilik tanah dengan nama sertifikat yang ada berbeda.”<sup>46</sup>

Pernyataan yang sama penulis temukan dari Rusmin Nuryadin, bahwa:

“Masih ada masyarakat yang menjual tanahnya kepada orang lain, padahal sudah di beritahukan oleh panitia pengadaan tanah kalau tanah yang terkena pembangunan bendungan Nipa-Nipa tersebut jangan dijual bebas kepada orang lain, apalagi tanpa diketahui oleh pihak yang berwenang dalam hal ini pertanahan.”<sup>47</sup>

Panitia dalam menginventarisasi ganti kerugian berpatokan pada alas hak yang dimiliki masyarakat. Namun ditemukan bahwa ada yang menguasai tanah namun di sertifikat bukan nama yang bersangkutan. Hal ini terjadi berawal dari jual beli di bawah tangan. Jual beli seperti itu dapat saja melemahkan kepastian hukum terkait data fisik tanah karena tidak adanya alat bukti tertulis yang cukup untuk dijadikan alas hak. Apalagi tanah yang bersangkutan tersebut akan dilepaskan haknya untuk digunakan sebagai kepentingan umum.

## **2. Adanya Kepemilikan Tanah *Absentee*/Guntai**

Kepemilikan tanah *absentee*/guntai adalah pemilik tanah tidak berada atau berdomisili di wilayah tanah tersebut. Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki

<sup>46</sup> Wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa, Tanggal 21 Mei 2021.

<sup>47</sup> Wawancara Kepala Desa Je'ne Mandinging, Tanggal 25 Mei 2021,

tanah secara *absentee*/guntai umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip *landreform*. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa termasuk untuk memperoleh ganti rugi pada pembangunan Bendungan Nipa-Nipa.

*Absentee* pada prinsipnya dilarang karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam UUPA Pasal 9 ayat (1), menentukan bahwa, “Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2”, dan pada ayat (2) menentukan bahwa,

“Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Dalam Pasal tersebut dapat ditentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia berhak memiliki hak atas tanah tanpa adanya perbedaan. Selain itu, dalam Pasal 10 UUPA ayat (1) menentukan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara- cara pemerasan. Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa dilarang pemilikan tanah pertanian secara guntai (*absentee*), tetapi pasal ini dapat ditafsirkan demikian.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pengecualian pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 yaitu pada Pasal 3. Dalam pasal tersebut, menentukan bahwa mereka-mereka yang mendapatkan pengecualian untuk memiliki tanah secara guntai (*absentee*), yaitu:

- a. Bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah, dengan syarat jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien menurut pertimbangan panitia landreform daerah tingkat II;
- b. Mereka yang sedang menjalankan tugas Negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima oleh Menteri Agraria;

Bagi pegawai-pegawai negeri dan pejabat-pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka yang sedang menjalankan tugas Negara.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

- a. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
- b. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya;

- c. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
- d. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya;
- e. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Sehingga berdasarkan hal tersebut diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee*/guntai adalah :

- 1) Faktor masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat.  
Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum. Menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu :
  - a) Pengetahuan hukum
  - b) Pemahaman hukum
  - c) Sikap hukum
  - d) Perilaku hukum

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai,

namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri. Tanah pertanian *absentee*/guntai yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

- 2) Faktor Budaya, dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee*/guntai dari aspek kebudayaan, yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai, apalagi jika ahli warisnya berada jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada. Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee*/guntai itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada

penduduk yang berdomisili di kecamatan itu. Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee*/guntai sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penopang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *absentee*/guntai karena pewarisan itu. Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya.

Dengan demikian, tanah-tanah *absentee*/guntai yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek *landreform*.

- 3) Faktor Hukum, telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee*/guntai termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan.

Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

- 4) Faktor Sarana dan Prasana. Selama ini Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.
- 5) Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya. Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan

Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee*/guntai. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda, sehingga menyebabkan adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari kantor pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya kantor pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal, yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah *absentee*/guntai yang terselubung.

- 6) Faktor Ekonomi, Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu, seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya,

membiarkan tanahnya menjadi tanah *absentee*/guntai. Selain itu, yang memiliki tanah pertanian secara *absentee*/guntai, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

Penulis menemukan di lapangan bahwa ada salah satu objek pelepasan hak untuk pembangunan bendungan Nipa-Nipa, yaitu, pemilik awal adalah Drs. Muh. Gassing telah meninggal dunia. Hak warisnya jatuh kepada ahli warisnya. Ahli waris dari Drs. Muh. Gassing tidak berdomisili di desa tersebut. Warga sekitarpun tidak memiliki informasi mengenai domisili para ahli waris tersebut. Hal ini sangat menyulitkan Panitia Pengadaan Tanah untuk menemukan ahli waris.

Selanjutnya Abu Bakar mengatakan bahwa:

“Kendala warga yang memiliki tanah yang bukan warga desa Je’ne Mandinging, sehingga tanah yang dimilikinya *in absentee* yaitu tanah dan orang yang dimilikinya tidak berada dalam domisili yang sama.

