



**PERMASALAHAN HUKUM PENGADAAN TANAH
PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR SELATAN
DI KECAMATAN SIDOMUKTI SALATIGA**

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Derajat Sarjana S2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh :

Deny Catur Purnayudha

B4B 008 050

PEMBIMBING :

Ana Silviana, SH., M.Hum

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2010



**PERMASALAHAN HUKUM PENGADAAN TANAH
PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR SELATAN
DI KECAMATAN SIDOMUKTI SALATIGA**

TESIS

Disusun

Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Derajat Sarjana S2
Program Studi Magister Kenotariatan

Oleh :

Deny Catur Purnayudha
B4B 008 050

PEMBIMBING :

Ana Silviana, SH., M.Hum

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2010

HALAMAN PENGESAHAN

**PERMASALAHAN HUKUM PENGADAAN TANAH
PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR SELATAN
DI KECAMATAN SIDOMUKTI SALATIGA**

Disusun Oleh :

**Deny Catur Purnayudha
B4B 008 050**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 6 Mei 2010**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro

Ana Silviana, SH., M.Hum
NIP. 19641118 199303 2 001

H. Kashadi, SH., MH
NIP. 19540624 198203 1 001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini Nama : DENY CATUR PURNAYUDHA,
dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri**, dan dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar perguruan tinggi/ lembaga pendidikan lainnya, pengambilan karya orang lain dalam tesis ini ditentukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka.
2. **Tidak berkeberatan** untuk dipublikasikan oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik/ ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 6 Mei 2010

Yang menerangkan,

DENY CATUR PURNAYUDHA

KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas berkah dan rahmat-Nya yang diberikan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir suatu karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul **“PERMASALAHAN HUKUM PENGADAAN TANAH PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR SELATAN DI KECAMATAN SIDOMUKTI SALATIGA”** untuk memenuhi syarat memperoleh derajat sarjana S2 Program Studi Magister Kenotariatan.

Penulis dalam penyusunan tesis ini tidak dapat terlepas dari keterlibatan berbagai pihak yang berupa bantuan, bimbingan dan dorongan. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. DR. dr. Susilo Wibowo, MS., Med., Sp., And, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. DR. Arief Hidayat, SH., MS., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi izin dan kesempatan untuk mengadakan penelitian;
4. Bapak DR. Budi Santoso, SH., MS., selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi izin untuk mengadakan penelitian;
5. Bapak Suteki, SH., M.Hum., selaku Sekretaris II Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
6. Ibu Ana Silviana, SH., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang telah dengan sukarela banyak membimbing dan memberikan pengarahan, bantuan, dorongan

serta nasehat yang berguna dalam penyusunan tesis ini;

7. Bapak Joko Wahono, SH, selaku Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga yang telah memberikan bantuan berupa informasi yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;
8. Bapak Bambang Prajuritno, SH, selaku Staff Kantor Pertanahan Kota Salatiga yang telah banyak membantu dan memberikan informasi serta pengarahan selama penelitian;
9. Bapak Agus, selaku Sekretaris Kecamatan Sidomukti Salatiga yang telah memberikan bantuan berupa informasi yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;
10. Bapak Muslih, selaku Kepala Kelurahan Kecandran Kecamatan Sidomukti Salatiga yang telah memberikan bantuan berupa informasi yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;
11. Bapak Juwandi, SE, selaku Sekretaris Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Salatiga yang telah memberikan bantuan berupa informasi yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;
12. Warga Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Salatiga yang telah memberikan bantuan berupa informasi yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;
13. Bapak Sudyanto dan (Alm.) Ibu Endang Triworoningsih yang telah membesarkan, mendidik, membimbing dan memberikan nasehat yang berguna bagi penulis;
14. Bapak Ir. Sutarman Hadiwijaya, MSi dan Ibu Sri Mulyani yang telah mendidik, membimbing dan memberikan nasehat yang berguna bagi penulis;

15. Istri Tri Astuti Wijayanti, S. IKom yang telah memberikan semangat yang dibutuhkan penulis dalam mengadakan penelitian ini;

semoga kebaikan-kebaikan yang telah penulis terima mendapat berkah yang melimpah dari Allah SWT.

Pada akhirnya penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalam tesis ini untuk dikatakan sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak sangat penulis harapkan guna perbaikan pada masa yang akan datang. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih.

Semarang, 6 Mei 2010

Penulis,

DENY CATUR PURNAYUDHA

ABSTRAK

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak dengan menentukan untuk kepentingan umum hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian menurut UU.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi alasan dilakukannya pengadaan tanah pembangunan Jalan Lingkar Selatan; proses pelaksanaan dan penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah pembangunan Jalan Lingkar Selatan; serta untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan upaya mengatasi kendala pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Pendekatan Yuridis Empiris* mengingat permasalahan yang diteliti berhubungan dengan praktek pengadaan tanah. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *Deskriptif Analitis* yang sifat dan tujuannya memberikan deskripsi tentang permasalahan hukum pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah. Dalam penelitian ini, penentuan sampel yang digunakan adalah *Purposive Sampling* yaitu pengambilan sampel berdasarkan tujuan. Teknik pengumpulan data menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui studi lapangan dengan cara wawancara. Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Setelah mendapatkan data yang diperlukan, data diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif.

Hasil penelitian yang didapat menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi antara lain untuk mengangkat nilai harga tanah, memanfaatkan lahan, memberikan kesempatan bagi warga dalam hal pewarisan, menciptakan lapangan kerja di sektor jasa, meningkatkan perekonomian masyarakat sekaligus sebagai sarana dan prasarana lingkungan serta fasilitas sosial yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan umum; Pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah telah sesuai dengan peraturan dan prosedur yang ada yaitu kegiatan pelepasan hak atas tanah didahului musyawarah dengan pemegang hak atas tanah guna mencapai kesepakatan mengenai besarnya nilai, bentuk dan dasar yang dipakai untuk membayar ganti kerugian. Cara pembayaran ganti rugi tersebut adalah masyarakat dihimbau untuk membuka rekening di Bank Jateng, yang kemudian pembayaran ganti rugi di transfer ke rekening masyarakat yang terkena proyek Jalan Lingkar Selatan tersebut; Kendala yang dihadapi antara lain adanya sebagian tanah yang belum dibebaskan, upaya yang dilakukan Panitia Pengadaan tanah adalah melakukan pendekatan secara kekeluargaan dengan pemegang hak atas tanah. Apabila tetap tidak sepakat, maka Panitia Pengadaan Tanah mencari lokasi lain; adanya persoalan kesepakatan pengukuran, dalam hal ini Kantor Pertanahan memiliki rumus tertentu yang sudah tentu tidak asal ukur; adanya pihak ketiga yang mencari keuntungan, oleh karenanya Panitia Pengadaan Tanah membentuk panitia yang bertemu secara langsung dengan masyarakat; adanya dugaan penyimpangan dana, dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah menyerahkan semuanya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah kepentingan bersama harus diutamakan daripada kepentingan pribadi.

Kata Kunci : Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian, Pembangunan Jalan Lingkar

ABSTRACT

Article 18 Land of Constitution, gives based the law for.

The research is completed to acknowledge factors as the reason of the acquisition of construction land of Southern Alternative Road/ Jalan Lingkar Selatan; the process of execution and the compensation determination upon the acquisition and the obstacle upon the acquisition and the solving effort against it.

The research uses Juridical Empirical approach, considering upon the examined matter that is related with the practice of the land acquisition. The research specification used is Descriptive Analytical that provides description upon the law matter of the land acquisition upon the method of the release of rights on land. Upon the research, the sampling used is Purposive Sampling that is based upon the objective. The research uses primary and secondary data as the data collecting, in which the primary data is collected through interview as the field study, whereas, the secondary one is collected through literature upon the related matter. The collected data are analyzed and mined upon qualitative method.

The research result show that the influencing factors are the factors to increase the land price, to exploit the land, to provide opportunity of inheritance matter, to create working field in service sector, to increase the society economic and to stand as public facility. The land acquisition execution completed by the Committee of the Land Acquisition has been appropriate with the existed regulation and procedure that has to fulfill public discussion with the rights on land holder in order to accomplish the deal upon the value, shape and basis used to substitute the loss. The payment method is by asking the citizen to create bank account in Jateng Bank to complete it by transfer payment. The risen obstacles are the existence of the land that has not been liberated completely, in which the solution made by the Committee is by completing familial approach with the holder, in the case of the deal failure, there is an option of searching for the new location; the existence of the measurement problem in that it has been completed by the Land Affairs Office; the existence of the third party searching for chance, hence the committee decided to create a committee that meets the citizen directly; and the existence of the fund illegal usage, in this case, the Committee gives it to the Corruption Eradication Commission.

The conclusion is the mutual interest should be above the private one.

Key Words : Land Acquisition, Compensation, of Alternative Road Construction

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran	9
F. Metode Penelitian	18
1. Pendekatan Masalah	18
2. Spesifikasi Penelitian	19
3. Sumber Dan Jenis Data	20
4. Teknik Pengumpulan Data	20
5. Subyek dan Obyek Penelitian	23
6. Teknik Analisis Data	24
G. Sistematika Penulisan	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	26
A. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah	26
1. Pengertian Pengadaan Tanah	26

2. Asas-Asas Umum Pengadaan Tanah	28
3. Pengertian Kepentingan Umum	30
4. Obyek Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah	36
5. Ketentuan-Ketentuan Hukum Yang Mengatur Tentang Pengadaan Tanah	38
a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Diatasnya	38
b. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	39
c. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	41
d. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	45
e. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Sebagaimana Diubah Dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006	46
6. Asas Musyawarah Yang Digunakan Dalam Pengadaan Tanah	48

a. Pengertian Musyawarah	48
b. Proses Musyawarah	49
B. Tinjauan Umum Ketentuan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	50
1. Pengertian Pengadaan Tanah Dan Kepentingan Umum	50
2. Prosedur	51
3. Musyawarah	51
4. Ganti Rugi	53
5. Panitia Pengadaan Tanah (P2T)	55
a. Pendataan Tanah	56
b. Tugas Pokok dan Fungsi Panitia Pengadaan Tanah (P2T)	58
c. Pengadministrasian Hasil Pelepasan Hak Atas Tanah	61
C. Tinjauan Umum Ketentuan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Sebagaimana Diubah Dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006	64
D. Pemberian Ganti Rugi Kepada Bekas Pemegang Hak Atas Tanah	73
1. Pengertian Ganti Rugi	73
2. Subyek Atas Ganti Rugi	73

3. Pembayaran Ganti Rugi	75
4. Penetapan Besarnya Ganti Rugi	78
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	81
1. Letak Lokasi Penelitian	81
2. Keadaan Wilayah	82
3. Penggunaan Tanah	82
4. Lahan Yang Akan Dibebaskan	83
B. Pelaksanaan Dan Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga	84
1. Tahap Yang Dilakukan P2T	87
a. Penyuluhan	87
b. Inventarisasi	89
c. Proses Berlangsungnya Musyawarah Antara Panitia Pengadaan Tanah Dengan Pemegang Hak Atas Tanah	92
2. Ganti Kerugian Yang Diberikan Kepada Pemegang Hak Atas Tanah	97
a. Bentuk Ganti Kerugian Yang Diberikan	97
b. Dasar Yang Dipakai Dalam Penghitungan Ganti Kerugian	100
C. Faktor-Faktor Yang Menjadi Alasan Dilakukannya Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga	103

D. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh Panitia Pengadaan Tanah Dalam Proyek Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga Dan Upaya Mengatasinya	106
BAB IV PENUTUP	113
A. Kesimpulan	113
B. Saran	114
DAFTAR PUSTAKA	115
LAMPIRAN	

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sebagai upaya perwujudan untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dilaksanakan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat pembukaan UUD 1945 dari tahun ke tahun terus meningkat. Bersamaan dengan itu, jumlah penduduk terus bertambah, dan sejalan dengan semakin meningkatnya pembangunan dan hasil-hasilnya yang mengakibatkan semakin beragam pula kebutuhan penduduk itu.

Termasuk dalam kegiatan pembangunan nasional tersebut adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum ini harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang disertai dengan meningkatnya kemakmurannya contoh sarana jalan atau transportasi.

Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti yang terdapat dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yaitu :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;

2. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti tersebut di atas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. Tetapi persoalannya tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia sudah banyak yang dilekati dengan hak (tanah hak), dan tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya.

Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan memperoleh tanah-tanah hak. Kegiatan “mengambil” tanah inilah (menurut Keppres No.55 Tahun 1993) disebut dengan “Pengadaan Tanah”, dan sebutan ini juga dipergunakan oleh Perpres No.65 Tahun 2006.

Kegiatan pengadaan tanah sudah sejak lama dilakukan, bahkan sudah dikenal sejak zaman Hindia Belanda dahulu melalui *Onteigenings Ordonnatie* (*Staatsblad* 1920 Nomor 574). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sendiri melalui Pasal 18, memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak dengan menentukan : untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat

dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Secara teori, kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya tidak mensyaratkan beban tertentu. Misalnya kepentingan umum pembangunan jalan raya yang setiap orang bisa melewatinya tanpa harus membayar, yang harus dibedakan dengan bila masuk hotel yang wajib bayar. Dengan kata lain, tanah merupakan modal dasar pembangunan. Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di segala bidang kehidupan baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah untuk diletakkan dalam pembangunan itu.

Dalam suasana pembangunan sebagaimana halnya Indonesia sekarang, kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang material baik di kota maupun di desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan yang dimaksud.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Abdurrahman, persoalan perolehan tanah kepunyaan penduduk atau masyarakat untuk keperluan pembangunan menjadi suatu persoalan yang kontroversial dalam hukum pertanahan. Dimana satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan pada lain pihak persediaan tanah sudah mulai terasa sulit.¹

Usaha-usaha pengembangan perkotaan baik berupa pembangunan jalan dengan lokasi yang berada di pinggiran kota maupun usaha-usaha pemekarannya sesuai dengan tata kota senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut. Jadi, hampir semua usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya.²

Pembangunan terus meningkat dan persediaan tanah pun semakin terbatas. Keadaan seperti ini dapat menimbulkan konflik, karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan saling berbenturan. Abdurrahman mengemukakan bahwa :³

“Ada berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan tanah tersebut sebagai pemukiman dan tempat mata pencahariannya. Apabila tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka harus mengorbankan hak asasi warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip “*Rule of Law*”. Akan tetapi bilamana hal ini tetap dibiarkan, maka usaha-usaha pembangunan akan macet.”

Pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan jika ada tanah yang telah tersedia. Apabila pihak yang memerlukan tanah dalam skala kecil, maka dapat dilakukan dengan jual beli atau tukar menukar secara langsung dengan pemegang hak atas tanah. Tetapi apabila pihak yang

⁴ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1991), hal.1

² *Ibid*, hal.9

³ Abdurrahman, *Loc.cit.*

memerlukan tanah dalam skala besar, maka langkah yang di tempuh adalah dengan jalan pelepasan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan apabila instansi atau pemerintah atau pihak-pihak swasta yang benar-benar memerlukan sebidang tanah untuk kepentingan yang dapat menunjang pembangunan melalui cara musyawarah dan mufakat dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah. Apabila sudah tercapai suatu konsensus antara pemegang hak dengan yang menginginkan tanah, maka secara sukarela pemilik atau pemegang hak akan menyerahkan tanahnya setelah kepadanya diberikan sejumlah pembayaran atau ganti rugi yang sesuai dengan harga tanah bersangkutan.

Pelepasan hak atas tanah hanya dapat dilakukan, atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknik pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya. Jadi perbuatan itu haruslah didasarkan kesukarelaan si pemegang hak. Apabila si pemegang hak tidak bersedia menyerahkan tanahnya, maka pihak pemerintah melalui panitia khusus (Panitia Pengadaan Tanah), harus mengusahakan agar tanah tersebut di serahkan secara sukarela. Jika hal demikian juga tidak terlaksana, maka dapat digunakan lembaga “pencabutan hak atas tanah” bilamana tanah tersebut benar-benar diperlukan untuk kepentingan umum.

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan 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 undang-undang. Berdasarkan Pasal 18 UUPA ini, dikeluarkan Undang-Undang No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Di Atasnya. Pasal 1 menyebutkan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Jadi, pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah merupakan langkah atau cara terakhir yang di tempuh pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh tanah yang diperlukan, guna keperluan-keperluan tertentu untuk kepentingan umum (misalnya : pembuatan tanggul penanggulangan banjir) setelah berbagai cara lain melalui jalan musyawarah dengan pemilik tanah

menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan, sedang keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak sekali.

Selain untuk kepentingan umum (kepentingan swasta), maka pencabutan tidak diperkenankan. Karena hal ini tersebut dianggap merugikan pemegang hak atas tanah dengan cara memaksakan kehendak untuk kepentingan yang menguntungkan pihak yang melakukan pencabutan hak. Dengan demikian apabila pihak yang memerlukan tanah tersebut bukan untuk kepentingan umum, sedangkan pemegang hak atas tanah tetap tidak ingin melepaskan tanahnya walaupun sudah ditempuh jalan musyawarah beberapa kali untuk mencapai kesepakatan harga ganti rugi. Maka, pihak yang memerlukan tanah harus mencari solusi yang terbaik untuk penyelesaian masalah pengadaan tanah.

Dalam hal ini penulis mengambil Kota Salatiga tepatnya di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti sebagai lokasi penelitian, dikarenakan di daerah tersebut sedang dilakukan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum berupa sarana Jalan Lingkar Selatan (JLS) Tahap II. Pembangunan tersebut di dasari oleh kebutuhan masyarakat akan transportasi yang mudah dan cepat yang menghubungkan Kota Salatiga dengan kota-kota kecil disekitarnya dan sekaligus bertujuan untuk meningkatkan perekonomian bagi masyarakat yang berada di sekitar Jalan Lingkar Selatan (JLS). Dengan adanya kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah di daerah tersebut, maka penulis ingin mengadakan penelitian dengan judul : “Permasalahan Hukum Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Di Kecamatan Sidomukti Salatiga”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa yang menjadi alasan dilakukannya pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Salatiga?
2. Bagaimana pelaksanaan dan penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Salatiga?
3. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan bagaimana upaya mengatasi kendala tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi alasan dilakukannya pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Salatiga.
2. Untuk mengetahui proses pelaksanaan dan penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Salatiga.
3. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan upaya mengatasi kendala pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Salatiga.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari praktis maupun teoritis, yakni :

1. Manfaat secara praktis agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat dan para praktisi hukum tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Manfaat secara teoritis agar dapat memberikan masukan serta pertimbangan bagi ilmu pengetahuan dan para akademisi, khususnya dalam bidang ilmu hukum agraria tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan prinsip penggunaan tanah dalam Hukum Tanah Nasional.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Tanah merupakan modal dasar pembangunan, dimana hampir tidak ada kegiatan pembangunan (sektoral) yang tidak memerlukan tanah. Oleh karena itu, tanah memegang peranan yang sangat penting, bahkan menentukan berhasil tidaknya suatu pembangunan.⁴ Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di segala bidang kehidupan baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah untuk diletakkan pembangunan itu. Saat ini pembangunan terus meningkat dan persediaan tanah pun semakin sulit (terbatas). Keadaan seperti ini dapat menimbulkan konflik karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan berbenturan. Maka dari itu, diperlukan upaya dan pengaturan yang bijaksana guna menghindari konflik yang lebih meresahkan masyarakat banyak. Agar kepentingan umum tidak terhambat dalam arti dapat dilaksanakan dan kepentingan peroranganpun tidak diabaikan maka diperlukan adanya musyawarah antara masing-masing pihak untuk melaksanakan kepentingan umum.

Agar dapat memenuhi kebutuhan akan tanah bagi keperluan pembangunan itu, secara memuaskan dengan mengingat pula penyediaan tanah untuk keperluan-keperluan lain, sehingga tanah yang tersedia itu dapat dipergunakan secara efisien, diperlukan juga pengaturan, pengendalian dan pembinaan oleh pemerintah, disamping jaminan kepastian hukum dan kepastian hak bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang

⁴ *Pertanahan Dalam Pembangunan Indonesia*, Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982, hal. 185

bersumber dari hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di dalam tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁵

Sebutan tanah dalam bahasa Indonesia dapat digunakan dalam berbagai arti, sehingga penggunaannya perlu diberi batasan istilah agar dapat digunakan. Dalam hukum, tanah disebut “tanah” digunakan dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan demikian jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu sebagian bumi yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁶

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai mendapat perhatian dan pengaturan sesuai dengan hukum agraria nasional sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUPA yang

pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum mulai diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
2. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta : Djambatan, 1999), hal.16

⁶ *Ibid*, hal.16

3. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 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”.⁷

Untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 guna menjamin hak para pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi setempat jika ganti kerugian yang diberikan dirasa kurang layak. Selain itu juga, dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 mengenai pedoman pelaksanaan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka pencabutan hak atas tanah hanya dapat

dilaksanakan jika pembangunan kepentingan umum itu dalam keadaan yang sangat mendesak dan merupakan jalan terakhir. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menyebutkan bahwa jika dapat dicapai persetujuan jual beli atau tukar menukar, maka penyelesaian itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Pada tanggal 17 Juni 1993 telah dikeluarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

⁷Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal.222

Kepentingan Umum. Sejak saat itu, semua kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yaitu kepentingan seluruh masyarakat. Pelaksanaan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 itu apabila tidak dapat menyelesaikan permasalahan dalam proses musyawarah maka pada akhirnya akan bermuara pada penerapan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah. Jadi, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah merupakan sarana penghubung untuk diterapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Kelemahan dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah tidak adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dengan tidak adanya hak bagi pemegang hak atas tanah, sehingga tidak terciptanya perlindungan hak bagi pemegang hak atas tanah.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 mulai memberikan perhatian terhadap pemegang hak atas tanah yang sah untuk mendapatkan keadilan atas besarnya ganti rugi, dan kebutuhan pembangunan kepentingan umum yang lebih besar manfaatnya yang terdapat didalam 4 (empat) prinsip umum yaitu :

1. Kepastian akan terselenggaranya proses pembangunan;
2. Keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum;

3. Penghormatan hak atas tanah;
4. Keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanahnya bagi kepentingan umum dengan kesepakatan ganti rugi antar kedua belah pihak.

Akan tetapi dalam prakteknya, pemerintah dalam mengadakan pelaksanaan umum belum memberikan jaminan kepentingan umum dan hanya memperhatikan aspek investasi semata. Maka yang terjadi adalah batasan kepentingan umum hanya dilihat dari penambahan jumlah kegiatan infrastruktur saja.

Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara dan selalu bersinggungan dengan tanah hak milik. Sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Atas desakan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan masyarakat mengenai kontroversi Perpres Nomor 36 Tahun 2005 maka Presiden pada tanggal 5 Juni 2006 mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Beberapa pasal yang dirubah adalah penghapusan kata "pencabutan hak atas tanah" dalam Pasal 1 angka 3, Pasal 2 dan Pasal 3 karena meluruskan kerancuan antara konsep penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pencabutan hak atas tanah, serta perubahan ketentuan Pasal 5 yang menjelaskan tentang kriteria kegiatan yang dapat dikatakan dari kepentingan umum sehingga ketentuan obyek ketentuan umum menurut Pasal 5 meliputi :

1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Perubahan lain Pasal 7 huruf c, penambahan unsur Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam susunan keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah atau PPT (Pasal 6 ayat (5)), penambahan tentang biaya PPT (Pasal 7 A) dan penambahan Pasal 18 A yang hanya bersifat menegaskan proses yang telah diatur dalam PP Nomor 39 Tahun 1973 mengenai jaminan pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi setempat jika para pemegang hak atas tanah tetap keberatan dengan ganti rugi yang ditetapkan dan perubahan bentuk ganti kerugian dalam Pasal 13 huruf e yaitu bentuk ganti rugi lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 memberikan penegasan yaitu pembatasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang hanya terbatas pada kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tersebut, tidak lagi melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah. Artinya pemerintah memberikan perlindungan

kepada masyarakat untuk tidak mengambil hak tanahnya secara paksa melainkan melalui mekanisme pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dilakukan melalui musyawarah dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Sehingga, dimungkinkan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Untuk melaksanakan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, maka pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Berdasarkan ketentuan Bab IV Bagian Pertama Paragraf 11 Pasal 49 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007, dalam rangka pelepasan hak maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi. Sedangkan yang berhak atas ganti rugi wajib membuat surat pernyataan atau penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian, Panitia Pengadaan Tanah juga membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah.

Adapun yang berhak atas ganti rugi menurut Pasal 43 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 adalah :

1. Pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Nazhir dalam bagi harta benda wakaf.

Dalam hal tanah hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah hak milik atau di atas tanah hak pengelolaan, yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang hak milik atau pemegang hak pengelolaan.

Musyawarah yang diadakan dalam rangka pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dapat dilakukan lebih dari satu kali. Panitia Pengadaan Tanah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan bentuk atau besarnya ganti rugi. Dalam musyawarah tersebut, masing-masing pihak secara bebas menyampaikan keinginan dan tanggapan atas keinginan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Apabila para pihak telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian, maka panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan tersebut. Jika dalam musyawarah itu tidak tercapai kesepakatan, panitia dapat mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya, serta pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Dalam prakteknya, pelepasan hak atas tanah menjadi isu yang sebenarnya bisa memunculkan konflik horizontal, baik antar sesama masyarakat maupun antara masyarakat dan pemerintah. Khususnya dalam hal adanya klaim kepemilikan tanah. Hal ini terjadi karena kurangnya komunikasi dan berlarut-larutnya upaya penyelesaian pelepasan hak atas tanah. Sehingga tidak sedikit terjadi sengketa seperti pemblokiran lokasi, aksi demonstrasi dan aksi protes dari warga.

Selain itu, konflik yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat yang mempunyai hak atas tanah disebabkan karena pelaksanaan ganti rugi yang dilakukan dengan musyawarah semu dan cenderung manipulatif karena kondisi pada saat terjadinya musyawarah, masyarakat tidak mempunyai posisi runding (*bargaining position*) yang seimbang, secara psikologis masyarakat berada di bawah tekanan pihak penguasa. Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dianggap oleh masyarakat tidak layak, dalam arti bahwa ganti rugi itu tidak dapat digunakan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan sosial ekonominya, bahkan tingkat kesejahteraan sosial ekonominya menjadi lebih buruk jika dibandingkan keadaan sebelum tanahnya diserahkan atau dilepaskan haknya. Untuk itu, ganti kerugian diupayakan agar tidak menyebabkan perubahan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan menjadi menurun.

Berkenaan dengan kenyataan tersebut, maka kebijakan dan tindakan pemerintah yang bermaksud untuk mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang konsekuensinya akan mengurangi atau meniadakan hak atas tanah dan hak-hak lain yang ada di atasnya dari warga masyarakat atau kelompok tertentu dalam masyarakat akan mempengaruhi hak-hak asasi dan hak-hak keperdataan masyarakat khususnya yang haknya dilepaskan. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah harus mengakomodasi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak keperdataannya. Kebijakan pertanahan yang berlaku selama ini, adalah sangat sentralistik dan pelaksanaan pencabutan, pelepasan hak atas tanah cenderung otoriter dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan tidak mengakomodasi kepentingan warga masyarakat dan hak-hak asasinya.

Setelah reformasi ini, diharapkan kebijakan pertanahan yang bersifat sentralistik ini sudah tidak bisa lagi dipertahankan. Seharusnya politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter ini di arahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif, dengan nuansa demokratis. Pelaksanaan ketentuan perundang-undangan tidak hanya bersandar kepada “hukum apa adanya” (*the law that is*), tetapi harus merespon keadaan sosial atau “hukum yang seharusnya” (*the law that ought to be*). Hukum itu tidak hanya berkembang dengan logika tertutup, tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat dan dengan memperbaiki peraturan sedemikian rupa hingga sesuai dengan keadaan dewasa ini.⁸

Berdasarkan uraian latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian serta manfaat penelitian, studi ini berusaha untuk mengetahui permasalahan hukum pengadaan tanah pembangunan jalan lingkar selatan Salatiga. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan 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 undang-undang.

F. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Metode dapat diartikan sebagai cara yang tepat untuk melakukan sesuatu, sedangkan logis atau logos adalah ilmu pengetahuan. Dengan demikian metodologi dapat diartikan, sebagai cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan. Sedangkan penelitian, berarti suatu kegiatan untuk mencari, mencatat,

⁸ George Whitecross Paton, *A Text-Book of Jurisprudence*, (London : Oxford at The Clarendon Press, 1951), hal.8

untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisa sampai menyusun laporannya.⁹

Dalam penelitian ini, pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu dengan mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola.¹⁰ Dengan menggunakan metode *yuridis empiris*, dilakukan penelitian yang condong bersifat *kualitatif*, berdasarkan data primer. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyeknya.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, selain mendasarkan pada penelitian lapangan, penulis juga melakukan penelaahan secara mendalam terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dari tesis ini menggunakan penelitian *deskriptif analitis*, yaitu suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.¹¹ Menggunakan *deskriptif analitis*, karena data yang diperoleh dari hasil penelitian berusaha memberikan penjelasan dengan menggambarkan atau mengungkapkan faktor yang dipandang erat

⁹ Cholid Narbuko dan H. Abu Achamdi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2002), hal.1

¹⁰ Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988), hal.16

¹¹ Hadari Nawawi dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, (Yogyakarta : Liberty, 1994), hal.73

kaitannya dengan yang akan diteliti yaitu “Permasalahan Hukum Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Di Kecamatan Sidomukti Salatiga”. Kemudian akan dianalisa mengenai penerapan atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan mengenai pengadaan tanah sehingga dapat ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah :

- a. Data Primer yaitu data yang belum tersedia dan untuk mendapatkannya harus dilakukan penelitian lapangan yang dilakukan dengan mempergunakan teknik pengumpulan data wawancara. Wawancara seringkali dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan.¹²
- b. Data Sekunder yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer.¹³

4. Teknik Pengumpulan Data

Setiap penelitian ilmiah memerlukan data dalam menyelesaikan masalah yang dihadapinya. Data harus diperoleh dari sumber data yang tepat, karena sumber data yang tidak tepat mengakibatkan data yang terkumpul tidak relevan dengan masalah yang diselidiki sehingga dapat menimbulkan kekeliruan, dalam menyusun interpretasi data dan kesimpulan.

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa :

¹² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*,(Jakarta : Sinar Grafika, 2002), hal.51

¹³ *Op.cit*, hal.57

a. Data Primer

Data primer adalah data yang belum tersedia dan untuk mendapatkannya harus dilakukan penelitian lapangan yang dilakukan

dengan mempergunakan teknik pengumpulan data wawancara. Wawancara seringkali dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan.¹⁴

Data primer meliputi *field research* dengan instrumen, kuesioner, wawancara dan observasi. Adapun data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah dengan cara wawancara secara langsung dengan Panitia Pengadaan Tanah (PPT) dan para pemilik hak atas tanah yang terkena pengadaan tanah. Wawancara dilakukan dengan mempergunakan daftar pertanyaan agar proses tanya jawab berjalan dengan lancar, kemudian diadakan pencatatan dari hasil tanya jawab tersebut.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer.¹⁵ Data sekunder diperoleh dengan mempelajari literatur-literatur dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Data sekunder tersebut untuk selanjutnya merupakan landasan teori dalam mengadakan penelitian lapangan serta pembahasan dan analisa data. Data sekunder meliputi *library research* yaitu dengan mempelajari peraturan-peraturan, dokumen-dokumen, maupun buku-buku yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti, dan doktrin atau pendapat para sarjana.

¹⁴ *Op.cit*, hal.51

¹⁵ Bambang Waluyo, *Loc.cit*.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1). Bahan hukum primer :

a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c). Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- d). Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional 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 Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2). Bahan hukum sekunder :

- a). Referensi yaitu buku-buku perpustakaan yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
- b). Tulisan atau artikel yang berkaitan dengan judul tesis.

3). Bahan hukum tersier :

- a). Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- b). Kamus Hukum.

5. Subyek dan Obyek Penelitian

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* yang artinya pengambilan sampel berdasarkan tujuan. Ada beberapa

pedoman yang perlu dipertimbangkan dalam mempergunakan teknik ini yaitu :

- a. Pengambilan sampel disesuaikan dengan tujuan penelitian;
- b. Jumlah atau ukuran sampel tidak dipersoalkan;
- c. Unit sampel yang dihubungi disesuaikan dengan kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan berdasarkan tujuan penelitian.¹⁶

Subyek penelitian adalah sesuatu, baik orang, benda ataupun lembaga (organisasi), yang sifat keadaannya akan diteliti. Dengan kata lain subyek penelitian adalah sesuatu yang di dalam dirinya melekat atau terkandung obyek penelitian.¹⁷ Adapun yang menjadi subyek penelitian ini adalah :

- a. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kota Salatiga;
- b. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Salatiga;
- c. 20 (dua puluh) orang masyarakat yang terkena proyek dari 2 (dua) kelurahan yaitu Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kota Salatiga.

Obyek penelitian adalah sifat keadaan (*attributes*) dari sesuatu benda, orang atau keadaan, yang menjadi pusat perhatian atau sasaran penelitian.

¹⁶ Sukandarrumidi, *Metode Penelitian*, (Jogjakarta : Gajahmada University Press, 2002), hal.65

¹⁷ *Ibid*, hal.66

Sifat keadaan dimaksud dapat berupa sifat, kuantitas, dan kualitas (benda, orang dan lembaga) bisa berupa perilaku, kegiatan, pendapat, pandangan penilaian, sikap pro-kontra atau simpati-antipati, keadaan batin dan sebagainya (orang), bisa pula berupa proses dan sebagainya (lembaga).¹⁸

Dengan demikian yang dijadikan obyek dalam penelitian ini adalah mengenai ketentuan-ketentuan peraturan hukum dalam permasalahan

hukum pengadaan tanah pembangunan jalan lingkar selatan di Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik melalui studi lapangan maupun studi dokumen, pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.¹⁹

Dalam menganalisis data yang diperoleh dan digunakan dalam penelitian ini, serta untuk mendapatkan kesimpulan dalam penulisan ini, penulis menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan memilih data yang lebih menonjol terhadap masalah-masalah yang penulis teliti dan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang diajukan, sehingga menghasilkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

¹⁸ Sukandarrumidi, *Op.cit*, hal.67

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, cetakan 3, 1998), hal.10

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk dapat memberikan uraian yang teratur dan sistematis, maka sistematika penulisan adalah sebagai berikut :

Bab I merupakan suatu bab pendahuluan yang mengemukakan antara lain mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan bab mengenai tinjauan pustaka. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pengertian pengadaan tanah, peraturan pengadaan tanah, pelepasan hak atas tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT), asas musyawarah yang digunakan dalam pengadaan tanah, pemberian ganti kerugian kepada bekas pemegang hak atas tanah.

Bab III membahas mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri dari gambaran umum lokasi penelitian, faktor-faktor yang menjadi alasan diadakannya pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar selatan Salatiga, pelaksanaan dan penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar selatan Salatiga, kendala yang dihadapi oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan upaya mengatasi kendala tersebut.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pasal 1 ayat (3) Perpres No.36 Tahun 2005 menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan/menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan dalam Pasal 1 Angka 3 Perpres No.65 Tahun 2006 ditegaskan bahwa pengadaan tanah adalah

setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan/menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Latar belakang diadakannya pengadaan tanah antara lain karena 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. Selain itu, karena pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang diatur dalam Keppres No.55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai lagi dengan landasan hukum dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan/penyerahan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pelepasan/penyerahan hak atas tanah tersebut dilakukan berdasarkan prinsip kehormatan terhadap hak atas tanah yaitu pemberian ganti rugi. Dengan demikian pengertian dari pengadaan tanah mempunyai 3 (tiga) unsur yaitu :²⁰

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah;
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat dilakukan dengan penyerahan/pelepasan dengan didahului memberikan ganti kerugian dan pencabutan. Oleh karena itu, prosedur hukum pengadaan tanah harus disertai dengan pelepasan/penyerahan hak dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain. Pelepasan hak itu sendiri bisa berupa jual beli, penyerahan, hibah atau pencabutan. Namun yang berlaku untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya berupa pelepasan hak dalam arti penyerahan dengan imbalan ganti rugi dan pencabutan hak setelah musyawarah tidak menemukan kata sepakat. Sedangkan hibah tanah untuk pembangunan kepentingan umum selama ini bisa dikatakan belum pernah terjadi walaupun sebetulnya tidak dilarang oleh

²⁰ Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta : Jala Permata, cetakan 1, 2007), hal.2

aturan yang ada apabila seseorang menghibahkan tanahnya untuk pembangunan kepentingan umum.