Abu Bakar menegaskan bahwa Drs. Muh. Gassing telah diinventarisir kepemilikan tanahnya untuk memperoleh ganti kerugian, namun karena sudah meninggal dunia sementara para ahli warisnya tidak dapat ditemukan. Hal ini juga menjadi kendala bagi panitia pengadaan tanah untuk melakukan pembebasan tanah karena orangnya tidak berada di domisili.”<sup>48</sup>

Kemudian Rusmin Nuryadin, kepala Desa Je’ne Mandinging mengatakan bahwa :

“Ada beberapa warganya yang tidak berdomisili di desanya. Mereka berada di luar Desa Je’ne Mandinging seperti di Makassar, Maros

<sup>48</sup> wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa, Tanggal 21 Mei 2021

bahkan ada yang berdomisili di Pangkep, sementara tanah yang mereka miliki mereka biarkan begitu saja untuk investasi, tapi ada juga yang disewakan kepada penggarap untuk digarap tanahnya.”<sup>49</sup>

### 3. Tidak Sepakat dengan Harga yang Ditawarkan

Berdasarkan ketentuan, hubungan hukum pemilik hak dengan tanahnya dalam pengadaan tanah hanya bisa dilepaskan jika pemegang hak bersedia melepaskan haknya dalam arti memutuskan hubungan hukum antara dia dengan tanahnya. Kesediaan ini biasanya diawali dengan musyawarah dan pernyataan melepaskan hak, diikuti dengan yang bersangkutan menerima ganti kerugian yang layak sesuai kesepakatan. Walaupun pengadaan tanah diselenggarakan untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya harus berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang akan membangun dengan pemilik atau penguasa tanah. Pengadaan tanah berbeda dengan pencabutan atas tanah yang dipaksakan walaupun tanpa musyawarah, terlebih untuk kebutuhan mendesak (Pasal 18 UUPA). Sehingga mengacu pada Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 dan Perubahan Keempat Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pihak Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Bendungan Nipa-Nipa menjalankan proses pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan aturan yang telah ada dan melibatkan masyarakat dalam proses musyawarah tersebut. Namun ditemukan masih adanya kendala pada saat

<sup>49</sup> wawancara dengan Kepala Desa Rusmin Nuryadin, kepala Desa Je'ne Mandinging, Tanggal 25 Mei 2021

musyawarah terkait penetapan harga ganti rugi kepada warga selaku pemilik hak atas tanah. Hambatan atau kendala yang ditemui di lapangan adalah pada saat musyawarah dalam penentuan harga tanah, masyarakat terkadang masih kurang menyadari bahwa pengadaan tanah/pembebasan tanah bagi kepentingan umum tidak seperti pembebasan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta/investor sehingga permintaan harga tanah kadang melebihi dari harga yang telah ditetapkan oleh Tim penilai harga tanah (Appraisal).

Berdasarkan Perpres Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum, dijelaskan bahwa penentuan harga ganti rugi dilihat dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dan harga riil atau harga pasar dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak berjalan. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa tersebut pada saat musyawarah, sebagian besar masyarakat masih tidak setuju dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah.

Mengenai hal ini, Abu Bakar mengatakan bahwa :

“Harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah kepada pemilik tanah dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), selain itu juga memperhatikan kondisi tanah, sehingga panitia pengadaan tanah menentukan harga ganti rugi tanah tersebut oleh tim Appraisal dalam mencari nilai pengganti sewajarnya. Appraisal adalah penilai pertanahan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari lembaga pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan

Wawancara selanjutnya dengan salah satu warga yang tanahnya terkena pembangunan Bendungan Nipa-Nipa tersebut, yaitu Mursalim, warga desa Je'ne Mandinging, berikut kutipannya :

“Harga yang ditawarkan panitia tidak sesuai dengan harga pasaran, tetapi berdasarkan NJOP, menurut saya, ganti ruginya sangat rendah. Karena harga tanah sekarang mahal, tanah di sekitar lokasi Bendungan Nipa-Nipa di atas harga yang ditentukan oleh appraisal.”<sup>51</sup>

Sesuai wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa walaupun panitia pengadaan tanah sudah mempertimbangkan harga ganti rugi sesuai prosedur hukum yang berlaku, tetapi menurut warga harga ganti rugi tersebut belum dapat membuat kehidupan mereka menjadi lebih baik. Seharusnya panitia pengadaan tanah juga memperhatikan harga pasaran tanah di daerah tersebut bukan hanya berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) saja.

Penulis juga menemukan informasi bahwa terdapat salah satu masyarakat telah mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai nilai ganti rugi yang dianggap tidak sesuai, yaitu Jamidong Dg. Sikki. Nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Penagadaan Tanah (kurang lebih 200 juta rupiah) dianggap kurang sesuai dengan harga pasar. Tanah Dg.Sikki seluas 800 m<sup>2</sup> sehingga harga tanahnya dapat bernilai lebih dari Dua Ratus Juta.

Besarnya ganti kerugian terhadap lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, nilainya berdasarkan nilai pengganti wajar yang dikeluarkan oleh Kantor Jasa Penilai Publik. Nilai penggantian wajar adalah nilai untuk kepentingan pemilik yang didasarkan pada kesetaraan dengan nilai pasar atas suatu objek, dengan memperhatikan unsur luar biasa berupa kerugian non fisik yang diakibatkan adanya pengambil alihan hak atas tanah dimaksud.

Proses penetapan nilai pengganti wajar yang ditetapkan oleh tim independen (Appraisal) telah sesuai dengan UU No 2 tahun 2012. Menurut Pasal 33 Penilaian besarnya ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi :

- a. Tanah
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

## **B. Penyelesaian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa**

Penyelesaian ganti kerugian terhadap masalah yang terjadi pada kegiatan pengadaan tanah pada proyek pembangunan Bendungan Nipa-Nipa, sebagaimana penulis telah uraikan di atas penyelesaiannya diawali dengan

sosialisasi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan tanah terhadap masyarakat yang berdomisili di Desa Je'ne Mandinging. Selain pentingnya pembangunan Bendungan Nipa-Nipa juga terkait dengan alat pembuktian hak atas tanah dan penentuan bentuk serta besarnya ganti kerugian atas dasar musyawarah mufakat.

### **1. Penyelesaian Ganti Kerugian atas Jual Beli Tanah di Bawah Tangan**

Berdasarkan data penelitian dan analisis penulis, atas penyelesaian ganti kerugian terhadap hambatan pembebasan hak atas tanah pada Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa dikarenakan adanya jual beli tanah yang dilakukan di bawah tangan oleh masyarakat Desa Je'ne Mandinging, diuraikan sebagai berikut:

Apabila alat bukti tertulis tidak ditemukan atau tidak ada sama sekali alat bukti tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka pemilikan atau penguasaan tanah dapat dibuktikan dengan pernyataan tertulis dari yang bersangkutan dan keterangan dari orang yang dapat dipercaya dan disaksikan oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi. Pernyataan tertulis sebagaimana dimaksud berisi keterangan:

- a. Tanah tersebut adalah benar miliknya bersangkutan, bukan milik orang lain;
- b. Penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah; dan
- c. Penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau kelurahan/desa yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Upaya yang dilakukan panitia dalam penyelesaian ganti kerugian atas jual beli di bawah tangan adalah sebagai berikut :

**1) Menyampaikan kepada masyarakat untuk membuat surat pernyataan**

Surat pernyataan penguasaan tanah dari yang bersangkutan, diketahui oleh orang yang dapat dipercaya dan disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan:

- a) Yang bersangkutan benar sebagai pemilik atau menguasai bidang tanah tersebut;
- b) Bidang tanah tersebut benar-benar dikuasai yang bersangkutan secara terus menerus/tanpa terputus disertai riwayat perolehan, penguasaan tanah, dan batas yang jelas;
- c) Yang bersangkutan bertanggung jawab penuh secara perdata maupun pidana; dan
- d) Surat keterangan dari kepala desa/lurah atau nama lain yang menerangkan atas tanah tersebut tidak terdapat sengketa dengan pihak lain dan tidak menjadi jaminan hutang piutang.

Mengenai hal tersebut, penulis telah melakukan wawancara dengan Abu Bakar, yang mengatakan bahwa :

“Panitia Pengadaan Tanah juga memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah

karena masih ada masyarakat tidak mengetahui hal tersebut. Banyak masyarakat yang menganggap bahwa apabila tanahnya sudah memiliki alas hak milik, maka tanah tersebut sudah mutlak miliknya. Padahal hak milik tidak mutlak dimiliki seseorang atas tanah, hak tersebut dapat dilepaskan apabila dibutuhkan untuk kepentingan umum. Selain itu, tugas Panitia Pengadaan Tanah untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang kepastian hukum alat bukti jual beli tanah dan solusinya secara hukum”.<sup>52</sup>

## 2) Sosialisasi fungsi sosial alat bukti atas pemilikan hak

Berdasarkan hasil wawancara di atas, penulis berpendapat bahwa penyuluhan kepada masyarakat mengenai fungsi sosial hak atas tanah diperlukan karena masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui hal tersebut. Selain itu, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah perlu diberi pemahaman tentang perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanahnya yaitu pemerintah akan memberikan ganti kerugian yang layak sebagai kompensasi masyarakat yang telah rela melepaskan hak atas tanahnya demi kepentingan umum.

Berikut ini, penulis mengintisarkan hasil wawancara dengan Hj. Nunung dan Hj. Syamsiah, pemilik hak atas tanah yang berdomisili di lokasi pembangunan:

“Panitia Pengadaan Tanah telah melakukan pertemuan dengan masyarakat sekitar kawasan pembangunan Bendungan Nipa-Nipa, dalam pertemuan tersebut melaksanakan sosialisasi tentang fungsi sosial tanah, pentingnya pembangunan bendungan Nipa-Nipa bagi masyarakat, dan ganti kerugian atas pelepasan hak-hak atas tanah masyarakat. Keduanya mengakui telah memperoleh penyuluhan hukum tentang kepastian hukum alat bukti jual beli tanah dan solusinya secara hukum”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa, Tanggal 21 Mei 2021

<sup>53</sup> wawancara dengan Hj. Nunung dan Hj. Syamsiah, pemilik hak atas tanah yang berdomisili di

Pada sisi lainnya, ternyata sebelum pembayaran ganti kerugian Bendungan Nipa-Nipa direalisasikan, ada masyarakat yang menjual tanahnya secara di bawah tangan. Jual beli tanah di bawah tangan ini terjadi karena pemegang hak atas tanah kurang meyakini bahwa ia akan memperoleh ganti rugi yang layak dan adil dari pemerintah. Sesungguhnya nilai atau harga tanah sebelum rencana pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bendungan termasuk murah karena tanah di sekitar Bendungan Nipa-Nipa kurang produktif, tanah dibiarkan saja oleh pemiliknya. Pihak ketiga yang mengetahui kurangnya pemahaman masyarakat setempat tentang pengadaan tanah dan kurangnya kepercayaan masyarakat bahwa pemerintah akan memberikan ganti rugi yang layak memanfaatkan keadaan dengan cara membeli tanah masyarakat. Jual beli tanah pun berlangsung dengan bukti peralihan hak selebar kuitansi sebagai bukti penjual telah menerima sejumlah uang dari pembeli tanah. Adapun pemilik tanah yang kebetulan memiliki sertifikat tanah dapat menjual tanahnya dengan menyerahkan sertifikatnya kepada pembeli tanah setelah ia menerima sejumlah uang sesuai harga tanah yang disepakati.