Pengadaan tanah dapat dilaksanakan apabila telah memenuhi persyaratan yaitu :²¹

1. Hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan terlebih dahulu;
2. Apabila belum ditetapkan rencana tata ruang wilayah, maka didasarkan pada rencana tata ruang wilayah/kota yang telah ada;
3. Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Gubernur/Walikota/Bupati, maka bagi siapa saja yang akan melakukan pembelian tanah, terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota/Gubernur sesuai dengan kewenangannya.

2. Asas-asas Umum Pengadaan Tanah

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan 2 (dua) pihak, yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Tanah sebagai kebutuhan dasar manusia dan merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain. Mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan

²¹ http://saptohermawan.staff.hukum.uns.ac.id/files/2008/11/pengadaan_tanah.ppt.

sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain.

Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas berikut :²²

- a. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan, baru dapat dilaksanakan apabila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
- b. 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 dilaksanakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
- c. Asas Keadilan, pada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal

setara dengan keadaan semula dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik.

d. Asas Kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing. Sebagaimana dalam peraturan presiden, pihak yang memerlukan tanah kepastian hukumnya lebih dijamin dibandingkan dengan pihak yang kehilangan tanahnya.

²² ~~Maria S.W. Sumardjono~~, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, cetakan 2, 2009), hal.282 – 284

e. 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 menyampaikan keberatan. Hal ini dibandingkan dengan isi penyuluhan yang disampaikan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Perpres No.36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No.65 Tahun 2006 jelaslah bahwa karena isi penyuluhan adalah “Penjelasan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat”, maka hal itu memberikan kesan bahwa penyuluhan itu adalah komunikasi satu arah dan berisi penjelasan tentang hal-hal yang positif saja.

f. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi), diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan

yang bersangkutan. Peraturan presiden dan Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 tidak memuat ketentuan tentang partisipasi masyarakat.

3. Pengertian Kepentingan Umum

Tujuan diadakannya pengadaan tanah adalah untuk pembangunan kepentingan umum, maka dari itu harus ada kriteria yang pasti tentang arti/kategori dari kepentingan umum itu sendiri. Pengertian kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara yang termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan, atau dengan kata lain kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.²³

Pengertian kepentingan umum dilihat dari yuridis normatif yaitu Perpres No.36 Tahun 2005, menjelaskan yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat.²⁴ Sedangkan dari sudut pandang ketentuan yang diatur dalam Keppres No.55 Tahun 1993, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.²⁵

Arti kepentingan umum yang berdasarkan Perpres No.36 Tahun 2005 adalah kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat, sedangkan menurut Keppres No.55 Tahun 1993, yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat. Dari dua ketentuan tersebut akan lebih tepat yang berdasarkan Perpres No.36 Tahun 2005 yaitu dengan kata-kata sebagian besar masyarakat. Hal ini karena salah satu sarana umum itu belum tentu dapat dinikmati semua masyarakat. Kata sebagian besar ini mempunyai arti tidak semua masyarakat, akan tetapi dalam kata demi kepentingan sebagian besar masyarakat, bisa dianggap untuk semua masyarakat, walaupun dari

sebagian besar itu pasti ada dari sebagian kecil masyarakat yang tidak bisa menikmati hasil/manfaat dari fasilitas pembangunan kepentingan umum itu sendiri, atau dengan kata lain kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, bangsa dan sebagian besar masyarakat.

²³ Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit.*, hal.13

²⁴ *Loc.cit*

²⁵ *Ibid*

Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa memandang golongan, suku agama, status sosial dan sebagainya. Hal ini berarti, apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat orang yang telah meninggal dunia atau dengan kata lain hajat semua orang, dikatakan demikian karena orang yang meninggalpun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya.²⁶

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat dan sebenarnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pelepasan hak atas tanah, sehingga terdapat dua kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pelepasan hak atas tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena proyek.

Berlakunya Perpres No.36 Tahun 2005 ini ternyata mendapat tanggapan dari berbagai elemen masyarakat, terutama yang menyangkut masalah standar ganti rugi yang dalam peraturan presiden tersebut menggunakan standar NJOP, yang kedua kategori kepentingan umum itu sendiri. Berbagai desakan yang datang dari masyarakat, pemerintah cukup sensitif menanggapi. Hal ini terbukti pada saat rencana perubahan

Perpres No.36 Tahun 2005 ke Perpres No.65 Tahun 2006, dan ternyata perubahan ketentuan pengadaan tanah telah berubah dengan ketentuan baru yaitu Perpres No.65 Tahun 2006.

Hal yang paling prinsip mendefinisikan kepentingan umum adalah

²⁶ *Ibid*, hal.14

memberikan batasan dari definisi dari kepentingan umum itu sendiri dan bukan lebih menekankan kepada jenis dari kepentingan umum. Jika lebih menekankan kepada jenis dari kepentingan umum, maka berlakunya peraturan tidak luwes artinya apa yang tidak ada klasifikasi kepentingan umum tentu tidak bisa dimasukkan pada kelompok kepentingan umum. Apabila dikemudian hari pemerintah akan memanfaatkan salah satu lahan dengan dalih kepentingan umum dan ternyata tidak ada dalam klasifikasi kepentingan umum, maka pemerintah dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Berlakunya Perpres No.65 Tahun 2006 ada beberapa jenis kepentingan umum yang tertulis dalam Perpres No.36 Tahun 2005 tetapi tidak diberlakukan dalam Perpres No.65 Tahun 2006. Padahal jika dilihat dari segi kondisional ada kemungkinan dapat diklasifikasikan kepentingan umum seperti di suatu tempat yang hanya tersedia satu-satunya lahan yang bisa dimanfaatkan untuk kepentingan umum misalnya rumah sakit, akan tetapi dibalik itu dari segi yuridis mengatakan bahwa rumah sakit sesuai dengan ketentuan yang baru tidak termasuk kategori kepentingan umum. Sedangkan berdasarkan kebutuhan keberadaannya, rumah sakit sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat. Hal semacam ini akan terjadi konflik kepentingan, jika dalam perumusan arti kepentingan umum

sendiri hanya menyebutkan jenis dari kepentingan umum sendiri, tetapi bukan menciptakan arti kepentingan umum secara kategori dan *definitive*.

Secara garis besar arti kepentingan umum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah yang menyangkut :

1. Kepentingan sebagian besar atau seluruh lapisan masyarakat;
2. Sarana kepentingan umum yang tidak bisa ditunda-tunda lagi keberadaannya;
3. Lokasi tidak bisa dialihkan atau dipindahkan ke tempat lain.

Pedoman mengenai kepentingan umum harus dibuatkan rumusan yang *definitive* dan batasan-batasan yang dapat dipedomani sebagai petunjuk yang bersifat umum (*general guide*), dan dijabarkan dalam bentuk daftar kegiatan pembangunan yang diperlukan baik yang bersifat eksklusif maupun non eksklusif.

Kepentingan pada prinsipnya ada dua macam yaitu kepentingan pribadi atau golongan, dan gabungan dari kedua kepentingan tersebut yang sudah menjadi suatu kesatuan yang bulat disebut kepentingan bersama/umum. Kedua kepentingan ini saling berbenturan, jika sampai terjadi benturan satu sama lain sudah pasti yang akan diutamakan secara yuridis adalah kepentingan umum. Arti dari diutamakan kepentingan umum ini sebenarnya bukan berarti mengutamakan kepentingan umum dengan mentelantarkan kepentingan pribadi atau golongan. Dengan demikian arti kepentingan umum dalam pelepasan hak atas tanah yang tepat adalah mengutamakan kepentingan bersama atau umum dengan memperhatikan kepentingan pribadi dengan pemberian konsekuensi.

Arti dari mentelantarkan kepentingan pribadi adalah apabila kebutuhan atau kepentingan yang bersifat pribadi tidak diperhatikan lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan alasan dikalahkan dengan kepentingan umum. Sedangkan prinsip kepentingan umum adalah mengutamakan kepentingan umum itu sendiri dengan tidak mentelantarkan kepentingan pribadi atau golongan, termasuk dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum harus memperhatikan dua unsur kepentingan yaitu kepentingan pribadi dan umum dan tidak bisa hanya satu kepentingan saja.²⁷

Perpres No.65 Tahun 2006 menyebutkan adanya batasan kriteria kepentingan umum tetapi berbeda dengan Keppres No.55 Tahun 1993, karena menyebutkan “akan” dimiliki, serta menghilangkan kriteria “tidak digunakan mencari keuntungan”. Adapun klasifikasi kepentingan umum menurut Perpres No.65 Tahun 2006 adalah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 sebagai berikut :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam dan cagar budaya;

²⁷ *Ibid*, hal.20

7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

4. Obyek Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Ganti rugi telah menjadi konsep hukum, sehingga pengertian ganti rugi adalah penggantian berupa uang atau barang lain kepada seseorang yang merasa dirugikan karena harta miliknya diambil dan dipakai untuk kepentingan orang banyak. Misalnya, untuk pembangunan jalan tol, gedung sekolah, kanal banjir dan sebagainya. Kadang-kadang penggantian itu lebih mahal dan besar nilainya daripada harga sebenarnya. Oleh karena itu, pada suatu saat istilah ganti rugi hendak diubah dengan ganti untung. Rugi dan untung selalu diukur secara finansial dan bukan secara psikologis dan sosiologis.

Bentuk ganti rugi menurut Pasal 13 Perpres No.36 Tahun 2005 berupa :

1. Uang dan/atau;
2. Tanah pengganti dan/atau;
3. Pemukiman kembali;
4. Penyertaan modal (saham).

Para bekas pemilik tanah dapat diikutsertakan sebagai pemilik modal dalam kegiatan yang berkaitan dengan tanah yang dilbebaskannya itu, tentunya jika penggunaan tanah itu sendiri ada unsur bisnis/komersial. Sebaliknya jika penggunaan tanah itu semata-mata untuk kepentingan umum dan tidak ada unsur bisnis/komersial maka para bekas pemilik tanah tidak bisa memaksa kepada pemerintah untuk menerima dirinya sebagai salah satu pemilik modal. Permasalahannya jika penggunaan tanah hasil pelepasan hak itu untuk komersial sedangkan bentuk usaha dari perusahaan yang

belum *go public*/terbuka, maka akan mengalami kesulitan dalam penerimaan bekas pemilik tanah sebagai pemegang saham dalam perusahaan.

Bentuk ganti rugi menurut Pasal 13 Perpres No.65 Tahun 2006 dapat berupa :

1. Uang dan/atau;
2. Tanah pengganti dan/atau;
3. Pemukiman kembali dan/atau;
4. Gabungan.

Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama dapat dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan di atas, dan untuk menentukan jenis ganti rugi yang akan dipilih sepenuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara Panitia Pengadaan Tanah dengan para pemilik. Bentuk ganti rugi untuk di daerah perkotaan pada umumnya akan lebih dominan berbentuk uang, jika dalam bentuk yang lain akan mempersulit Panitia Pengadaan Tanah untuk mendapatkan tanah untuk pelaksanaan pembangunan kepentingan umum. Apabila pemberian ganti rugi berupa relokasi atau tanah pengganti, maka konsekuensinya setiap pengadaan tanah Panitia Pengadaan Tanah harus mempersiapkan dua lokasi. Satu sebagai lahan rencana pembangunan kepentingan umum, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah (relokasi).

5. Ketentuan-Ketentuan Hukum Yang Mengatur Tentang Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah sudah dikenal sejak masa pemerintahan Kolonial Belanda dahulu. Istilah pengadaan tanah masa itu lebih dikenal dengan istilah pencabutan hak (*onteigenings*). Setelah berlakunya UU No.5 Tahun 1960

tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (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 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 hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum mulai diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan tersebut antara lain sebagai berikut :

a. UU No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Di Atasnya

UU No.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 :²⁸

“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”.

Untuk melaksanakan UU No.20 Tahun 1961, maka pemerintah telah mengeluarkan PP No.39 Tahun 1973 guna menjamin hak para pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi setempat jika ganti rugi yang diberikan itu dirasa

kurang layak. Selain itu juga dikeluarkan Inpres No.9 Tahun 1973 mengenai pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No.20 Tahun 1961, maka pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilaksanakan jika pembangunan kepentingan umum itu dalam keadaan yang sangat memaksa dan merupakan jalan terakhir. Apabila dapat dicapai persetujuan jual beli atau tukar menukar, maka penyelesaian itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

b. Keppres No.55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pada tanggal 17 Juni 1993 telah dikeluarkan Keppres No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sejak saat itu semua kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Keppres No.55 Tahun 1993 yaitu kepentingan seluruh masyarakat. Untuk

²⁸ Boedi Harsono, *Op.cit*, hal.222

melaksanakan Keppres No.55 Tahun 1993 telah dikeluarkan PNMA/Ka.BPN No.1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres No.55 Tahun 1993.

Berlakunya Keppres No.55 Tahun 1993 maka 3 (tiga) permendagri yang sebelumnya sebagai dasar hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan swasta, masing-masing adalah :

1. Permendagri No.15 Tahun 1975 mengatur tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah;

2. Permendagri No.2 Tahun 1976 mengatur tentang penggunaan cara pembebasan hak tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah untuk kepentingan swasta; dan
3. Permendagri No.2 Tahun 1985 mengatur tentang upaya menyediakan tanah yang berskala kecil untuk pembangunan kepentingan umum di wilayah kecamatan;

yang dengan berlakunya Keppres No.55 Tahun 1993, ketentuan di atas dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pelaksanaan Keppres No.55 Tahun 1993 itu apabila tidak dapat menyelesaikan permasalahan dalam proses musyawarah maka pada akhirnya akan bermuara pada penerapan UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah. Jadi, Keppres No.55 Tahun 1993 adalah merupakan sarana penghubung untuk diterapkan UU No.20 Tahun 1961. Untuk melaksanakan UU No.20 Tahun 1961 itu berarti tidak terlepas dari Inpres No.9 Tahun 1973, sebagai peraturan pelaksanaannya.

Kelemahan dari Keppres No.55 Tahun 1993 adalah tidak adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dengan tidak adanya hak bagi pemegang hak atas tanah, sehingga tidak terciptanya perlindungan hak bagi pemegang hak atas tanah, yaitu :²⁹

1. Pihak pemegang hak atas tanah tidak duduk dalam kepanitiaan, padahal instansi pemegang tanah sendiri masuk kedalam kepanitiaan.
2. Kepala Desa dan Kepala Kecamatan masuk dalam Panitia Pembebasan Tanah yang sekarang disebut Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

c. Perpres No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pada tanggal 3 Mei 2005, Presiden telah mengeluarkan Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini merupakan pembaharuan dalam bidang pertanahan di Indonesia.

Perpres No.36 Tahun 2005 perhatian terhadap pemegang hak atas tanah yang sah untuk mendapatkan keadilan atas besarnya ganti rugi dan kebutuhan pembangunan kepentingan umum yang lebih besar manfaatnya mulai ada, yang terbagi menjadi 4 (empat) prinsip utama antara lain :³⁰

1. Kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan;
2. Keterbukaan publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum;
3. Penghormatan hak atas tanah;
4. Keadilan bagi yang menyerahkan/melepaskan hak atas tanahnya bagi kepentingan umum, dengan kesepakatan ganti rugi antar kedua belah pihak.

²⁹ Maria S.W. Soemardjono, *Op.cit.*,hal.265

³⁰ *Loc.cit*

Presiden menetapkan 21 (dua puluh satu) obyek yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum yaitu :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
4. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;

5. Peribadatan;
6. Pendidikan atau sekolah;
7. Pasar umum;
8. Fasilitas pemakaman umum;
9. Fasilitas keselamatan umum;
10. Pos dan telekomunikasi;
11. Sarana olah raga;
12. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
13. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
15. Lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan;
16. Rumah susun sederhana;
17. Tempat pembuangan sampah;
18. Cagar alam dan cagar budaya;
19. Pertamanan;
20. Panti sosial;
21. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Dalam prakteknya, pemerintah dalam mengadakan pelaksanaan umum belum memberikan jaminan kepentingan umum dan hanya memperhatikan aspek investasi semata. Maka yang terjadi adalah batasan kepentingan umum hanya dilihat dari penambahan jumlah kegiatan infrastruktur saja. Misalnya pengelolaan jalan tol oleh swasta yang diasumsikan sudah

menyertakan kalkulasi profit, tarif penggunaan tol juga bukan diturunkan sekedar untuk memenuhi biaya pemeliharaan.

Kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tersebut menuai protes dari berbagai kalangan masyarakat, hal ini dikarenakan Perpres No.36 Tahun 2005 kembali menegaskan ketentuan lama yaitu demi kepentingan umum hak atas tanah milik seseorang/institusi dapat dicabut oleh negara.

Menurut Boedi Harsono³¹ hal ini berarti, kepemilikan tanah seseorang harus direlakan untuk kepentingan yang lebih besar lagi yang disebut-sebut sebagai kepentingan pembangunan. Padahal proses pembebasan tanah atau sampai pada tahap yang terburuk yaitu pencabutan hak atas tanah milik seseorang merupakan hal yang bertalian erat dengan persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).

Menurut Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Abdul Hakim Garuda Nusantara,³² esensi penting dalam proses pencabutan hak tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan

³¹ Suara Publik, *Waspada! Bangkitnya Kebijakan Represif*, Edisi Jumat, 24 Juni 2005.

³² *Ibid*

umum adalah adanya partisipasi masyarakat dan adanya hak bagi siapa pun untuk menggunakan jalur pengadilan, maka keputusan Presiden untuk mencabut hak atas tanah itu bisa digugat di Pengadilan.

Perpres No.36 Tahun 2005 tersebut, telah menimbulkan dua reaksi yang berlawanan dari masyarakat antara lain :

1. Reaksi masyarakat yang setuju atas kebijakan ini.

Akhir-akhir ini, praktik-praktik manipulasi, percaloan dan upaya-upaya lain yang mengedepankan keuntungan pribadi sangat mencolok.

Akibatnya, sangat sulit dan mahal bagi pemerintah untuk membebaskan tanah demi kepentingan umum. Dengan kata lain, mereka menyatakan bahwa sudah seharusnya pemerintah/negara menjadi pihak paling berwenang dalam mengelola masalah pertanahan, karena ini menyentuh langsung dengan amanat rakyat itu sendiri yang menitipkan pengelolaan dan pelayanan kepentingan umum pada diri pemerintah. Hal ini adalah prinsip yang tidak dapat ditawar lagi, apalagi pada titik yang paling fundamental sesungguhnya semua bentuk kepemilikan tanah itu melekat pula fungsi sosial.