Kedua model jual beli tanah dengan cara di bawah tangan ini menimbulkan masalah kepastian hukum penguasaan/kepemilikan hak atas tanah bagi Panitia Pengadaan Tanah pada saat melakukan

inventarisasi tentang pemilik, luas, lokasi maupun benda-benda yang ada di atas tanah yang akan dibebaskan. Jual beli tanah yang dibuktikan dengan selembur kuitansi tidak memuat data objektif seperti luas dan lokasi tanah yang dimiliki oleh si pembeli tanah. Begitu pula jual beli tanah yang dibuktikan dengan penguasaan sertifikat tanah oleh pembeli masih menimbulkan masalah hukum karena sertifikat atas nama penjual tanah belum dibalik nama atas nama pembeli tanah.

Hal ini menghambat proses penentuan dan pembayaran ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang sah, karena acuan Panitia Pengadaan Tanah ialah bukti kepemilikan atas tanah. Oleh karena jual beli tanah tersebut hanya mengalihkan hak kebendaan tanpa alat bukti yang valid, maka untuk bukti sah pengalihan hak kepemilikan atas tanah, oleh Panitia Pengadaan Tanah beserta perangkat desa memfasilitasi hal tersebut dengan cara:

- a) Bila jual beli tersebut dilakukan secara tertulis namun bukti tersebut tidak cukup/tidak kuat, maka diberitahu kepada yang bersangkutan agar melakukan perjanjian pelengkap difasilitasi oleh perangkat desa dan panitia,
- b) Perangkat desa memfasilitasinya untuk membuat pernyataan bahwa benar telah terjadi jual beli dengan minimal 2 (dua) orang saksi untuk menjadi dasar untuk mendapatkan keterangan dari pertanahan.

c) Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa dapat melakukan balik nama atas nama pembeli tanah berdasarkan surat perjanjian jual beli tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b di atas.

Kedua hal tersebut dapat menjadi dasar bagi pemilik yang berhak (mereka yang telah membeli tanah di bawah tangan) untuk memohon ke Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa guna penerbitan surat keterangan kepemilikan hak atas tanah.

### 3) Ganti rugi konsinyasi

Berdasarkan surat keterangan tersebut dapat dijadikan dasar bagi Panitia Pengadaan Tanah untuk menginventarisasi kepemilikan tanah yang sah, untuk selanjutnya memperoleh ganti kerugian melalui Bendahara Panitia Pengadaan Tanah dan bagi mereka yang ganti kerugian atas tanahnya telah dikonsinyasi dapat mengambil ganti kerugian yang telah dititipkan ke pengadilan. Penyelesaian ganti kerugian bagi mereka yang bermasalah secara hukum, oleh Panitia Pengadaan Tanah, ganti kerugian yang telah ditetapkan dikonsinyasi melalui Pengadilan Negeri Kabupaten Gowa.<sup>54</sup>

Berdasarkan data penelitian dan analisis penulis, atas penyelesaian ganti kerugian terhadap hambatan pembebasan hak atas tanah pada Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa dikarenakan adanya kepemilikan tanah secara *absentee*, diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>54</sup> Wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa tanggal 21 Mei 2021

Peran aktif Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan inventarisasi kepemilikan hak atas tanah guna menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian pada kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu pembangunan Bendungan Nipa-Nipa di Desa Je'ne Mandinging Kabupaten Gowa, berhasil menginventarisasi masalah hukum kepemilikan tanah masyarakat setempat yaitu ditemukannya kepemilikan tanah secara *absentee* atau kepemilikan yang pemilik tanah dan tanah yang dimilikinya berada pada tempat/kecamatan yang berbeda, sehingga sulit bagi Panitia Pengadaan Tanah untuk melakukan komunikasi. Panitia Pengadaan Tanah di kawasan pembangunan Bendungan Nipa-Nipa menemukan ahli waris pemilik yang berada di luar Kabupaten Gowa.

Menurut informasi H. Rusmin Nuryadin bahwa:

“Di Desa Je'ne Mandinging, ada beberapa bidang tanah yang penguasaannya karena pewarisan. Ahli warisnya pun berada pada Kabupaten yang berbeda sehingga tanah yang dikuasainya itu menjadi terbengkalai atau tidak produktif. Hal ini juga mempengaruhi harga tanah menjadi lebih murah”.<sup>55</sup>

## **2. Penyelesaian Ganti Rugi atas Kepemilikan Tanah *Absentee*/Guntai**

### **1) Panitia bekerja sama dengan Kepala Desa dan masyarakat untuk mencari/menghubungi ahli waris**

Berdasarkan keterangan Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa bahwa:

“Kantor Pertanahan bekerjasama dengan aparat tingkat

---

<sup>55</sup> Rusmin Nuryadin, Kepala Desa Je'ne Mandinging, wawancara tanggal 25 Mei 2021

desa/kelurahan semaksimal mungkin mengupayakan tertib administrasi pertanahan khususnya dalam kaitan penerbitan sertifikat tanah. Sangat penting ditelusuri terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah/pemohon pendaftaran hak atas tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 (lima) km berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya”.<sup>56</sup>

Menurut pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa bahwa apabila permohonan pendaftaran hak ditolak dengan alasan memungkinkan kepemilikan tanah secara *absentee*, maka yang terjadi kemudian adalah, mereka yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari pemerintah daerah tempat tanah itu berada, sehingga kantor pertanahan tidak berani menolak untuk memproses permohonan pendaftaran hak atas tanah tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Pihak kantor pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

Menurut keterangan dari H. Rusmin Nuryadin bahwa:

“Ada beberapa warganya yang ditawarkan untuk menjual tanahnya jauh sebelum sosialisasi dan musyawarah penentuan nilai ganti kerugian”.<sup>57</sup>

Penulis mendapat pengakuan dari salah satu warga, yaitu Jamuddin, bahwa:

---

<sup>56</sup> wawancara dengan Abu Bakar, sebagai Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kabupaten Gowa tanggal 21 Mei 2021

<sup>57</sup> Rusmin Nuryadin, Kepala Desa Je'ne Mandinging, wawancara tanggal 25 Mei 2021

“Dirinya ditawari seseorang (bukan warga Je’ne Mandinging) untuk menjual tanahnya sebelum pembangunan Bendungan Nipa-Nipa dimulai karena pemerintah tidak akan memberi ganti rugi karena hak atas tanah langsung disita oleh Negara. Akan tetapi Jamaluddin langsung menolak karena sudah mengetahui informasi tentang pengadaan tanah dan ganti kerugiannya dari panitia dan pemerintah setempat”.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan pada rumusan masalah pertama tentang hambatan pelaksanaan pembayaran ganti kerugian disebabkan kepemilikan tanah *absentee* oleh ahli waris Drs. Muh. Gassing, maka sesuai hasil penelitian dan analisis penulis, upaya yang dilakukan Panitia Pengadaan Tanah adalah bekerjasama dengan masyarakat dan aparat desa untuk menghubungi pemilik tanah yang bersangkutan (ahli wari dari Drs. Muh. Gassing). Namun setelah pengumuman maupun upaya lain untuk menghubungi pemilik tanah tetap tidak berhasil dan pemilik tanah tidak kunjung hadir untuk memenuhi kewajiban dan haknya.

## **2) Ganti rugi konsinyasi**

Upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah adalah memohon Penetapan Pengadilan Negeri Kabupaten Gowa untuk menitip/ konsinyasi ganti kerugian atas nama ahli waris Drs. Muh. Gassing sebagai pemegang hak atas tanah. Menurut Panitia Pengadaan Tanah, apabila ahli waris/pemilik tanah *absentee* menghadap kepada panitia atau Kepada Desa Je’ne Mandinging dengan membawa bukti bahwa benar yang bersangkutan adalah ahli waris sah dari Drs. Muh. Gassing, maka yang bersangkutan diminta

untuk mengurus surat keterangan/surat pengantar dari Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa untuk mengambil konsinyasi ganti kerugian yang telah dititip di Pengadilan Negeri Kabupaten Gowa

Konsinyasi ganti kerugian melalui pengadilan atas nama ahli waris Drs. Muh. Gassing dilakukan mengingat pembangunan Bendungan Nipa-Nipa adalah untuk menampung air pada saat musim hujan yang setiap tahun menyebabkan banjir di Makassar dan sekitarnya. Bendungan ini dapat menampung debit air yang sangat besar sehingga dipandang dapat menyelamatkan masyarakat dari kerugian akibat banjir. Dengan demikian pembangunan Bendungan Nipa-Nipa dapat dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum. Lembar konsinyasi yang penulis maksud terlampir pada skripsi ini.

Konsinyasi (penitipan barang) adalah tindakan memberikan suatu barang kepada pihak lain, agar pihak tersebut dapat melakukan pengendalian, penyimpanan maupun perawatan terhadap barang, hingga barang tersebut dapat terjual. Konsinyasi dalam kaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah/Panitia Pengadaan Tanah untuk menitip sejumlah uang ganti kerugian atas pelepasan hak oleh pemilik tanah yang sah. Konsinyasi dilakukan melalui pengadilan setempat setelah Panitia Pengadaan Tanah melakukan inventarisasi terhadap kepemilikan hak atas tanah (subjek

dan objek tanah) yang karena suatu alasan yang patut dipertimbangkan belum dapat menerima jumlah ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh Panitia. Konsinyasi dilakukan agar pembangunan untuk kepentingan umum tidak tertunda atau sifatnya mendesak.

Berkaitan dengan implementasi peraturan tentang *absentee*, menurut penulis ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektivitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* diperbaharui dan disesuaikan dengan perkembangan kemajuan pembangunan sekarang ini, dan pelaksanaannya agar lebih dipertegas. Oleh karena dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 1960-an, sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

### 3. Penyelesaian Ganti Kerugian atas Ketidaksepakatan Jumlah Ganti Rugi

Berdasarkan data penelitian dan analisis penulis, atas penyelesaian ganti kerugian terhadap hambatan pembebasan hak atas tanah pada Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa dikarenakan tidak tercapainya kesepakatan jumlah ganti kerugian, diuraikan sebagai berikut:

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah mensyaratkan unsur musyawarah untuk mufakat. Musyawarah bertujuan untuk mencapai kesepakatan antara kedua belah pihak yaitu pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak pemilik tanah. Hal ini juga disampaikan oleh Abu Bakar bahwa:

“Panitia Pengadaan Tanah sangat aktif melakukan musyawarah mufakat kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Bendungan Nipa- Nipa, musyawarah tersebut membahas mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah mufakat tersebut dilakukan agar Panitia Pengadaan Tanah dapat sepakat dengan pemilik tanah mengenai besar dan bentuk ganti rugi.”<sup>58</sup>

Penulis juga melakukan wawancara dengan Supranto Pawa, yang mengatakan bahwa:

“Saat proses musyawarah mufakat banyak terdapat hambatan-hambatan yang ditemui, akan tetapi hambatan yang paling banyak terjadi yaitu masalah kesepakatan harga antara panitia pengadaan tanah dengan warga yang memiliki tanah tersebut, tidak sesuai harga yang ditawarkan oleh pemerintah dengan harga yang diminta masyarakat, sehingga tidak ditemukannya titik terang tentang kesepakatan harga. Akan tetapi dengan pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat akhirnya tercapai juga kesepakatan harga, walaupun tetap ada perorangan yang tidak setuju”.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanian Kabupaten Gowa, Tanggal 21 Mei 2021

<sup>59</sup> Wawancara dengan Supranto Pawa, Kepala Dusun Embung tanggal 25 Mei 2021