2. Reaksi masyarakat yang tidak setuju atas kebijakan ini.

Pemerintah tidak punya kepekaan sosial yang cukup mengeluarkan peraturan presiden itu. Saat ini, bangsa kita sedang berada ditengah-tengah upaya mendorong lebih kuat berjalannya proses demokrasi dan penguatan hak-hak rakyat sipil. Sehingga, pemberlakuan peraturan presiden mengingatkan orang pada praktik-praktik pemerintah Orde Baru dalam mengambil paksa tanah-tanah rakyat, baik yang di kota maupun di pedesaan dengan mengatasnamakan pembangunan sehingga menimbulkan pengusuran dan konflik agraria. Korban pembangunan adalah istilah yang kerap terucap di kalangan rakyat yang kehilangan tanahnya akibat digusur untuk pembangunan hotel, mal, pemukiman eksklusif, dan lain-lain yang condong hanya menguntungkan lapisan menengah atas saja. Sebenarnya kontroversi peraturan presiden ini, antara lain disebabkan tidak adanya kriteria pembatasan kepentingan umum, sehingga hal ini membuka kemungkinan pengadaan tanah oleh swasta

difasilitasi pemerintah, sedangkan biayanya dibebankan kepada swasta/investor.

d. Perpres No.65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Perpres No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Perpres No.65 Tahun 2006 tentang perubahan Perpres No.36 Tahun 2005 dikeluarkan oleh pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Perpres ini memberikan definisi kepentingan umum menjadi relatif lebih tegas dan berkepastian hukum, yaitu dengan berkurangnya jenis kepentingan umum dari 21 (duapuluh satu) menjadi 7 (tujuh) jenis antara lain :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. Cagar alam dan cagar budaya;
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Penegasan pembatasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terbatas pada kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah.

Perpres No.65 Tahun 2006 prosedur pengadaan tanahnya tidak lagi melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah. Artinya pemerintah memberikan perlindungan kepada masyarakat untuk tidak mengambil hak tanahnya secara paksa melainkan melalui mekanisme pelepasan/penyerahan hak atas tanah yang dilakukan melalui musyawarah dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Sehingga dimungkinkan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kepentingan umum yang dapat dikatakan layak saat ini adalah produk hukum Perpres No.65 Tahun 2006, dikarenakan lebih melindungi kepentingan masyarakat baik preventif maupun represif seperti mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam hal tidak sesuai prosedur pengadaan tanah.

e. Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No.36 Tahun 2005 Sebagaimana Diubah Dengan Perpres No.65 Tahun 2006

Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 merupakan ketentuan pelaksanaan dari Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres No.65 Tahun 2006. Berdasarkan ketentuan Bab IV Bagian Pertama Paragraf 11 Pasal 49 Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007, dalam rangka pelepasan hak maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi. Sedangkan yang berhak atas ganti rugi wajib membuat surat pernyataan/penyerahan hak atas tanah/penyerahan tanah dan/atau

bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian, Panitia Pengadaan Tanah juga membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah/Penyerahan Tanah.

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah/penyerahan tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada Panitia Pengadaan Tanah berupa :

1. Sertipikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
2. Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
3. Akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan; dan
4. Surat Pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat/ yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah benar kepunyaan yang bersangkutan.

Apabila dokumen asli tidak ada/hilang, maka pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan : (i) Surat Keterangan dari kepolisian setempat; (ii) Berita Acara Sumpah yang dibuat dihadapan Kepala Kantor Pertanahan bagi tanah yang sudah terdaftar; (iii) Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat/ yang setingkat dengan itu. Dengan demikian yang berhak atas ganti rugi bertanggung jawab atas segala kerugian dan tuntutan hukum terhadap kebenaran dokumen tersebut.

6. Asas Musyawarah Yang Digunakan Dalam Pengadaan Tanah

Diberlakukannya Keppres No.55 Tahun 1993 dan PMNA/ Kepala BPN No.1 Tahun 1994 maka praktik-praktik yang terjadi dimasa lalu, misalnya dalam kasus Kedung Ombo, seyogyanya tidak terulang kembali. Melalui kedua peraturan tersebut, musyawarah diberi makna sebagai kegiatan saling mendengar dan saling menerima pendapat dan keinginan yang dilakukan secara sukarela untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian (Pasal 5 Angka 1 Keppres No.55 Tahun 1993). Jelaslah disini bahwa untuk musyawarah harus terjadi tanpa tekanan (sukarela) dan dilakukan antara pihak-pihak yang berkedudukan sejajar (“saling”).³³

a. Pengertian Musyawarah

Pasal 1 angka 10 Perpres No.36 Tahun 2005 menjelaskan mengenai

³³ *Op.cit*, hal.261

pengertian musyawarah yaitu kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

b. Proses Musyawarah

Adapun persyaratan yang diperlukan untuk tercapainya musyawarah secara sukarela dan bebas itu adalah sebagai berikut :³⁴

1. Ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan tersebut (dampak dan manfaat, bentuk dan besarnya ganti kerugian,

rencana permukiman kembali bila diperlukan, rencana pemulihan pendapatan dan bantuan lain-lain);

2. Suasana yang kondusif untuk melakukan musyawarah;
3. Keterwakilan para pihak;
4. Kemampuan para pihak untuk melakukan negosiasi;
5. Jaminan bahwa tidak ada tipuan, paksaan atau kekerasan dalam proses musyawarah.

Apabila hal-hal di atas dilanggar maka yang terjadi adalah kesepakatan semu.

³⁴ *Ibid*, hal.272

B. Tinjauan Umum Ketentuan Perpres No.36 Tahun 2005 jo Perpres No.65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah dan Kepentingan Umum

Pada tanggal 3 Mei 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengertian pengadaan tanah diatur dalam Pasal 1 Angka 3 Perpres No.36 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa :

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

Peraturan presiden itu menuai banyak kritik, karena sebagian kalangan menilai kepentingan modal ada di belakangnya. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meminta agar peraturan tersebut di revisi, sedangkan kalangan

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi rakyat memintanya untuk dicabut.

Banyak kalangan menilai Perpres No.36 Tahun 2005 berpotensi menindas hak-hak rakyat terutama rakyat miskin. Peraturan tersebut dinilai jauh lebih kejam dibanding pendahulunya, Keppres No .55 Tahun 1993 yang mengatur tentang hal yang sama. Sebagai contoh, dalam Pasal 1 Ayat (3) Perpres No.36 Tahun 2005, disebutkan definisi kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sedangkan dalam Keppres No.55 Tahun 1993, definisi kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dari pasal tersebut secara nyata ada penyempitan arti kepentingan umum, dari yang semula kepentingan seluruh lapisan masyarakat menjadi sebagian lapisan masyarakat.

Belum lagi adanya penambahan item yang dimaksud dengan kepentingan umum. Dari semula 14 item menjadi 21 item dan semua item-item tersebut hampir tidak mempunyai batasan apapun. Sehingga pengertiannya terlalu luas misalnya jalan tol dan rumah sakit. Dewasa ini pembangunan jalan tol dan rumah sakit sudah banyak dikomersialkan dan hanya terbatas untuk kalangan tertentu saja. Sehingga peraturan presiden ini dinilai tidak lagi murni untuk kepentingan pembangunan.

2. Prosedur

Prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut Perpres No.36 Tahun 2005 yang pertama adalah dilaksanakan oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah dengan cara :

- a. pelepasan/penyerahan hak atas tanah;
- b. pencabutan hak atas tanah.

Apabila pengadaan tanah selain daripada itu dapat dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

3. Musyawarah

Perpres No.36 Tahun 2005 di dalam Pasal 8 Ayat (1) mengatur mengenai musyawarah yang di fasilitasi oleh Panitia, yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai :

- a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;
- b. bentuk dan besarnya ganti rugi.

Dengan demikian, kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi hanya dapat dilakukan melalui musyawarah. Namun dalam hal musyawarah tidak disepakati bentuk dan besarnya ganti rugi, maka ganti rugi dapat dititipkan ke Pengadilan Negeri.

Musyawarah dipimpin oleh ketua Panitia Pengadaan Tanah dan dilakukan secara langsung antara pemegang hak, instansi yang memerlukan tanah dan panitia. Dalam hal jumlah pemegang hak tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, dilakukan dengan perwakilan melalui kuasa. Penunjukkan kuasa dilakukan secara tertulis, bermaterai dan diketahui Kepala Desa/pejabat yang berwenang.

Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan/dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat lain/lokasi lain, maka musyawarah dilakukan selama 120 (seratus dua puluh) hari kalender sejak tanggal undangan pertama. Apabila setelah diadakan musyawarah

tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Demikian halnya apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri.

Musyawarah yang dilakukan antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, apabila tercapai kesepakatan maka panitia menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai kesepakatan.

4. Ganti Rugi

Masalah ganti rugi dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 18 Perpres No.36 Tahun 2005. Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Adapun bentuk ganti rugi yang diatur dalam Pasal 13 Perpres No.36 Tahun 2005 telah diubah sebagaimana yang tercantum dalam Perpres No.65 Tahun 2006. Jika dalam Perpres No.36 Tahun 2005 memberikan bentuk ganti rugi berupa uang atau tanah pengganti dan/atau permukiman kembali, maka dalam Perpres No.65 Tahun 2006 selain ketiga hal tersebut juga memberikan ganti rugi berupa gabungan dari dua/lebih bentuk ganti rugi serta bentuk lain yang disetujui oleh para pihak.

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi menurut Pasal 15 Perpres No.36 Tahun 2005 didasarkan atas :

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)/nilai nyata/nilai sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) tahun berjalan berdasarkan penetapan 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 bertanggung jawab di bidang pertanian.

Ganti rugi menurut Pasal 16 Perpres No.36 Tahun 2005 diserahkan langsung kepada :

- a. Pemegang hak atas tanah/yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; atau
- b. Nadzir bagi tanah wakaf.

Apabila tanah dimiliki beberapa orang secara bersama, sedangkan satu atau beberapa orang tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi haknya dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tanah tersebut.

Pemegang hak atas tanah yang tidak dapat menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan.

Pejabat tersebut mengupayakan penyelesaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan dari pemegang hak atas tanah/kuasanya. Setelah mendengar, mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah, pejabat tersebut dapat mengukuhkan/mengubah

keputusan panitia. Apabila upaya yang dilakukan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap tidak diterima pemegang hak, sedangkan lokasi tidak dapat dipindah maka diusulkan untuk dilakukan pencabutan hak atas tanah berdasarkan UU No.20 Tahun 1961.

Usul penyelesaian tersebut diajukan oleh pejabat yang bersangkutan dan disampaikan pada Kepala BPN dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah. Setelah menerima usul penyelesaian, Kepala BPN berkonsultasi dengan menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Permintaan pencabutan hak atas tanah disampaikan kepada Presiden oleh Kepala BPN yang ditandatangani oleh menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Apabila keputusan Presiden tentang ganti rugi tidak diterima oleh pemegang hak maka dapat dimintakan banding pada Pengadilan Tinggi.

5. Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) adalah kepanjangan tangan pemerintah sebagai unsur aparatur yang menduduki barisan terdepan dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk pembangunan kepentingan umum maupun kepentingan yang lain. Panitia tersebut melakukan tugasnya setelah mendapatkan surat keputusan penguasaan lahan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Untuk lingkungan Pemerintah Daerah dikeluarkan dengan surat keputusan Gubernur tentang Panitia Pengadaan Tanah. Panitia Pengadaan Tanah dengan modal surat keputusan Gubernur ini dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya untuk menyelesaikan semua permasalahan yang ada kaitan dengan pelepasan hak atas tanah.

Mekanisme kerja Panitia Pengadaan Tanah membutuhkan perpaduan antara normatif dan sosiologis. Mengingat kondisi sosial di masyarakat atau lapangan seringkali berhadapan dengan berbagai masalah yang tidak cukup diselesaikan dengan normatif saja. Panitia Pengadaan Tanah dalam melaksanakan tugasnya yang pertama kali adalah pendataan terhadap para pemilik tanah yang terkena pelepasan hak atas tanah yang dimanfaatkan untuk proyek pembangunan kepentingan umum.

a. Pendataan Tanah

Pendataan tanah sudah ada sejak jaman penjajahan. Namun sampai saat ini belum menunjukkan keakuratan, sehingga belum ada data pertanahan secara nasional maupun regional. Salah satu akibat belum terdatanya tanah secara nasional adalah apabila pemerintah akan menggunakan tanah selalu banyak menghadapi permasalahan atau bahkan permasalahan yang lebih ruwet lagi yang dinamakan sengketa. Artinya tanah/bendanya satu akan tetapi dimiliki oleh beberapa orang yang semuanya itu mempunyai alat bukti yuridis.

Data yang harus dipenuhi setelah suatu tanah dilakukan pendataan antara lain :

1. Daftar tanah adalah memuat semua jenis hak atas tanah yang dikuasai oleh negara, tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak termasuk jalan dan sebagainya yang terdapat dalam suatu daerah/lingkungan;
2. Daftar nama pemegang hak adalah daftar nama pemilik dan hak-hak atas tanah;
3. Daftar buku tanah adalah daftar hak atau pemilik tanah serta jenis peralihan hak atas tanah yang pernah terjadi;

4. Daftar surat ukur tanah berisi semua surat ukur tanah yang meliputi keadaan, luas, letak yang telah terdaftar dalam buku tanah.

Masalah pertanahan di Indonesia mengacu kepada prinsip dasar dalam pendaftaran tanah tersebut, jika keempat unsur tersebut telah tertata secara akurat dan menyeluruh, apabila pemerintah berkeinginan untuk melaksanakan pelepasan hak atas tanah sudah tidak harus meneliti masalah administrasi dari tiap tanah, hanya masalah sosialisasi dan musyawarah harga kepada para pihak.

Hasil dari pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah itu harus diwujudkan dalam bentuk alat bukti yang otentik yang disebut Sertipikat, yang didalam Sertipikat itu sendiri telah memuat data-data kepemilikan tanah secara mendetail. Selama ini pendataan tanah hanya dilakukan apabila ada permintaan dari pemegang hak/pemilik tanah. Hal ini merupakan cara yang salah, karena pendaftaran tanah menjadi tugas pemerintah, baik diminta/tidak diminta oleh para pemegang hak, maka pemerintah harus memberikan perhatian.

Alat bukti terhadap tanah adalah sertipikat, akta dan alat bukti lain seperti Girik, Petuk dan sejenisnya. Sertipikat merupakan alat bukti yang paling kuat tetapi tidak mutlak terhadap kepemilikan suatu tanah. Artinya alat bukti yang terkuat di antara alat bukti yang lainnya. Dikatakan tidak mutlak karena alat bukti sertipikat ini masih bisa dianggap tidak sah, apabila ada pihak lain yang bisa membuktikan kebalikannya. Setelah diadu kekuatan dalam pembuktiannya, maka bagi pemegang alat bukti yang paling lengkap serta cara peralihan hak dan pembuatan alat buktinya melalui prosedur yang semestinya yang akan menang dalam kepemilikan.

Akta merupakan alat bukti kepemilikan suatu benda. Untuk tanah, akta ini berupa akta peralihan hak termasuk akta jual beli, waris, hibah dan lain sebagainya melalui proses Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah/pejabat lain yang mempunyai wewenang. Alat bukti ini merupakan bukti terhadap kepemilikan tanah dan menjelaskan sejarah peralihan hak atas tanahnya. Secara yuridis alat bukti ini sudah mempunyai kekuatan hukum, akan tetapi tidak sekuat alat bukti yang dinamakan sertipikat.

Alat bukti yang lain seperti Girik, Petuk dan sejenisnya termasuk alat bukti yang lemah. Namun di Indonesia terutama di daerah-daerah alat bukti semacam ini masih banyak ditemukan dan dimiliki para pemilik tanah. Sedangkan surat PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), Ipeda (Iuran Pembangunan Daerah), Ireda (Iuran Rehabilitas Daerah) dan sejenisnya bukan merupakan alat bukti kepemilikan tanah akan tetapi sebagai bukti pemilik benda dalam kaitan berkewajiban membayar pajak.

Alat bukti tanah banyak berpengaruh terhadap uang ganti rugi apabila tanah itu akan dilakukan pelepasan hak atas tanah. Pertama, akan menentukan siapa yang berhak menerima uang ganti rugi. Kedua, dengan alat bukti itu akan menentukan prosentase besarnya uang ganti rugi, semakin lemah alat bukti kepemilikan tanah semakin rendah pula uang ganti rugi yang diberikan.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dibentuk atas dasar hukum baik produk hukum yang berasal dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk panitia tingkat kabupaten/kota diketuai oleh Bupati/Walikota dengan susunan seluruh anggotanya terdiri dari unit organisasi pemerintah

daerah tingkat kabupaten/kota, baik unit organisasi yang bersifat administratif maupun unit yang bersifat teknis.

Pemerintah dalam hal ini adalah Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam melaksanakan tugasnya melakukan proses pelepasan hak atas tanah. Hal yang pertama harus di kerjakan adalah mengadakan pendataan terhadap para pemilik tanah yang terkena pelepasan hak atas tanah yang dimanfaatkan untuk proyek pembangunan kepentingan umum.

Pendataan ini meliputi jenis kepemilikan, status kepemilikan dan data administrasi lainnya seperti luas, batas tanah dan sebagainya. Hasil dari pendataan ini nantinya akan diumumkan kepada khalayak untuk dilakukan akurasi data. Jika ternyata data dimaksud tidak ada kesesuaian antara data yang dihimpun Panitia Pengadaan Tanah dengan data yang dimiliki para pemilik tanah, maka akan diadakan klarifikasi data, dan hasilnya akan dijadikan acuan dalam penentuan dalam pelepasan hak atas tanah. Data yang telah dianggap akurat itu dinyatakan sebagai data yang valid. Maka untuk selanjutnya tidak bisa untuk dilakukan verifikasi data lagi oleh para pihak. Hal ini untuk memberikan kepastian dalam pendataan.

Semua hasil dari identifikasi, baik identifikasi tentang kepemilikan dan identifikasi jenis kepemilikan tanah harus diumumkan kepada semua para pemegang hak atas tanah, untuk diketahui dan diberikan waktu untuk menyanggahnya. Apabila ternyata ada yang menyanggah, Panitia Pengadaan Tanah harus menyelesaikan permasalahannya terlebih dahulu sebelum proses pelepasan hak atas tanah berlanjut.