Upaya yang dilakukan panitia dalam penyelesaian ganti kerugian atas ketidaksepakatan jumlah ganti rugi adalah sebagai berikut :

**1) Peran aktif panitia melakukan musyawarah ganti rugi**

Hasil wawancara penulis di atas menunjukkan bahwa sangat dibutuhkan peran aktif dari Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan musyawarah mufakat. Kesepakatan mengenai ganti rugi tersebut tidak mudah dilakukan, mengingat terdapat 2 (dua) orang dengan kepentingan yang berbeda yaitu pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang memiliki tanah

Pengadaan tanah untuk pembangunan membutuhkan kompensasi. Kompensasi didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non-fisik (immateriil). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

**2) Panitia mediasi secara persuasif perorangan**

Setelah melakukan musyawarah mufakat kepada warga yang tanahnya terkena pembangunan Bendungan di Kabupaten Gowa tentang bentuk dan jumlah ganti kerugian, upaya lain yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yaitu melakukan mediasi dan pendekatan secara persuasif. Mediasi dilakukan kepada masyarakat yang belum sepakat mengenai besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh Panitia. Bagi masyarakat yang belum setuju menerima besarnya

ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah, maka akan dilakukan musyawarah kembali untuk menentukan besarnya ganti rugi hingga sepakat. Apabila musyawarah tersebut belum juga menemui kata mufakat mengenai ganti kerugian, maka sejumlah ganti kerugian yang standarnya telah disepakati oleh masyarakat secara umum dilakukan konsinyasi melalui pengadilan.

Mediasi merupakan cara yang tepat untuk menyelesaikan masalah tanpa melalui pengadilan. Mediasi tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan tujuan memberi pemahaman kepada masyarakat agar mau melepaskan hak tanahnya. Masyarakat perlu diberi pemahaman bahwa pembangunan untuk kepentingan umum tidak selamanya harus dihitung dengan nilai uang, namun bukan berarti pemerintah dapat menentukan ganti rugi secara sewenang-wenang. Kepentingan umum dapat diukur dari aspek keadilan dan kemanfaatan dari pembangunan yang diterima oleh masyarakat. Pelaksanaan penyuluhan hukum menjadi sarana sosialisasi aturan hukum untuk memenuhi **asas publisitas**. (Zulkifli Makkawaru, et.al, 2013)). **Efektivitas penyuluhan hukum yang diselenggarakan secara konvensional telah banyak dikritik orang karena dipandang seolah-olah hanya keadaan sekedar aksi biasa, padahal pada sebuah program penyuluhan faktor pencapaian target sasaran harus menjadi prioritas. Kegagalan penyuluhan hukum menyebabkan situasi pelanggaran hukum di masyarakat seringkali terjadi.**<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Zulkifli Makkawaru, Hamzah Taba dan Andi Tira. 2013. *Penyelesaian Konflik Melalui Pelibatan Tokoh Adat*. Ngayah: Majalah Aplikasi IPTEKS, 4(2), 154435.

Mengenai hal tersebut, Abu Bakar mengatakan bahwa

“Panitia Pengadaan Tanah, selain melakukan musyawarah mufakat juga melakukan mediasi kepada masyarakat yang belum setuju terhadap ganti rugi yang ditetapkan. Mediasi dilakukan oleh panitia kepada warga yang tidak setuju dengan cara memberi pemahaman tentang kepentingan umum dan pentingnya bendungan Nipa-Nipa bagi masyarakat di Makassar dan daerah sekitarnya. Dengan dilakukannya mediasi dan pendekatan secara persuasif tersebut harapannya para warga dapat berubah pikiran dan dapat sepakat dengan harga yang ditetapkan oleh panitia.<sup>61</sup>

Pada awalnya banyak masyarakat yang tidak setuju saat musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditawarkan, namun setelah Panitia Pengadaan Tanah melakukan mediasi terhadap warga yang tidak setuju terhadap besarnya ganti kerugian yang ditawarkan hasilnya cukup menggembirakan walaupun tetap ada (perorangan) yang tidak setuju.”

Penentuan besarnya ganti kerugian yang ditawarkan kepada masyarakat sebagai pemilik tanah, Panitia Pengadaan Tanah dibantu oleh Tim Appraisal. Standar harga ganti kerugian ditetapkan oleh Appraisal independen, namun harga tersebut tidak bersifat mutlak tetapi dipandang sebagai acuan saja. Yang diutamakan dalam penentuan besarnya ganti rugi adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah, sehingga tidak ada satu pihak yang dirugikan dan diuntungkan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

---

<sup>61</sup> wawancara dengan Abu Bakar, Kepala Seksi Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanian Kabupaten Gowa, Tanggal 21 Mei 2021

Tabel 4.1. Jenis Ganti Kerugian Yang Telah Dilakukan P2T

| No    | Jenis Ganti Rugi                      | Presentae Penduduk | Tanggapan P2T         | Nilai Ganti Kerugian (Rp) |
|-------|---------------------------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|
| 1.    | Uang                                  | 95%                | Setuju                | 69.662.624.500            |
| 2.    | Tanah pengganti                       | -                  | -                     |                           |
| 3.    | Pemukiman kembali                     | -                  | -                     |                           |
| 4.    | Kepemilikan saham                     | -                  | -                     |                           |
| 5.    | Bentuk lain yang disetujui musyawarah | -                  | -                     |                           |
| 6.    | Belum diketahui                       | 5%                 | Konsinyasi pengadilan | 393.301.497               |
| Total |                                       | 100%               |                       | 70.055.926.000            |

Besarnya ganti rugi yang tidak sama antara pemilik satu dengan yang lain dikarenakan Tim Appraisal menilai bahwa semakin sedikit objek materil yang melekat pada tanah, maka harga yang ditentukan pun akan semakin murah. Oleh karena itu tim panitia melakukan musyawarah dan memberikan pengertian kepada warga dan akhirnya sebagian besar warga menyetujui harga tanah yang ditawarkan oleh panitia. Besarnya ganti kerugian terhadap tanah yang memiliki sertifikat dengan kepemilikan yang tidak ada sertifikatnya tentu tidak bisa disamakan. Tim Appraisal menentukan ganti kerugian berdasarkan kriteria produktivitas tanah dengan nilai penggantian tanah secara wajar.

Pemerintah memberikan pengertian secara intensif kepada warga bahwa Pemerintah hanya membeli tanah sesuai dengan kebutuhan pemerintah. Pada sisi lain, masyarakat wajib mematuhi ketentuan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sesuai dengan Pasal 56 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.

Berdasarkan hasil penelusuran penulis, pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Bendungan Nipa-Nipa dalam bentuk uang. Menurut pengakuan warga, Tim Appraisal menetapkan nilai ganti rugi bila dirata-ratakan berkisar Rp.200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) untuk hampir tiap tanah yang dibebaskan, namun ada pula yang nilai ganti kerugiannya jauh berbeda dari rata-rata tersebut, karena kondisi dan potensi tanah yang berbeda.

Salah satu warga Desa Je'ne Mandinging yaitu Jamidong Dg. Sikki sempat menggugat Panitia Pengadaan Tanah ke Pengadilan Negeri Gowa perihal ganti kerugian yang menurutnya tidak layak, namun gugata tersebut tidak sempat diproses di pengadilan karena penggugat Jamidong meninggal dunia dan tidak ada penggugat lainnya. Adapun hak ganti kerugian atas nama Jamidong Dg.Sikki dikonsinyasi melalui pengadilan untuk selanjutnya diserahkan kepada ahli warisnya sesuai mekanisme yang telah ditentukan.

Titik temu antara Pemerintah sebagai pengguna tanah dan masyarakat sebagai pemilik tanah yang berkewajiban memenuhi ketentuan Pasal 16 UUPA bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai warga negara yang memiliki jiwa nasionalisme yang baik tentu dapat dengan sukarela melepaskan hak atas tanah demi kepentingan umum sedangkan pemerintah sebagai pelaksana pembangunan wajib menjalankan fungsinya sesuai peraturan yang berlaku dan menghindari penyalahgunaan wewenang.

UNIVERSITAS

**BOSOWA**



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis menyimpulkan hal sebagai berikut.

1. Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Bendungan Nipa-Nipa di Kabupaten Gowa terdapat hambatan-hambatan yaitu, terjadinya jual beli tanah di bawah tangan, adanya kepemilikan tanah *absentee/guntai*, dan ada beberapa warga yang tidak sepakat dengan jumlah ganti kerugian yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.
2. Penyelesaian pembayaran ganti kerugian berdasarkan hambatan-hambatan pengadaan tanah untuk pembangunan Bendungan Nipa- Nipa di Kabupaten Gowa diselesaikan melalui peran aktif Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan musyawarah-mufakat, melakukan mediasi secara persuasif terhadap warga yang belum menyetujui jumlah ganti kerugian yang ditawarkan.
3. Kepada mereka (secara perorangan) yang tetap tidak menerima jumlah ganti kerugian yang ditawarkan oleh panitia, maka ganti kerugian yang menjadi haknya dikonsinyasi atau dititipkan di Pengadilan Negeri Kabupaten Gowa.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis memberi saran sebagai berikut:

1. Hendaknya Pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota agar dalam melakukan penyuluhan hukum bukan hanya menyuluhkan aspek hukum kegiatan pendaftaran tanah saja tetapi juga terkait penerapan nilai-nilai nasionalitas sebagai stimulan bagi masyarakat untuk menjadi warga negara yang baik.
2. Hendaknya masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah memperhatikan dan melaksanakan aspek keperdataan yang menjadi alat untuk melindungi dan memberi kepastian hukum hak atas tanahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku:

- Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia, Malang.
- Bachtiar Effendie. 1993. *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*. Alumni, Bandung.
- Bambang Sunggono. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta.
- Endang Widi Winarni. 2018. *Teori dan Praktik Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif, PTK, R&D*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Gunanegara. 2008. *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. P.T. Tatanusa, Jakarta.
- . 2006. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Djambatan, Jakarta.
- Imam Soetiknyo. 1983. *Politik Agraria Nasional*. Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2005. *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik dalam Sudut Pandang KUHPerdara*. Kencana Prenada Media, Jakarta.
- . 2007. *Hak-Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Maria S.W dan Sumardjono. 2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, Jakarta.
- Okky Danuza. 2005. *Perpres 36 & Nilai Ganti Rugi*. MAPPI, Jakarta.
- R. Subekti. 1985. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermedia, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 1996. Artikel Hukum “*Kertas Kerja untuk Didiskusikan di Kejangung RI* “. Yogyakarta.
- Suratman. 2005. *Implementasi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Jakarta.
- Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensi*. Kencana , Jakarta.
- Zulkifli Makkawaru, Hamzah Taba dan Andi Tira. 2013. *Penyelesaian Konflik Melalui Pelibatan Tokoh Adat*. Ngayah: Majalah Aplikasi IPTEKS, 4(2), 154435.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang Undang Dasar 1945 Amandemen Ke-II.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak atas tanah Beserta Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Penerbit Pustaka Yustisia, Jakarta, 2007.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

### **Website:**

**[www.fajar.co.id](http://www.fajar.co.id), diakses tanggal 12 Desember 2020.**

Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), “Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum” tersedia di <https://www.scribd.com/doc/242578978/implementasi-undang-undang-Nomor-2-Tahun-2012-tentang-Pengadaan-Tanah-Bagi-Pembangunan-untuk-Kepentingan-Umum#>, diakses hari Selasa 9 Februari 2021 pukul 10.00 WITA.