Keberhasilan maupun kegagalan dari Panitia Pengadaan Tanah akan mempunyai dampak langsung terhadap pelepasan hak atas tanah itu

sendiri. Panitia Pengadaan Tanah merupakan wakil dari pemerintah yang diberikan tugas melakukan semua kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Tugas pokok dan fungsi Panitia Pengadaan Tanah sesuai dengan Pasal 7 Perpres No.36 tahun 2005 adalah :

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanah dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya;
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya;
3. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan;
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang akan terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
5. Mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
6. Menyaksikan penyerahan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atasnya;
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
8. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Tugas pokok Panitia Pengadaan Tanah baik yang diatur dalam Perpres No.65 Tahun 2006 maupun Perpres No.36 Tahun 2005 pada dasarnya sama, hanya ada perbedaan sedikit yakni pada Angka 3 Perpres No.36 Tahun 2005 disebutkan salah satu tugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) adalah menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepas atau diserahkan. Sedangkan dalam Perpres No.65 Tahun 2006 dalam huruf c tugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) adalah menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepas/diserahkan. Perbedaan yang prinsip adanya kata-kata, yang satu menaksir dan yang lainnya menetapkan.

c. Pengadministrasian Hasil Pelepasan Hak Atas Tanah

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang menggunakan proses pelepasan hak atas tanah akan di akhiri dengan pelepasan/penyerahan hak atas tanah yang dilakukan oleh pemilik/yang dikuasakan kepada Panitia Pengadaan Tanah yang disaksikan oleh pejabat setempat/Lurah/Camat dan sebagainya. Proses pelepasan pada prinsipnya sama dengan proses peralihan hak pada umumnya, hanya saja untuk proses peralihan hak harus melalui Notaris/PPAT. Sedangkan untuk proses peralihan hak karena pelepasan hak atas tanah ini tidak harus melalui Notaris tetapi cukup melalui Panitia Pengadaan Tanah dengan disaksikan oleh pejabat yang berwenang.

Setiap proses pelepasan hak atas tanah telah dianggap selesai, baik yang dilakukan dengan proses pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti rugi maupun proses pencabutan hak oleh Presiden, harus dilakukan/didahului dengan pembayaran ganti rugi. Bagi pemilik yang tidak

bersedia menerima sejumlah uang ganti rugi, maka uang ganti ruginya dapat dititipkan pada lembaga peradilan dimana lokasi tanah itu berada. Untuk pengadministrasian jenis pelepasan hak atas tanah yang prosesnya melalui musyawarah untuk mencari kesepakatan harga, maka harus didahului dengan proses pelepasan hak dari pemilik kepada Panitia Pengadaan Tanah/Pemerintah. Pelepasan hak atas tanah harus dilakukan sendiri oleh pemilik yang disaksikan oleh pihak lain dan dibuatkan berita acara pelepasan hak.

Lembaga pengguna tanah baik lembaga Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah setelah mendapatkan surat keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah/pelepasan hak dari hasil pelepasan hak atas tanah, maka berkewajiban untuk :

1. Mengamankan fisik tanah beserta benda-benda lainnya dengan cara melakukan perawatan, pengawasan perawatan ini termasuk pemberian tanda batas, pemagaran, pemberian tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dan lain sebagainya.
2. Penyimpanan dokumennya untuk menghimpun, mengadministrasikan dan memproses surat tanah sampai pada tingkat Sertipikat.

Kebiasaan yang berlaku saat ini atau yang sering terjadi tanah yang telah dilakukan pelepasan hak, tidak ada pengamanan khusus sedangkan rencana untuk pelaksanaan proyek masih menunggu anggaran yang belum ada kepastian waktunya. Dibalik itu ada sebagian masyarakat perkotaan maupun di daerah yang mempunyai jiwa adanya keinginan untuk menempati/memanfaatkan tanah orang lain yang kondisinya tidak terawat/kosong.

Semua jenis tanah yang diduduki oleh penggarap/penghuni liar akan selalu membawa masalah apabila akan dimanfaatkan oleh pemiliknya, baik pemilik perorangan maupun pemilik kelembagaan termasuk lembaga pemerintah. Permasalahan ini apabila pemiliknya akan memanfaatkan tanahnya timbul tuntutan uang kerohiman/kemanusiaan.

Menurut ketentuan yang berlaku, apabila sebidang tanah tidak dilakukan perawatan oleh pemiliknya, maka pemilik tanah itu dianggap telah mentelantarkan tanahnya dengan sengaja. Perbuatan ini bisa dianggap telah melakukan perbuatan hukum dan sebagai konsekuensi pelakunya bisa dikenakan sanksi yuridis.

C. Tinjauan Umum Ketentuan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No.36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Perpres No.65 Tahun 2006

Pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No.36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres No.65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No.36 Tahun 2005.

Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 itu adalah sebagai berikut :

1. Tahap Perencanaan

Instansi pemerintah menyusun proposal rencana pembangunan untuk memperoleh tanah, paling lambat 1 (satu) tahun sebelumnya yang berisi uraian tentang maksud dan tujuan; letak dan lokasi; luasan tanah; sumber dana dan analisis kelayakan lingkungan. Rencana pembangunan tersebut

tidak diperlukan untuk pembangunan fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang bersifat mendesak (Pasal 2 dan Pasal 3).

2. Tahap Penetapan Lokasi

Berdasarkan proposal rencana pembangunan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi yang akan dikaji oleh Bupati/Walikota/Gubernur DKI berdasarkan pertimbangan tata ruang, penatagunaan tanah, sosial-ekonomi, lingkungan, penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan tanah.

Keputusan penetapan lokasi yang berlaku juga sebagai izin perolehan tanah itu diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun untuk luas tanah sampai dengan 25 ha; 2 (dua) tahun untuk luas tanah sampai dengan 50 ha dan 3 (tiga) tahun untuk luas tanah lebih dari 50 ha. Perpanjangan penetapan lokasi hanya diberikan satu kali dengan syarat perolehan tanah mencapai 75 persen. Keputusan penetapan lokasi wajib dipublikasikan 14 (empat belas) hari setelah diterimanya keputusan tersebut.

Pihak ketiga yang bermaksud memperoleh tanah di lokasi pembangunan untuk kepentingan umum wajib memperoleh izin tertulis dari Bupati/Walikota/Gubernur DKI, kecuali perolehan tanah karena pewarisan, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena peraturan Undang-Undang.

Permohonan penetapan lokasi yang lokasinya terletak di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih dalam 1 (satu) provinsi ditujukan kepada Gubernur; permohonan penetapan lokasi yang lokasinya terletak di 2 (dua) provinsi atau lebih ditujukan kepada Kepala BPN.

3. Tata Cara Pengadaan Tanah

Tata cara pengadaan tanah dalam Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007, diatur mulai dari Pasal 14 sampai dengan Pasal 69 yang dapat dirinci sebagai berikut :

a). Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

Kegiatan dan tugas P2T dirinci masing-masing untuk :

- 1). P2T Kabupaten/Kota yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/Walikota/Gubernur DKI, dengan anggota paling banyak 9 (sembilan) orang;
- 2). P2T Provinsi, jika tanah terletak di dua Kabupaten/Kota atau lebih dalam satu Provinsi yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur;
- 3). P2T Nasional, jika tanah terletak di dua provinsi atau lebih yang dibentuk dengan Keputusan Mendagri.

b). Penyuluhan

P2T bersama instansi yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik tanah. Dari hasil penyuluhan, ada 2 (dua) kemungkinan yang dapat terjadi, yakni :

- 1). Bila diterima oleh masyarakat, maka kegiatan pengadaan tanah ditindaklanjuti;
- 2). Bila tidak diterima masyarakat, maka dilakukan penyuluhan ulang. Hasil penyuluhan ulang membuka adanya 2 (dua) kemungkinan, yakni :
 - (a). Tetap ditolak 75 persen pemegang hak atas tanah jika lokasi dapat dipindahkan maka dicari alternatif lokasi lain;

(b). Tetap ditolak pemegang hak atas tanah dan lokasi tidak dapat dipindah maka P2T mengusulkan kepada Bupati/Walikota/Gubernur DKI untuk menggunakan acara pencabutan hak atas tanah menurut UU No.20 Tahun 1961.

Hasil pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

c). Identifikasi dan Inventarisasi

Rencana pembangunan yang diterima oleh masyarakat, dilakukan identifikasi dan inventarisasi tanah yang meliputi kegiatan penunjukkan batas; pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan; pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah; penetapan batas-batas bidang tanah dan/atau bangunan; pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah; pendataan status tanah dan/atau bangunan; pendataan penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; pendataan bukti-bukti penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; lainnya yang dianggap perlu.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi berkenaan dengan pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan dan pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah. Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi terkait 6 (enam) aspek lainnya dituangkan dalam bentuk Daftar yang memuat berbagai keterangan berkenaan dengan subyek dan obyek. Peta Bidang Tanah dan Daftar tersebut diumumkan selama 7 (tujuh) hari di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota melalui *website* selama 7 (tujuh) hari dan/atau melalui media massa dalam 2 (dua) kali penerbitan.

Sengketa atau perkara terkait pemilikan/penguasaan yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah disarankan untuk diselesaikan melalui lembaga peradilan. P2T mencatat sengketa atau perkara tersebut dalam Peta Bidang Tanah dan Daftar yang telah disahkan oleh P2T.

d). Penunjukkan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah. Jika di Kabupaten/Kota belum ada Lembaga Penilai Harga Tanah, penilaian dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah yang keanggotaannya terdiri dari 5 (lima) unsur yang dibentuk Bupati/Walikota/Gubernur DKI.

e). Penilaian

Penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP/nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni, lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, sarana dan prasarana serta faktor-faktor lainnya. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

f). Musyawarah

Kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen luas tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni :

- 1). Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;
- 2). Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan.

Dalam hal 25 persen dari pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender. Jika jangka waktu 120 hari lewat, maka bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi/ Berita Acara Penawaran Ganti Rugi. Bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi. P2T Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik.

- g). Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti rugi

Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri memberikan putusan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari yang mengukuhkan atau mengubah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Sebelum memberikan putusan, Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri dapat

meminta pertimbangan atau pendapat pemilik tanah yang berkeberatan, P2T dan/atau instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No.20 Tahun 1961.

h). Pembayaran ganti rugi

Yang berhak menerima ganti rugi adalah :³⁵

- 1). Pemegang hak atas tanah;
- 2). Nazir untuk tanah wakaf;
- 3). Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HM/HPL diberikan kepada pemegang HM/HPL;
- 4). Ganti rugi bangunan dan atau tanaman dan atau benda-benda yang ada diatas tanah HGP/HP yang diberikan di atas tanah HM/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan atau tanaman dan atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak.

Ganti rugi menurut Pasal 45 Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007

³⁵ Maria S.W. Soemardjono, *Op.cit.*, hal.292

diberikan dalam bentuk :

- 1). Uang;
- 2). Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;

- 3). Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
- 4). Recognisi berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu (Pasal 48), yakni :

- 1). Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
 - 2). Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 - 3). Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
 - 4). Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.
- Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

i). Pelepasan hak

Pada saat ganti rugi dalam bentuk uang diterima, yang berhak menerima membuat surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak, diikuti dengan pembuatan Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak atas Tanah atau Penyerahan Tanah oleh P2T. Penerima ganti rugi menyerahkan dokumen asli yang diperlukan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau

diserahkan berdasarkan surat pernyataan penyerahan atau pelepasan hak dan/atau Penetapan Pengadilan Negeri.

j). Pengurusan hak atas tanah

P2T melakukan pemberkasan dokumen yang dilampirkan pada Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk diserahkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi berlaku juga sebagai pemberian kuasa dari pemegang hak atas tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah menjadi tanah negara. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah.

k). Pelaksanaan pembangunan fisik dapat dimulai setelah pelepasan hak atas tanah dan atau bangunan dan atau tanaman atau telah dititipkannya ganti rugi di Pengadilan Negeri setempat.

Ganti rugi yang dititipkan pada Pengadilan Negeri maka untuk melaksanakan pembangunan fisik diterbitkan keputusan oleh Bupati/Walikota/Gubernur DKI.

l). Evaluasi dan Supervisi

Disamping butir-butir yang diuraikan diatas, Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 ini juga memuat ketentuan tentang : (1) pengadaan tanah skala kecil (Pasal 54 sampai dengan Pasal 60); dan (2) pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 61, Pasal 62). Pada prinsipnya untuk pelaksanaan pembangunan

terkait dengan dua hal tersebut dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati para pihak. Untuk pengadaan tanah skala kecil dapat dilakukan dengan atau tanpa bantuan P2T.

D. Pemberian Ganti Rugi Kepada Bekas Pemegang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Ganti Rugi

Pengertian ganti rugi tidak didefinisikan secara pasti dalam Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007, akan tetapi telah disebutkan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (12), bahwa ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena proyek pengadaan tanah.

2. Subyek Atas Ganti Rugi

Pasal 43 ayat (1) Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 menyebutkan bahwa yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nashir bagi harta benda wakaf. Dalam hal tanah hak pakai/hak guna bangunan di atas tanah hak milik/di atas tanah hak pengelolaan, yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang hak milik/ pemegang hak pengelolaan.

Ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah di atas tanah hak pakai/tanah hak guna bangunan yang diberikan di atas tanah hak milik/tanah hak pengelolaan

diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Berdasarkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Ayat (1) atau Pasal 41 Ayat (6) dan Ayat (7) Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 dalam jangka waktu :

- a. paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan tersebut ditetapkan apabila bentuk ganti rugi berupa uang; atau
- b. yang disepakati pemilik dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah apabila ganti rugi dalam bentuk selain uang.

Ganti rugi yang diberikan dalam bentuk uang, Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota mengundang para pihak yang berhak atas ganti rugi untuk menerima ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati, pada waktu dan tempat yang ditentukan. Undangan untuk menerima ganti rugi harus sudah diterima yang berhak paling lambat 3 (tiga) hari sebelum tanggal pembayaran ganti rugi.

3. Pembayaran Ganti Rugi

Tanah mempunyai fungsi sosial, artinya lebih mengutamakan kepentingan sosial dari pada kepentingan pribadi/perorangan. Namun demikian dalam pengadaan tanah mempunyai prinsip lebih mengutamakan kepentingan umum ini bukan berarti mementingkan kepentingan umum dengan mentelantarkan kepentingan pribadi/perorangan. Hal ini karena asas

pengadaan tanah itu sendiri menggunakan prinsip mengutamakan kepentingan umum dengan tanpa harus mentelantarkan kepentingan perorangan/golongan, yang berarti setiap pelepasan hak atas tanah harus diberikan ganti rugi kepada pemiliknya.

Kaitannya dengan pengadaan tanah, jenis kebendaan lainnya yang mendapatkan ganti rugi sesuai dengan Keppres No.55 Tahun 1993, Perpres No.36 Tahun 2005 maupun Perpres No.65 Tahun 2006 adalah tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang ada kaitannya dengan tanah. Untuk penggantian tanah dengan standar NJOP/nilai harga nyata dengan memperhatikan NJOP tahun yang sedang berjalan, sedangkan untuk bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah menggunakan standar yang dikeluarkan instansi teknis Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Masalah tanaman berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian untuk pemerintah tingkat pusat, dan Dinas Pertanian untuk pemerintah daerah, untuk bangunan dan benda-benda lainnya berdasarkan standar yang dikeluarkan dari instansi terkait.

Harga penggantian untuk tanaman, bangunan dan benda lainnya yang berkaitan dengan tanah jika tidak menggunakan standar harga pasaran, pasti akan menambah permasalahan dalam pengadaan tanah itu sendiri. Secara umum harga ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, baik yang menyangkut ganti rugi atas tanah, tanaman, bangunan dan benda lainnya yang berkaitan dengan tanah, masih dianggap dibawah harga pasaran.

Pembayaran ganti rugi dapat dilaksanakan apabila telah mempunyai kesepakatan bersama tentang besarnya harga. Dan proses pembayaran ganti rugi harus didahului dengan pelepasan/penyerahan hak atas tanahnya yang diketahui oleh pejabat yang berwenang dan disaksikan pihak-pihak terkait termasuk Panitia Pengadaan Tanah. Pelepasan hak ini harus disertai dengan penyerahan semua surat-surat yang berkaitan dengan tanah.

Pembayaran ganti rugi pada prinsipnya diarahkan kepada pemilik tanah/kepada mereka yang diberi kuasa sah oleh pemilik. Sistem pembayaran ganti rugi ini dengan cara tunai, baik dengan pembayaran langsung berbentuk uang atau berbentuk cek. Besarnya ganti rugi ini dibayarkan sesuai dengan kesepakatan para pihak dan tidak dikenakan pemotongan dengan dalih apa pun, karena untuk biaya administrasi telah dianggarkan langsung oleh Panitia Pengadaan Tanah. Untuk biaya peralihan hak atas pelepasan hak atas tanah, sama halnya dengan peralihan hak atas tanah pada umumnya, yaitu dikenakan pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), yang biaya ini juga ditanggung oleh Panitia Pengadaan Tanah bagi pemilik tanah yang akan menerima uang ganti rugi baik itu akibat pelepasan hak atas tanah maupun akibat pencabutan hak, keduanya tidak dibenarkan jika dibebankan kepada pemilik tanah atau dengan cara pemotongan uang ganti rugi.

Prinsip ganti rugi dalam pelepasan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Perpres No.36 Tahun 2005 adalah memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik kepada pemegang hak atas tanah yang terkena pelepasan hak atas tanah terhadap tanahnya, bahkan bila memungkinkan lebih baik kehidupannya daripada kondisi sebelum tanahnya

dibebaskan. Jika dilihat dari kata-kata demi kelangsungan hidup pemegang hak, sudah sepantasnya ganti rugi itu akan lebih besar dari harga pasaran, karena jika ternyata nilai ganti rugi itu lebih rendah/sama juga dengan harga pasaran maka yang diklasifikasikan belum banyak memberikan perbaikan kehidupan bagi orang yang dikenakan pelepasan hak atas tanahnya.

Nilai ganti rugi jika berdasarkan Perpres No.36 Tahun 2005 tetap mengacu kepada NJOP, dan apabila berdasarkan Perpres No.65 Tahun 2006 didasarkan NJOP dan harga pasaran dengan memperhatikan NJOP yang sedang berjalan, sedangkan untuk nilai ganti rugi terhadap tanaman, barang-barang yang ada di atas tanah akan ditentukan oleh unit terkait, artinya untuk tanaman akan ditentukan Departemen Pertanian beserta jajaran instansinya.