Dekie GG Kasenda, Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/280187-ganti-rugi-dalam-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum>, pada tanggal 8 Februari 2021 pada pukul 13.00 WITA.

**Lain-lain:**

Kamus Besar Bahasa Indonesia.



**LAMPIRAN****FOTO DOKUMENTASI**

Lokasi Kolam Regulasi Nipa-Nipa)



(Pengukuran Tanah)



(Pendataan Panitia Pengadaan Tanah)



(Wawancara Dengan Bapak ABU BAKAR,S.SIT,M.M)



(Wawancara Dengan Bapak H RUSMIN NURYADIN,SE)



(Wawancara Dengan Bapak SUPRANTO PAWA)



(ABU BAKAR, S.SIT, M.M :  
Kepala Seksi Pengadaan Tanah Dan  
Pengembangan Pertanian  
Kabupaten Gowa)



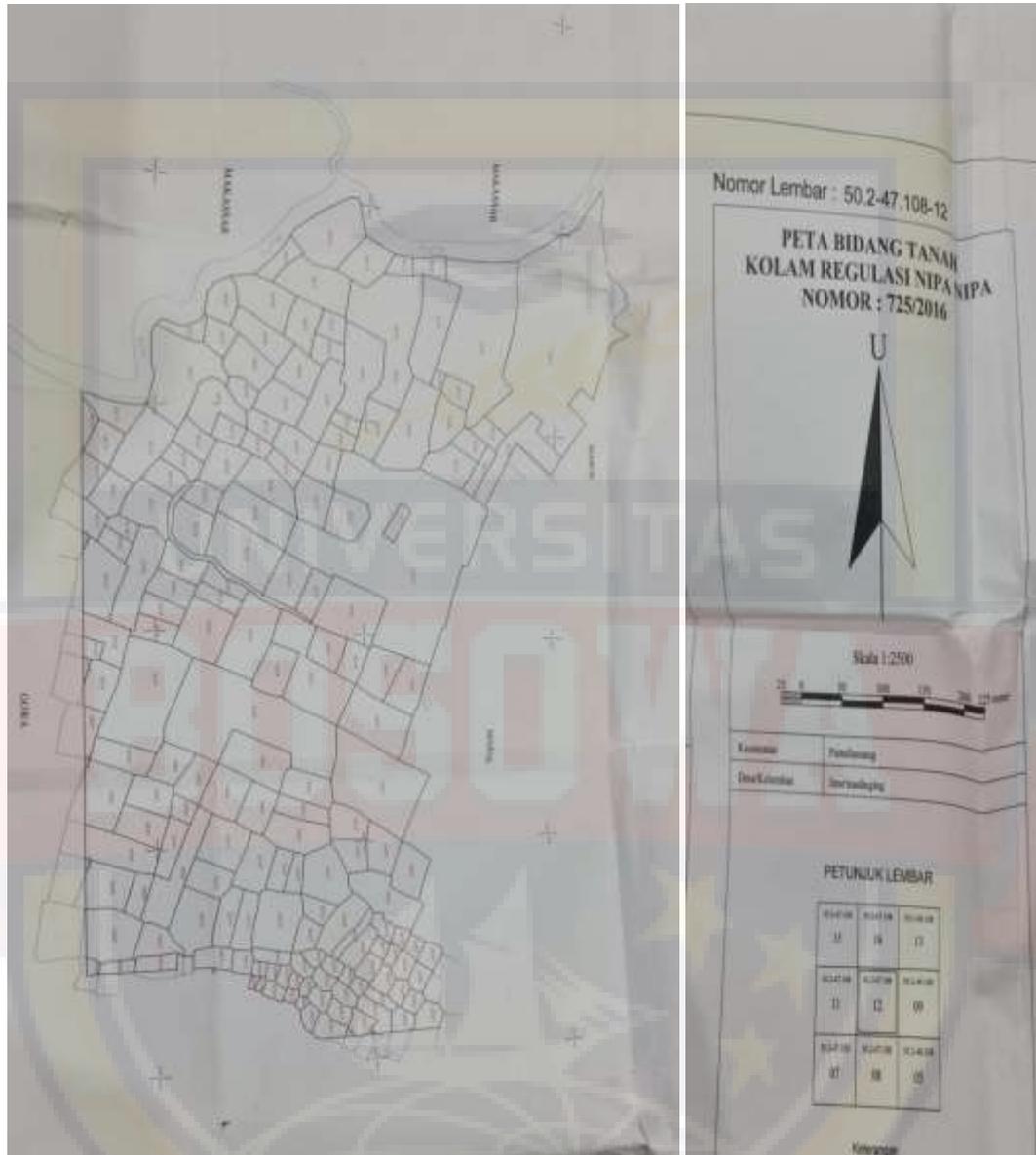
(Kepala Desa Je'ne Mandingin  
Bapak H. RUSMIN NURYADIN,  
SE)



(Kepala Dusun Embung

Bapak SUPRANTO PAWA)





(Gambar Peta Bidang Tanah Kolam Regulasi Nipa-Nipa)

DOKUMENTASI KEGIATAN SOSIALISASI DAN MUSYAWARAH



( Kegiatan Musyawarah Pengadaan Tanah )



(Pendataan Panitia Pengadaan Tanah)



(Sosialisasi Panitia Pengadaan Tanah)

DOKUMENTASI BENDUNGAN NIPA-NIPA  
TAHUN 2021