Seseorang yang menguasai tanah tanpa wewenang/kuasa dari pemilik tanah dalam Keppres No.55 Tahun 1993, Perpres No.36 Tahun 2005, Perpres No.65 Tahun 2006 maupun PMNA/Ka.BPN No.1 Tahun 1994, tetap diberikan uang ganti rugi yang disebut dengan uang santunan, yang besarnya ditentukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Penentuan besarnya uang santunan ini tidak harus didahului dengan musyawarah kedua belah pihak, akan tetapi cukup dengan penentuan sepihak yaitu Panitia Pengadaan Tanah.

4. Penetapan Besarnya Ganti Rugi

Penetapan besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah sesuai dengan Perpres No.65 Tahun 2006, sedangkan menurut Perpres No.36 Tahun 2005, Panitia Pengadaan Tanah hanya mempunyai wewenang untuk memberikan taksiran besarnya ketetapan ganti rugi. Sebelum adanya penetapan uang ganti rugi, pekerjaan yang harus

didahulukan adalah musyawarah antara para pemilik tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku yang diberikan ganti rugi hak atas tanah akibat dilakukan pelepasan hak atas tanah/pencabutan adalah tanah itu sendiri, benda-benda dan tanaman yang ada di atas tanah. Jika dilihat dari ketentuan yang berlaku, bahwa penggantian tersebut hanya berupa penggantian yang bersifat material saja. Faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, disamping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir adalah :

1. Lokasi atau letak tanah (strategis atau kurang strategis);
2. Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah atau penggarap);
3. Status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain);
4. Kelengkapan sarana dan prasarana;
5. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara atau tidak);
6. Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
7. Biaya pindah tempat atau pekerjaan; dan
8. Kerugian terhadap turunnya penghasilan si pemegang hak.

Berdasarkan Pasal 13 Perpres No.36 Tahun 2005 dasar penetapan ganti rugi adalah ;

1. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)/nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga Tim Penilaian harga tanah yang ditunjuk oleh panitia;
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;

3. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian;

Sedangkan penetapan harga ganti rugi yang berdasarkan Perpres No.65 Tahun 2006 adalah sama halnya dengan ketentuan yang diatur dengan Perpres No.36 Tahun 2005.

Selama ini yang dikategorikan kerugian yang akan ditanggung oleh pemerintah terbatas kepada tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang terkait. Idealnya pemberian ganti rugi harus memperhitungkan segala akibat kerugian pengadaan tanah baik yang bersifat material maupun non material. Apabila hal ini dilaksanakan pemerintah secara penuh, akan memberi kesan kepada khalayak bahwa perhatian pemerintah kepada masyarakat cukup bagus.

Penetapan besarnya ganti rugi harus ada kesepakatan antara pemilik tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah dalam hal ini adalah pemerintah, kedua belah pihak harus mengadakan musyawarah untuk mencari mufakat bersama. Musyawarah ini bisa dilakukan berulang kali sampai menemukan titik mufakat, akan tetapi sering sekali sampai kesekian kali tidak menemukan kata mufakat di antara para pihak terhadap penentuan besarnya uang ganti rugi, atau paling tidak mendekati kesepakatan. Dalam musyawarah penentuan besarnya ganti rugi ini tidak berlaku sistem *votting* atau pemungutan suara, artinya ditentukan oleh satu pihak dengan mengabaikan pihak lain atau mengambil suara terbanyak dari para pemilik tanah. dalam musyawarah penentuan besarnya ganti rugi ini sebenarnya hanya ada dua pihak yang berkepentingan yaitu satu pihak pemerintah yang diwakili oleh Panitia Pengadaan Tanah, dan pihak lain adalah pemegang hak atas tanah.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Letak Lokasi Penelitian

Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh merupakan dua dari 4 kelurahan yang berada dalam wilayah Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga, Propinsi Jawa Tengah. Letak kedua kelurahan tersebut kurang lebih 2 kilometer dari pusat pemerintahan kota Salatiga yang berada di depan lapangan Pancasila. Kelurahan Kecandran berada di ketinggian antara 550 sampai 650 meter dari permukaan laut dan berbatasan dengan :³⁶

- Sebelah Timur : Kelurahan Dukuh
- Sebelah Selatan : Kelurahan Kumpulrejo
- Sebelah Utara : Kelurahan Pulutan
- Sebelah Barat : Kelurahan Gedangan

sedangkan Kelurahan Dukuh berada di ketinggian 525 sampai 550 meter dari permukaan laut dan berbatasan dengan :³⁷

- Sebelah Timur : Kelurahan Tegalsari
- Sebelah Selatan : Kelurahan Kumpulrejo
- Sebelah Utara : Kelurahan Mangunsari
- Sebelah Barat : Kelurahan Kecandran

³⁶ Data dari Kelurahan Kecandran Kecamatan Sidomukti Salatiga, 18 Maret 2010.

³⁷ Data dari Kelurahan Dukuh, Kecamatan Sidomukti Salatiga, 19 Maret 2010.

2. Keadaan Wilayah

Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga merupakan daerah yang lingkungannya masih bersih, jauh dari polusi dan kebisingan. Kecamatan yang mempunyai luas sekitar 1.074,64 hektar serta berpenduduk sekitar 40.095 orang ini,³⁸ diperuntukkan sebagai kawasan pertanian terutama ladang (tegalan).

Tanah di wilayah Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh terdiri dari lahan produktif dan non produktif yang harganya masih sangat murah dengan mayoritas struktur tanahnya berupa lembah yang cukup curam. Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh merupakan dua wilayah yang cukup luas di Kecamatan Sidomukti.

3. Penggunaan Tanah

Penggunaan tanah adalah penggunaan untuk segala kegiatan pada suatu waktu tertentu baik untuk pertanian maupun untuk non pertanian. Penggunaan tanah merupakan proses yang selalu dinamis dan dapat mencerminkan aktivitas penduduk suatu wilayah atau daerah tertentu. Selain itu penggunaan tanah merupakan salah satu faktor utama aktivitas ekonomi penduduk untuk menunjang dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Mayoritas penggunaan tanah di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh adalah untuk usaha pertanian sebagian lagi berupa lahan perumahan. Penggunaan tanahnya meliputi lahan perumahan seluas

³⁸Data dari Kantor Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga, 22 Maret 2010.

20,500 hektar sedangkan ladang (tegalan) luasnya mencapai 414 hektar. Keadaan ini menunjukkan bahwa Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh tergolong daerah yang bersifat agraris.³⁹

Dari keseluruhan luas wilayah 1.074,64 hektar tidak terdapat tanah kosong dalam arti status kepemilikan tanahnya. Hal ini menunjukkan bahwa tanah di wilayah Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti seluruhnya sudah dikuasai atau dimiliki baik secara perseorangan maupun badan hukum tertentu.

4. Lahan Yang Akan Dibebaskan

Lahan atau tanah yang dibebaskan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga yang menghubungkan antara wilayah Salatiga Selatan berputar ke Salatiga Barat sampai perbatasan Kabupaten Semarang adalah seluas kurang lebih 63,481 hektar yang terletak di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti dengan jarak tempuh mencapai 13,5 kilometer.⁴⁰

Tanah tersebut 60% (enam puluh persen) dari 63,481 hektar lahan yang diperlukan untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga adalah wilayah Kelurahan Dukuh, dan sisanya 40% (empat puluh persen) dari 63,481 hektar adalah wilayah Kelurahan Kecandran. Status tanah yang akan dibebaskan adalah tanah Hak Milik yang sudah bersertifikasi, dimana sebagian besar pemilik tanah tersebut telah menyatakan

³⁹ Data dari Kantor Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga, 22 Maret 2010.

⁴⁰ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010. kesediaannya untuk melepaskan hak atas tanahnya kepada Panitia

Pengadaan Tanah.

Biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga ini sebesar Rp.200 miliar, sedangkan yang masih dialokasikan sebesar Rp.49,6 miliar yang bersumber dari APBN. Dana sebesar itu telah dikerjakan secara bertahap setiap 3 bulan. Tiga bulan pertama 40 persen, kedua 30 persen, ketiga 20 persen dan tiga bulan terakhir sepuluh persen. Selain diambil dari APBN, proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga ini juga dibiayai oleh APBD Salatiga dan selebihnya dibantu oleh Pemerintah Propinsi (Pemprop) Jawa Tengah melalui program PPOA APBD Tingkat I Jawa Tengah.⁴¹

Pada tahun 2008, dana yang telah dikeluarkan oleh APBD Salatiga adalah sebesar Rp.21 miliar, begitu pula pada tahun 2009. Sedangkan pada tahun 2010 ini diperkirakan dana yang akan dikeluarkan adalah sebesar Rp.5 miliar.⁴²

B. Pelaksanaan Dan Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga

Pembangunan terutama untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup, sedangkan pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip

⁴¹ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

⁴² Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

penghormatan terhadap hak individu yang sah atas tanah. Atas dasar pertimbangan ini maka dalam setiap pengadaan tanah diusahakan dengan cara yang seimbang dan memperhatikan status tanah yang diperlukan serta subyek yang memerlukan tanah tersebut.

Secara sistematis dapat digambarkan dalam tabel 1 berikut ini :

Tabel 1
Rincian Kegiatan Yang Dilakukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)
Dalam Rangka Memperoleh Areal Tanah Untuk Dibebaskan

No.	Rincian Kegiatan	Instansi Pelaksana
1.	Permohonan Izin Lokasi	SKPD Pengguna Tanah
2.	Pembuatan Izin Lokasi	Bagian Tapem
3.	Penyusunan RKA	DPU
4.	Rapat Koordinasi	SKPD Terkait
5.	Sosialisasi/Pemberitahuan	Bagian Tapem
6.	Pengukuran Kebutuhan Lebar Jalan	DPU, Bappeda
7.	Pengukuran Bidang	Kantor Pertanahan
8.	Input Data	Kantor Pertanahan
9.	Sosialisasi Hasil Ukur	Bagian Tapem
10.	Penaksiran Harga Tanah	Appresail
	a. Penyelesaian Administrasi s/d Penunjukkan	Bagian Administrasi Pembangunan
	b. Menerima Hasil Taksiran	Bagian Administrasi Pembangunan
11.	Finalisasi Ukuran Bidang Tanah	Kantor Pertanahan
12.	Negosiasi	Bagian Tapem
13.	Pemberkasan & Validasi Data	Bagian Tapem
14.	Pengajuan SPP	Bagian Tapem
15.	Persiapan Administrasi	Bagian Tapem
16.	Pembayaran	Bagian Tapem
17.	Penyelesaian Administrasi	Bagian Tapem

Sumber : Data dari Kantor Tata Pemerintahan Kota Salatiga, Tahun 2009

Adapun susunan Kepanitiaan P2T dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga adalah sebagai berikut :⁴³

- a. Sekretaris Daerah : Drs. Sri Sejati K, MM, sebagai Ketua yang merangkap anggota;
- b. Asisten Tata Praja Sekretaris Daerah : Ir. Tri Susilo Budi sebagai Wakil Ketua yang merangkap anggota;
- c. Kepala Kantor Pertahanan : Ir. Nugroho Sanyata, MM, sebagai Sekretaris merangkap anggota;
- d. Kepala Dinas Pekerjaan Umum : Ir. Saryono sebagai anggota;
- e. Kepala Dinas Pertanian : Ir. Husnani, MM, sebagai anggota;
- f. Kepala Badan Pembangunan Daerah : Drs. Cholil As'ad sebagai anggota;
- g. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah : Kusumo Aji, SH, sebagai anggota;
- h. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah : Nugroho Indra, SH, MHum, sebagai anggota;
- i. Kepala Kecamatan Sidomukti : Nunuk Dartini, Spd., MSi, sebagai anggota;

Panitia Pengadaan Tanah ini bertugas :

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atas tanahnya

⁴³Bambang Prajuritno, *Wawancara Pribadi*, Staff Kantor Pertanahan Kota Salatiga, 23 Maret 2010. akan dilepaskan;

- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan;
- c. Menaksirkan dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang haknya akan dilepaskan;
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah dengan perubahan untuk menetapkan besarnya ganti kerugian.

1. Tahap Yang Dilakukan P2T

a. Penyuluhan

Tahap yang dilakukan oleh panitia setelah mendapat izin lokasi dan luas tanah serta pelepasan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 2007 adalah melakukan penyuluhan. Panitia mengundang masing-masing pihak untuk hadir di Kantor Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga.

Penyuluhan dilakukan oleh panitia dan pihak ketiga. Pihak yang disuluh adalah masyarakat yang tanahnya terkena lokasi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga. Maksud dan tujuan penyuluhan kepada para pemegang hak atas tanah adalah agar masyarakat memahami dan menerima kehadiran proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga.

Penyuluhan dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali antara lain di :

- 1). Kantor Kelurahan Kecandran sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada tanggal 6 Nopember 2008 dan 18 Nopember 2008, dan;
- 2). Kantor Kelurahan Dukuh sebanyak 1 (satu) kali yaitu pada tanggal 12 Nopember 2008.

yang dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Selain pemilik tanah, dalam penyuluhan tersebut juga dihadiri para Kepala Kelurahan dan tokoh masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga. Dengan adanya penyuluhan yang menyampaikan maksud dan tujuan dari dibangunnya Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, maka pemilik tanah yang terkena

proyek tersebut merelakan, asalkan dimusyawarahkan ganti kerugiannya.⁴⁴

Dari 20 responden atau 100% (seratus persen) pemilik tanah yang diteliti memberikan respon bahwa telah memahami maksud dan tujuan atas proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, sehingga tidak ada yang keberatan atas pengadaan tanah itu. Setelah penyuluhan dilakukan dan diterima baik oleh pemegang hak atas tanah maka dilanjutkan dengan penetapan batas lokasi yang akan dibebaskan.

Penetapan batas tanah itu dilakukan oleh panitia yang disaksikan juga tokoh masyarakat informal dan para pihak yang tanahnya berbatasan. Berdasarkan penetapan dan pengakuan batas oleh para

⁴⁴Hudi Ismail, *Wawancara Pribadi*, Warga Dukuh, Kelurahan Kecandran, 18 Maret 2010.

pihak yang tanahnya berbatasan tersebut berarti telah memenuhi asas *contradictuir delimitatie* untuk pengukuran suatu bidang tanah secara kadaster. Setelah penetapan batas lokasi maka dilanjutkan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah itu, termasuk tanaman, bangunan dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah itu.

b. Inventarisasi

Kegiatan inventarisasi atas bidang-bidang tanah yang telah ditetapkan batas-batasnya itu dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan menugaskan petugas dari instansi yang bertanggung jawab dibidangnya masing-masing.

Lokasi tanah yang terkena pelepasan hak atas tanah untuk proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga di

Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Salatiga sesuai hasil penelitian penulis secara umum adalah tanah pertanian, sehingga petugas inventarisasi yang ditugaskan panitia untuk menginventarisir segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah itu hanya petugas yang menangani secara khusus di bidang-bidang pertanahan dan pertanian. Petugas-petugas khusus yang ditugaskan oleh panitia itu terdiri dari antara lain :⁴⁵

- 1). Petugas Pertanahan Kota Salatiga, yang bertugas melakukan pengukuran dan pemetaan, penyelidikan riwayat penguasaan dan penggunaan tanah guna mengetahui luas, status pemegang hak atas tanah yang bersangkutan;

⁴⁵ Bambang Prajuritno, *Wawancara Pribadi*, Staff Kantor Pertanahan Kota Salatiga, 23 Maret 2010.

- 2). Petugas Kantor Dinas Pertanian Kota Salatiga, yang bertugas melakukan pendataan terhadap jenis tanaman yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga guna mengetahui pemilik, jenis, umur dan koordinasi tanaman di lokasi tanah yang bersangkutan.

Petugas-petugas tersebut diatas adalah merupakan satu tim dan melaksanakan tugasnya secara serentak, dibawah koordinasi panitia. Hasil kerja tim terpadu tersebut adalah Petugas pertanahan Kota Salatiga telah berhasil melakukan pengukuran dan pemetaan tanah secara kadaster, penyelidikan riwayat penguasaan dan penggunaan tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga dan mengetahui secara jelas dan benar bahwa luas lokasi dan pemilik tanah di :

1). Kelurahan Kecandran

Luas tanah : 29,734 Ha
Jumlah pemilik : 34 orang
Jenis tanah : ladang
Status hak atas tanah : Hak Milik (Letter C)
Penggunaan tanah : untuk pertanian

2). Kelurahan Dukuh

Luas tanah : 33,747 Ha
Jumlah pemilik : 68 orang
Jenis tanah : ladang
Status hak atas tanah : Hak Milik (Letter C)
Penggunaan tanah : untuk pertanian

keadaan para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga kebanyakan adalah petani.

Petugas Dinas Pertanian Kota Salatiga telah berhasil menginventarisir berbagai tanaman tumbuh yang ada diatas lokasi tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga. Laporan hasil inventarisasi tim terpadu tersebut diatas ditanda tangani masing-masing petugas yang melaksanakan tugas dan dilegalisir oleh atasan dan pimpinan instansi yang bersangkutan dan selanjutnya diserahkan kepada panitia. Laporan hasil inventarisasi itu oleh panitia selama 1 (satu) bulan diumumkan di empat tempat, yakni :

- 1). Kantor Pertanahan Kota Salatiga;
- 2). Kantor Kecamatan Sidomukti Salatiga;
- 3). Kantor Kelurahan Kecandran;

4). Kantor Kelurahan Dukuh.

Pengumuman hasil inventarisasi tersebut dengan maksud agar memberikan kesempatan kepada masyarakat luas yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatannya secara tertulis dengan bukti-bukti yang berkaitan dengan tanah itu kepada panitia guna diadakan perubahan-perubahan seperlunya. Namun selama pengumuman berlangsung tidak ada pihak lain yang merasa berkeberatan atas lokasi tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga.⁴⁶

c. Proses Berlangsungnya Musyawarah Antara Panitia Pengadaan Tanah Dengan Pemegang Hak Atas Tanah

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga Propinsi Jawa Tengah dilangsungkan melalui musyawarah.

Kegiatan musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dengan para pemegang hak atas tanah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah. Proses berlangsungnya musyawarah sebagai berikut :

- 1). Setelah panitia bersama rekanan melakukan penyuluhan kepada para pemegang hak atas tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, maka panitia mengundang lagi pihak ketiga dan pemegang hak atas tanah itu untuk melakukan musyawarah. Tempat dilangsungkannya musyawarah ditentukan oleh panitia dalam surat undangan. Kegiatan musyawarah dilakukan sampai 10 (sepuluh) kali dengan tempat

yang berbeda-beda antara lain di Kantor Kelurahan Kecandran, Kantor Kelurahan Dukuh, Kantor Kecamatan Sidomukti dan Balaikota Salatiga.⁴⁷

⁴⁶ Bambang Prajuritno, *Wawancara Pribadi*, Staff Kantor Pertanahan Kota Salatiga, 23 Maret 2010.

⁴⁷ Bambang Prajuritno, *Wawancara Pribadi*, Staff Kantor Pertanahan Kota Salatiga, 23 Maret 2010.

- 2). Dalam kegiatan musyawarah antar kedua belah pihak yang berkepentingan yang dipimpin oleh ketua panitia itu dihadiri langsung oleh para pemegang hak atas tanah. Menurut keterangan dari para pemegang hak milik atas tanah (20 responden atau 100%) demikian pula para narasumber bahwa pemilik tanah secara langsung mengikuti musyawarah dengan Panitia Pengadaan Tanah. Musyawarah tersebut menghasilkan kesepakatan diantara para pihak yang bermusyawarah, yaitu bersedia menyerahkan hak atas tanahnya kepada Panitia Pengadaan Tanah guna pelaksanaan proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga dengan menerima ganti kerugian dari Panitia Pengadaan Tanah sebagai imbalannya.
- 3). Mengenai ganti kerugian yang dimusyawarahkan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - a). Nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan tahun terakhir untuk tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga.
 - b). Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah :
 - (1). Lokasi tanah;
 - (2). Jenis hak atas tanah;

- (3). Status penguasaan tanah;
- (4). Peruntukan tanah;
- (5). Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- (6). Prasarana yang tersedia;
- (7). Fasilitas dan utilitas;
- (8). Lingkungan;
- (9). Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

c). Nilai taksir tanaman atau bangunan

Hal-hal tersebut diatas dijelaskan panitia kepada para pihak untuk dimusyawarahkan. Sedangkan bentuk dan jumlah ganti kerugian adalah merupakan kehendak dan kewenangan dari para pihak yang bersangkutan untuk dimusyawarahkan. Faktor-faktor tersebut diatas, pada saat penulis melakukan penelitian ternyata bahwa :

- 1). Lokasi tanah : terletak di daerah yang strategis hanya 2 kilometer dari pusat kota Salatiga dan hanya 30 menit sampai ke tempat pariwisata Kopeng;
 - 2). Jenis hak atas tanah : Hak Milik (sudah bersertifikat);
 - 3). Status penguasaan tanah : pemilik;
 - 4). Peruntukan : tanah pertanian;
 - 5). Prasarana yang tersedia : berupa listrik;
- d). Kedudukan para pihak yang bermusyawarah adalah sama atau sejajar tanpa ada perbedaan musyawarah berlangsung secara

kekeluargaan untuk saling mendengar dan menerima pendapat.

- e). Para pemegang hak diberi kesempatan untuk secara bebas mengemukakan pikiran dan pendapat berupa pertanyaan, usul dan saran mengenai pembebasan tanah dan pemberian ganti kerugiannya.⁴⁸
- f). Para pemegang hak atas tanah mengusulkan agar penetapan besarnya ganti kerugian didasarkan pada harga pasaran (umum) setempat yaitu Rp.70.000,- sampai Rp.100.000,- per meter persegi. Sebaliknya pihak Panitia Pengadaan Tanah memberikan usul, saran dan pendapat kepada para pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga. Pemberian tanggapan itu pada dasarnya mengenai jumlah ganti kerugian dengan pertimbangan atas kemampuan dana yang tersedia, demikian juga arti pentingnya proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga bagi daerah disekitar lokasi proyek pembangunan tersebut.
- g). Demikian pula menurut keterangan yang diperoleh dari pemilik hak atas tanah yang diteliti sebanyak 20 responden atau 100% menyatakan bahwa musyawarah dilakukan tanpa ada unsur pemaksaan dari pihak manapun. Karena itu para pemilik hak atas tanah yang bersangkutan tidak berkeberatan bila tanahnya diambil oleh Panitia Pengadaan Tanah (apalagi yang

lahannya non produktif) asal pemberian ganti kerugian dimusyawarahkan.

- h). Menurut Panitia Pengadaan Tanah bahwa dasar penetapan ganti kerugian didasarkan pada harga pasaran (umum)

⁴⁸~~Danuri, Wawancara Pribadi~~, Warga Kelurahan Dukuh, 19 Maret 2010. setempat.

Musyawarah yang dilakukan oleh kedua belah pihak berhasil menetapkan harga tanah terendah sebesar Rp.90.000,- (sembilan puluh lima ribu rupiah) per meter persegi, sedangkan harga tanah tertinggi sebesar Rp.120.000,- per meter persegi untuk tanah milik perorangan sesuai dengan letak lokasi, status hak atas tanah. Untuk harga tanaman, besarnya ditetapkan dengan standar Dinas Pertanian Kota Salatiga. Tim Pembebasan Tanah Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga mengimbau kepada seluruh warga penerima dana kompensasi untuk segera melapor kepada pemerintah jika dalam penerimaan tersebut, ada tekanan atau pemerasan dari pihak tertentu. Hal tersebut perlu dilaporkan warga, karena kesepakatan kompensasi itu merupakan kesepakatan antara pemerintah dengan pemilik tanah. Dengan demikian jika ada pihak lain yang ingin mencari keuntungan dari peristiwa tersebut, warga diharapkan tidak melayaninya. Hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap responden sebagai pemilik hak atas tanah yang terkena pembebasan guna proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga diperoleh

keterangan mengenai sikap mereka terhadap proyek tersebut bahwa secara umum proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga diterima dengan baik, sebab mereka menyadari bahwa daerah mereka merupakan daerah yang menghubungkan antara Salatiga Selatan hingga Salatiga Barat sehingga dapat memecah keramaian yang semakin padat di dalam Kota Salatiga. Para responden tersebut diatas menyatakan menerima dengan sukarela atas hasil musyawarah.

- i). Setelah musyawarah antara kedua belah pihak sepakat menetapkan besar dan bentuknya ganti kerugian, maka panitia menuangkan hasil musyawarah tersebut dalam Keputusan Panitia tentang bentuk besarnya ganti kerugian sesuai kesepakatan tersebut. Kemudian keputusan panitia tersebut disampaikan kepada kedua belah pihak untuk dilaksanakan.

2. Ganti Kerugian Yang Diberikan Kepada Pemegang Hak Atas Tanah

a. Bentuk Ganti Kerugian Yang Diberikan

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan dalam rangka pembebasan tanah guna proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Kota Salatiga Propinsi Jawa Tengah ternyata bentuk ganti kerugian yang diberikan oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagai pihak yang memerlukan tanah kepada para pemegang hak atas tanah itu berupa uang saja.

Cara pembayaran ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sebagai berikut .⁴⁹

- 1). Berdasarkan keputusan panitia tentang hasil musyawarah maka Panitia Pengadaan Tanah (P2T) membuat daftar nominatif pemberian ganti kerugian sesuai hasil inventarisasi dari tim

⁴⁹ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010. terpadu yang ditugaskan panitia.

- 2). Kemudian mengundang para pemilik hak atas tanah yang bersangkutan untuk hadir di Kantor Kelurahan Kecandran dan Kantor Kelurahan Dukuh guna membuka rekening di Bank Jateng untuk menerima ganti kerugian. Menurut keterangan yang penulis peroleh selama melakukan penelitian di Kelurahan Kecandran dan Kelurahan Dukuh, baik dari Panitia Pengadaan Tanah maupun dari para pemegang hak atas tanah yang terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga bahwa pembayaran ganti kerugian dilakukan dengan cara mentransfer ke rekening masyarakat yang ada di Bank Jateng.
- 3). Pemegang hak atas tanah yang telah meninggal dunia maka ahli warisnya harus menunjukkan surat keterangan kematian yang diketahui oleh Kepala Kelurahan dan Kepala Kecamatan serta menunjukkan identitas diri berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari ahli waris yang bersangkutan.
- 4). Pihak Panitia Pengadaan Tanah menjelaskan bahwa pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah adalah dengan cara pencairan dana melalui rekening Bank Jateng Cabang Salatiga. Jadi, warga yang tanahnya terkena proyek

pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga harus membuka rekening terlebih dahulu di Bank Jateng Cabang Salatiga. Dana tersebut dikucurkan Pemerintah Kota (Pemkot) Salatiga melalui Tim Pembebasan Tanah Jalan Lingkar Selatan (JLS).

- 5). Kemudian dari para pemegang hak atas tanah menyatakan bahwa telah menerima pembayaran ganti kerugian dari Panitia Pengadaan Tanah dengan baik dan penuh tanpa ada pemotongan. Ganti kerugian secara keseluruhan dalam bentuk uang. Ganti kerugian tersebut diberikan untuk tanah dan tanaman saja, karena diatas tanah yang terkena lahan proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga tidak terdapat bangunan atau benda lain selain tanaman.
- 6). Pemberian ganti kerugian itu disaksikan pula oleh anggota-anggota Panitia Pengadaan Tanah.
- 7). Bukti tanda penerimaan tersebut disatukan dengan Berita Acara Kesepakatan.
- 8). Bersamaan dengan pemberian ganti kerugian tersebut, dibuat juga Berita Acara Serah Terima dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah dari pemegang hak atas tanah yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan semua anggota Panitia Pengadaan Tanah.
- 9). Pada saat yang sama pula asli surat-surat yang bersangkutan oleh pemegangnya diserahkan kepada panitia antara lain Surat Pernyataan, Surat Pernyataan Tanah Tidak Dalam Sengketa,

SPPT PBB Tahun 2008, Surat Tanda Terima Setoran, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertipikat dan Surat Ukur.

10). Selesainya Berita Acara Serah Terima tersebut dibuat, maka Panitia Pengadaan Tanah berkenan mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah untuk memperoleh sertipikat atas nama pihak yang memerlukan tanah dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA (UU Nomor 5 Tahun 1960).

b. Dasar Yang Dipakai Dalam Penghitungan Ganti Kerugian

Dasar perhitungan ganti kerugian atas tanah yang terkena lahan pelepasan hak atas tanah guna proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga didasarkan atas nilai jual pasaran (umum) setempat, karena harga tanah di daerah tersebut memang relatif masih murah. Sehingga harga pasaran daerah setempat saja dirasa oleh Panitia Pengadaan Tanah sudah merupakan harga standar untuk ganti kerugian. Jadi dalam ganti kerugian tersebut Panitia Pengadaan Tanah tidak terkesan seenaknya menetapkan harga ganti kerugian dan pihak pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga merasa tidak dirugikan sama sekali.

Penetapan harga yang telah disepakati kedua belah pihak adalah harga terendah sebesar Rp.90.000,- per meter persegi, sedangkan harga tertinggi sebesar Rp.120.000,- per meter persegi. Dengan demikian maka cara perhitungannya adalah NJOP ditambah harga umum dibagi dua yang hasilnya akan ketemu nilai jual. Untuk

harga tanaman penetapan besarnya ganti kerugian disesuaikan dengan standar Dinas Pertanian Kota Salatiga.

Ternyata perhitungan ganti kerugian berdasarkan harga pasaran daerah setempat dirasa oleh Panitia Pengadaan Tanah cukup baik dan sesuai dengan letak dan kondisi setempat. Sehingga tidak merugikan para pemegang hak atas tanah yang terkena lahan pelepasan hak atas tanah guna proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga.

Pembayaran ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah dilakukan secara langsung. Panitia Pengadaan Tanah tidak melakukan pembayaran melalui perantara pihak lain. Pembayaran itu diterima langsung oleh para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan cara pencairan melalui Bank Jateng Cabang Salatiga.

Menurut pendapat penulis, pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga tersebut sudah cukup baik terbukti dengan terpenuhinya asas-asas umum pengadaan tanah yaitu :

- 1). Asas Kesepakatan, dimana seluruh kegiatan pengadaan tanah tersebut dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Selain itu, kegiatan fisik pembangunan dilaksanakan setelah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan;

- 2). Asas Kemanfaatan, dimana pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga tersebut mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas;
- 3). Asas Keadilan, warga masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya atau setara dengan keadaan semula dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik;
- 4). Asas Kepastian, dimana pengadaan tanah tersebut dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing. Sebagaimana dalam peraturan presiden, pihak yang memerlukan tanah kepastian hukumnya lebih dijamin dibandingkan dengan pihak yang kehilangan tanahnya;
- 5). Asas Keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah tersebut masyarakat yang terkena dampak diberikan informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti serta hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan;
- 6). Asas Keikutsertaan/Partisipasi, adanya peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi).

C. Faktor-Faktor Yang Menjadi Alasan Dilakukannya Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga

Pada awalnya yang menjadi alasan dilakukannya pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga adalah dikarenakan sebagian ibukota kabupaten/kota bahkan ibukota kecamatan di Jawa Tengah sudah memiliki jalan lingkar serta keinginan Pemerintah Kota (Pemkot) untuk memecah pemusatan kegiatan ekonomi masyarakat yang selama ini terpusat di sekitar Jalan Jenderal Sudirman.

Pada tahun 2000, mulai ada wacana pembangunan jalan lingkar dengan memilih lokasi dari Kecamatan Argomulyo sampai Kecamatan Sidorejo. Kalangan akademisi dan warga Salatiga sendiri menilai bahwa dengan adanya jalan lingkar diharapkan dapat membuka daerah terisolasi yang selama ini terkendala transportasi serta mengurai kepadatan jalan, khususnya Jalan Soekarno Hatta. Warga yang dilalui jalan lingkar juga sangat menyambut baik dan berharap dapat berjualan di pinggir jalan lingkar selama masih ada tempat.

Salatiga sebagai kota perdagangan dan jasa, pemasukan daerah dari retribusi terkait pula dengan konsep tersebut. Maka dari itu jalan lingkar selatan merupakan salah satu prioritas proyek yang akan diselesaikan secepatnya. Sebab, jalan tersebut merupakan salah satu upaya Pemerintah Kota (Pemkot) untuk memecah keramaian. Selain itu, keberadaannya juga sangat vital, karena jika ada jembatan putus di Jalan Soekarno Hatta atau di sekitar wilayah ABC dan PT. Damatex, jalur Semarang – Solo akan terhambat.

Alasan yang semula hanya karena status “kota”-nya yang belum memiliki sarana jalan lingkar sekaligus untuk memecah pusat perekonomian dan perdagangan, berkembang menjadi faktor-faktor internal maupun eksternal yang menjadi alasan dilakukannya pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga. Faktor-faktor tersebut antara lain :⁵⁰

1. Dapat mengangkat nilai harga tanah daerah setempat menjadi tinggi;
2. Untuk memanfaatkan lahan yang dirasa kurang dimanfaatkan semaksimal mungkin;

⁵⁰ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

3. Dapat memberikan kesempatan bagi warga setempat yang masih bermasalah dalam hal pewarisan, sehingga masalah tersebut dapat diselesaikan sekaligus dibagikan kepada masing-masing ahli waris yang sah;
4. Dapat menciptakan lapangan pekerjaan dalam pembangunan jalan lingkaran selatan, sehingga lapangan kerja di sektor jasa meningkat;
5. Untuk meningkatkan perekonomian bagi masyarakat Salatiga dan sekitarnya;
6. Sebagai sarana dan prasarana lingkungan serta fasilitas sosial yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan umum dan masyarakat Salatiga dan sekitarnya.

Jalan lingkaran akan lebih banyak kegunaannya daripada kerugiannya. Di antara kegunaan itu adalah membuka aktivitas perekonomian di daerah terisolasi ataupun pinggiran. Selama ini warga tidak bisa berkembang karena tidak terjangkau fasilitas yang diberikan Pemerintah Kota (Pemkot) Salatiga, terutama transportasi. Yang perlu dipikirkan Pemkot adalah upaya untuk menghidupkan kembali Salatiga setelah banyak transportasi dipusatkan melalui jalan lingkaran. Karena semua kendaraan yang akan melalui Salatiga terfokus di jalan lingkaran sehingga kota justru tidak hidup dan perekonomian Salatiga malah tidak bisa berkembang. Maka dari itu diperlukan regulasi mengenai sistem transportasi. Artinya semua kendaraan tetap diperbolehkan masuk Salatiga sebatas telah memiliki izin.⁵¹

Penulis sependapat dengan apa yang telah diungkapkan oleh Dr. Ir. Sony Heru Priyanto, MM, bahwa Pemkot perlu memikirkan upaya apa

⁵¹ Suara Merdeka, *Mendesak, Kebutuhan Jalan Lingkar Salatiga*, Edisi Jumat, 16 Juni 2006. yang harus dilakukan untuk menghidupkan kembali Salatiga setelah terjadi pengalihan transportasi di jalan lingkar. Mengingat beberapa tahun ke depan juga ada jalan tol Semarang – Solo yang pembangunannya saat ini sedang dikebut. Dengan adanya jalan tol Semarang – Solo dan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, maka Salatiga justru akan menjadi kota non transit dan hal ini akan berdampak langsung terhadap perekonomian masyarakat Salatiga.

Penulis mencontohkan dalam hal ini adalah Kaliwungu dan Weleri. Dua kecamatan di Kabupaten Kendal tersebut, dulunya adalah “kota” kecamatan yang ramai dan disinggahi atau dilewati kendaraan dari luar kota. Namun dengan adanya jalan lingkar di daerah tersebut (Kaliwungu dan Weleri), justru kehidupan “kota” yang dulu ramai sekarang menjadi sepi dan menjadi “kota” non transit. Sehingga sangat dirasakan dampaknya bagi perekonomian kedua daerah tersebut. Maka dari itu, Pemkot Salatiga perlu memikirkan upaya atau terobosan-terobosan baru untuk mengatasi kemungkinan tersebut.

D. Kendala Yang Dihadapi Oleh Panitia Pengadaan Tanah Dalam Proyek Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga Dan Upaya Mengatasinya

Pelaksanaan pelepasan hak atas tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah diselesaikan secara bertahap dan sistematis. Artinya tidak dibenarkan melakukan pelepasan hak atas tanah secara terpecar-pecar sehingga

mengganggu penggunaan tanah para pemilik tanah yang belum diselesaikan pembayaran ganti kerugiannya.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah guna pembangunan proyek Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga tersebut adalah :⁵²

1. Pada awalnya adanya sebagian tanah yang belum dibebaskan, dikarenakan tidak tercapai kata sepakat mengenai besarnya ganti kerugian antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak pemegang hak atas tanah. Saat ini tanah yang sedianya digunakan untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga telah dibebaskan seluruhnya, sehingga tidak ada kendala lagi.

Kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian tersebut belum tercapai karena pemilik tanah menginginkan ganti kerugian yang lebih tinggi atau besar dari jumlah ganti kerugian yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Alasan warga yang terkena pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, belum sepakat dalam masalah ganti kerugian adalah sebagaimana tercantum dalam tabel 2 dan tabel 3 berikut ini :

Tabel 2
Alasan Warga Tidak Sepakat Dalam Masalah Ganti Kerugian
Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga di Kelurahan Dukuh

No.	Alasan	Jumlah	Prosentase
1.	Harganya rendah	7	70%
2.	Lahannya subur untuk pertanian	1	10%
3.	Letaknya strategis	2	20%
Jumlah		10	100%

Sumber : Data dari warga Kelurahan Dukuh yang di wawancara, Tahun 2010

⁵² Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

Tabel 3
Alasan Warga Tidak Sepakat Dalam Masalah Ganti Kerugian
Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga di Kelurahan Kecandran

No.	Alasan	Jumlah	Prosentase
1.	Harganya rendah	4	40%
2.	Lahannya subur untuk pertanian	2	20%
3.	Letaknya strategis	4	40%
Jumlah		10	100%

Sumber : Data dari warga Kelurahan Kecandran yang di wawancara, Tahun 2010

Dari tabel 2 di atas dapat dijelaskan bahwa sebanyak 7 (tujuh) responden di Kelurahan Dukuh Kecamatan Sidomukti Salatiga, yang tanahnya terkena proyek Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga menolak tawaran yang diberikan Tim Pembebasan Tanah dengan kisaran antara Rp.90.000,- per meter persegi sampai Rp.120.000,- per meter persegi. Mereka bersikeras mematok harga Rp.180.000,- per meter persegi. Harga yang dipatok warga ini berdasarkan pengalaman ganti rugi di Kelurahan Kumpulrejo Kecamatan Argomulyo pada tahun 2008 lalu. Berdasarkan pengalaman di Kelurahan Kumpulrejo, harga pasaran per meter perseginya mencapai Rp.70.000,- yang akhirnya warga mendapatkan ganti rugi sebesar Rp.85.000,- per meter persegi. Sehingga terdapat kelebihan sebesar Rp.14.000,- atau mencapai 16 persen.

Kelurahan Kecandran sendiri, terdapat 4 (empat) responden yang bersikeras tidak menyepakati harga yang ditawarkan Tim Pembebasan Tanah. Empat warga yang tinggal di RW IV Dusun Sawahan Kelurahan Kecandran itu, terus menerus meminta perpanjangan waktu untuk

menandatangani tawaran tersebut. Tercatat hingga 4 (empat) kali negosiasi diadakan antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah. Untuk negosiasi tahap akhir yaitu tanggal 18 Nopember 2009, keempat warga tersebut memutuskan tiga hingga empat hari ke depan setelah penawaran terakhir, yang akhirnya mereka menyepakati tawaran Tim Pembebasan Tanah.

Akibat yang ditimbulkan dalam ketidaksepakatan dari pemberian ganti kerugian adalah jangka waktu yang diperoleh dalam izin lokasi akan habis sedangkan pelepasan hak atas tanah belum selesai sesuai dengan jumlah tanah yang dibutuhkan atau sesuai dengan jumlah dalam izin lokasi. Untuk itu jalan yang ditempuh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk mengatasi kendala tersebut adalah .⁵³

- a. Panitia Pengadaan Tanah melakukan pendekatan secara kekeluargaan dengan para pemilik hak atas tanah sampai harga yang diajukan oleh panitia dapat diterima atau disepakati. Dalam melakukan pendekatan tersebut dibutuhkan waktu, untuk itu apabila waktu izin lokasi tersebut habis, sedangkan pelepasan hak atas tanah belum juga terselesaikan, maka Panitia Pengadaan Tanah mengajukan perpanjangan izin lokasi ke Kantor Pertanahan Kota Salatiga. Biasanya dalam izin lokasi tersebut pelepasan hak atas tanah diberi jangka waktu satu tahun dengan perpanjangan satu tahun.
 - b. Apabila dengan jalan pendekatan para pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima atau tidak sepakat dengan harga yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah, sedangkan jangka waktu pelepasan hak atas tanah telah habis maka Panitia Pengadaan tanah tidak dapat
-

⁵³ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

memaksakan kehendaknya kepada pemilik hak atas tanah. Jalan satu-satunya yang bisa ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah adalah dengan melakukan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya sesuai UU No.20 Tahun 1961.

Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga ini, tidak dilakukan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini karena, pemegang hak atas tanah pada akhirnya menyepakati musyawarah yang dilakukan antara Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan pemegang hak atas tanah itu sendiri. Dengan alasan, pemegang hak atas tanah menerima ganti rugi yang diberikan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang tidak merugikan mereka.⁵⁴

Pasal 1 UU No.20 Tahun 1961 menyebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan-kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya.

Adapun yang dimaksud dalam keadaan yang memaksa adalah jika jalan musyawarah tidak membawa hasil yang diharapkan atau musyawarah mengalami jalan buntu, maka harus ada wewenang pemerintah untuk dapat mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUPA.

⁵⁴ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 7 Mei 2010.

Pencabutan hak atas tanah merupakan jalan terakhir yang ditempuh untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Didalamnya memuat arti bahwa dalam menjalankan pencabutan hak atas tanah kepentingan dari pemegang hak atas tanah tidak boleh diabaikan, maka selain wewenang untuk melakukan pencabutan sebagaimana dalam Pasal 18 UUPA dimuat pula jaminan-jaminan bagi pemegang hak atas tanah. Oleh karena pencabutan hak atas tanah merupakan tindakan yang sangat penting, yang dapat mengakibatkan berkurangnya hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah pejabat eksekutif yang tertinggi yaitu Presiden.

Dalam hal ini berarti bahwa Presiden yang mempertimbangkan dan menetapkan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukannya pencabutan hak atas tanah. Selain itu, Presiden juga menetapkan besarnya ganti kerugian yang harus dibayar kepada yang berhak (pemegang hak atas tanah). Apabila pemegang hak atas tanah tidak dapat menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden, maka dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, agar pengadilan tersebut yang menetapkan jumlah ganti kerugiannya. Meskipun demikian, pencabutan hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat di muka pengadilan ataupun dihalang-halangi pelaksanaannya, karena mempertimbangkan dan memutuskan hal tersebut semata-mata wewenang Presiden.

2. Adanya persoalan kesepakatan pengukuran.

Kesepakatan mengenai pengukuran tersebut belum tercapai karena pemilik tanah cenderung menginginkan pengukuran yang dilakukannya sendiri. Mereka menganggap pengukuran yang dilakukan Kantor Pertanahan

Kota Salatiga tidak akurat dan tidak sesuai perumusan nilai jual yang ditentukan pemerintah dalam transaksi jual beli tanah yakni NJOP ditambah harga umum dibagi dua yang hasilnya akan ketemu nilai jual. Melainkan NJOP x 2 ditambah harga umum dibagi dua. Tidak hanya itu banyak juga warga yang mengganti angka penjumlah ukuran yang sebelumnya telah dilakukan Kantor Pertanahan.⁵⁵

Cara mengatasi hal tersebut di atas, Panitia Pengadaan Tanah dalam hal ini Kantor Pertanahan memiliki rumusan khusus dan tidak asal ukur. Apalagi pada saat saat dilakukan pengukuran melibatkan pemilik tanah dilibatkan, sehingga jelas Kantor Pertanahan lebih akurat.

3. Adanya pihak ketiga yang sengaja memanfaatkan mencari keuntungan dengan adanya pelepasan tersebut.

Cara mengatasi hal tersebut di atas, Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan pengadaan tanah dengan jalan pelepasan hak atas tanah dengan membentuk panitia. Dengan adanya panitia tersebut maka antara pemilik hak atas tanah dapat bertemu secara langsung dengan panitia dan diberi penyuluhan mengenai pelepasan tersebut, sehingga menghindari adanya pihak ketiga yang sengaja mencari keuntungan dengan adanya pelepasan hak atas tanah tersebut.

4. Adanya dugaan penyimpangan dana proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga.

Forum Masyarakat Pengawas Lelang (Forlap) menemukan indikasi persekongkolan tender Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga dengan nilai kontrak Rp.47 miliar. Lembaga tersebut menemukan dokumen berisi

⁵⁵ Joko Wahono, *Wawancara Pribadi*, Staff Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga, 24 Maret 2010.

disposisi Wali Kota Salatiga John Manoppo untuk memenangkan rekanan yang berbeda dengan calon pemenang usulan panitia lelang, sehingga berpotensi menyebabkan kerugian negara hingga Rp.4,5 miliar.

Dalam dokumen tertanggal 19 Agustus 2008 tersebut, Wali Kota Salatiga John Manoppo memberikan disposisi kepada Kepala Dinas Pekerjaan Umum (DPU) untuk memenangkan PT. KKI JO yang mengajukan tawaran Rp.42,6 miliar. Padahal, hasil rapat panitia lelang merekomendasikan PT. BPP yang menawarkan Rp.47,2 miliar sebagai calon pemenang. Sehingga, ada selisih hampir Rp.4,5 miliar yang berpotensi menyebabkan kerugian negara. Pihak Forlap meminta dugaan tersebut diusut tuntas oleh DPRD dan aparat berwenang, karena berkas tersebut juga sudah dikirimkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁵⁶

Lelang jalan lingkar tersebut dilakukan untuk STA 1+800 hingga 8+350. Dalam berkas hasil pembahasan panitia lelang, kedua rekanan tersebut memiliki perbedaan kemampuan dasar (KD), PT. KKI JO hanya Rp.7,9 miliar, sedangkan PT. BPP mencapai Rp.65,2 miliar. Perubahan ini diduga kuat akibat adanya disposisi dari Walikota. Pihak Forlap juga memegang notulensi hasil rapat panitia lelang yang salah satunya mengindikasikan ada desakan dari Walikota untuk memenangkan rekanan tersebut. Padahal, panitia lelang sudah bekerja dengan baik dan sesuai prosedur.⁵⁷

Cara mengatasi hal tersebut, Panitia Pengadaan Tanah menyerahkan semua masalah ini kepada Komite Penyelidikan Korupsi,

⁵⁶ Kompas, *Walikota Salatiga Terindikasi Tunjuk Rekanan*, Edisi Sabtu, 27 Maret 2010.

⁵⁷ Kompas, *Walikota Salatiga Terindikasi Tunjuk Rekanan*, Edisi Sabtu, 27 Maret 2010.

Kolusi dan Nepotisme (KKN) Jawa Tengah dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sangat tidak dibenarkan seorang kepala daerah menunjuk rekanan tertentu, karena hal ini bertentangan dengan Keppres No.80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah.

Penulis berpendapat bahwa kendala yang sering (umum) dihadapi dalam pengadaan tanah adalah adanya perbedaan pendapat baik mengenai besarnya nilai ganti rugi maupun pengukuran serta adanya pihak ketiga yang mencari keuntungan dari pelepasan hak atas tanah tersebut. Namun, penulis yakin bahwa masih ada lagi kendala lain yang dihadapi di dalam setiap pengadaan tanah selain ketiga hal tersebut. Sebagaimana yang terjadi di tempat yang penulis teliti. Sebenarnya ada satu kendala lagi yang dihadapi di dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga yakni adanya dugaan penyimpangan dana proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, dimana Wali Kota Salatiga terindikasi menunjuk salahsatu rekanan yang berbeda dengan calon pemenang usulan panitia lelang.

Penulis berpendapat bahwa dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat dua kepentingan yang selalu berbeda pendapat yaitu antara pemerintah sebagai yang memerlukan tanah dengan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah. Untuk mencari titik temu antara dua kepentingan tersebut, ketentuan yang mengatur besarnya ganti rugi dari aspek yuridis harus dilakukan penyempurnaan yang mengarah kepada pendekatan dua kepentingan secara sosiologis yuridis, baik kepentingan pemerintah sebagai calon pengguna tanah maupun kepentingan

para pemegang hak atas tanah sebagai korban pelepasan hak atas tanah. Pada dasarnya para korban pelepasan hak atas tanah menginginkan kelangsungan kehidupannya dari hasil penggantian pelepasan hak atas tanahnya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa NJOP itu sendiri sebenarnya bukan merupakan standarisasi untuk pemberian uang ganti rugi, meskipun selama ini dijadikan standarisasi. Hal ini karena pihak pemerintah belum mempunyai standar harga ganti rugi tanah yang permanen. Berdasarkan kenyataan yang demikian, seharusnya penentuan besarnya NJOP itu sendiri diusahakan mendekati harga yang objektif.

Selama ini penentuan harga NJOP didasarkan kepada hasil survai secara global di suatu wilayah yang akhirnya menghasilkan besarnya NJOP yang bisa dikatakan tidak adil, seperti dari dua bidang tanah yang berdekatan selalu berbeda NJOP-nya antara yang satu dengan yang lain, bahkan perbedaan NJOP kadang terlalu mencolok antara dua bidang tanah yang berdekatan di satu tempat. Akibat dari perbedaan besarnya NJOP ini timbul kecemburuan sosial yang berkepanjangan karena ada kaitan dengan penentuan besarnya uang ganti rugi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian pada bab-bab terdahulu dan hasil penelitian serta pembahasan tentang Permasalahan Hukum Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga, dilandasi faktor yaitu untuk mengangkat nilai harga tanah, memanfaatkan lahan, memberikan kesempatan bagi warga dalam hal pewarisan, menciptakan lapangan kerja di sektor jasa, meningkatkan perekonomian sekaligus sebagai sarana dan prasarana lingkungan serta fasilitas sosial yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan umum;
2. Pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS) Salatiga telah sesuai dengan peraturan dan prosedur yang ada, terbukti dengan diadakan musyawarah sebelum adanya pelepasan hak atas tanah guna mencapai kesepakatan mengenai besarnya nilai, bentuk dan dasar yang dipakai untuk membayar ganti kerugian.
3. Kendala yang dihadapi Panitia Pengadaan Tanah (P2T) adalah pada awalnya adanya sebagian tanah yang belum dibebaskan, oleh karena itu Panitia Pengadaan Tanah (P2T) melakukan pendekatan secara kekeluargaan dan jika tidak sepakat, maka panitia dengan sangat terpaksa melakukan pengadaan tanah dengan pencabutan hak atas tanah sesuai UU No.20 Tahun 1961; adanya persoalan kesepakatan pengukuran, dalam hal ini Kantor Pertanahan memiliki perumusan nilai jual yang ditentukan dalam transaksi jual beli tanah yaitu NJOP x 2 ditambah harga umum

dibagi dua; adanya pihak ketiga yang mencari keuntungan, oleh karena itu Panitia Pengadaan Tanah (P2T) melakukan pengadaan tanah dengan membentuk panitia yang bertemu secara langsung dengan masyarakat; adanya dugaan penyimpangan dana proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan (JLS), dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah (P2T) menyerahkan semua masalah ini kepada Komite Penyelidikan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) Jawa Tengah dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

B. Saran

Dalam rangka mengantisipasi masalah pengadaan tanah, khususnya pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) guna kepentingan umum, maka penulis mencoba memberikan saran sebagai berikut :

1. Dari aspek yuridis harus dilakukan penyempurnaan yang mengarah kepada pendekatan dua kepentingan secara sosiologis yuridis, baik kepentingan pemerintah sebagai calon pengguna tanah dan pemegang hak atas tanah sebagai korban pelepasan hak atas tanah.
2. Seharusnya penentuan besarnya NJOP harus diusahakan mendekati harga yang objektif. Selama ini penentuan harga NJOP didasarkan pada hasil survai global di suatu wilayah yang akhirnya menghasilkan besarnya NJOP yang bisa dikatakan tidak adil.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdurrahman.1991.*Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*.Citra Aditya Bakti.Bandung
- Bambang Waluyo.1991.*Penelitian Hukum Dalam Praktek*.Sinar Grafika.Jakarta
- Boedi Harsono.1999.*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Penyusunan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional*.Edisi Revisi.Djambatan.Jakarta
- Cholid Narbuko dan H. Abu Achamdi.2002.*Metodologi Penelitian*.PT. Bumi Aksara. Jakarta
- Departemen Dalam Negeri.1982.*Pertanahan Dalam Pembangunan Indonesia*. Departemen Penerangan Indonesia.Jakarta
- George White Cross Paton.1951.*A Text-Book of Jurisprudence*.Oxford at The Clarendon Press.London
- Hadari Nawawi dan Mimi Martini.1994.*Penelitian Terapan*.Liberty.Yogyakarta
- Hilman Hadikusuma.1995.*Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*.Mandar Maju.Bandung
- Maria SW Soemardjono.1994.*Tinjauan Yuridis Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan Kebijaksanaan Dalam Pemecahannya)*.Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Trisakti dengan BPN.Jakarta
- _____.2005.*Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*.Buku KOMPAS.Jakarta
- _____.2008.*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*.Cetakan Pertama.Buku KOMPAS.Jakarta
- Oloan Sitorus dkk.1995.*Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah*.Cetakan Pertama.CV. Dasamedia Utama.Jakarta
- _____.2004.*Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama.Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.Yogyakarta
- Ronny Hanitijo Soemitro.1990.*Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*.Ghalia Indonesia.Jakarta
- Soerjono Soekanto.1984.*Penelitian Hukum Normatif*.Rajawali.Jakarta
- Sukandarrumidi.2002.*Metode Penelitian*.Gajahmada University Press.Jogjakarta
- _____.1998.*Pengantar Penelitian Hukum*.UI Press.Jakarta

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 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 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 Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

INTERNET

- Hermawan Sapto. 2008. *Pengadaan Tanah*.
<http://saptohermawan.staff.hukum.uns.ac.id/files/2008/11/pengadaan-tanah.ppt>.
- Imam Koeswahyono. 2008. *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*.
<http://lecture.brawijaya.ac.id/ikuswahyono/files/2009/03/artikel-jurnal-konstutusi-fh-ub-2008.doc>.
- Kalo Syafruddin. 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*.
<http://library.usu.ac.id/download/fh/pidana-syafruddin11.pdf>.
- _____. 2008. *Pembebasan Tanah*.
<http://www.ideaonline.co.id/article.php?name=/pembebasan-tanah>
- Tatang Mangun Amirin. 2009. *Subyek penelitian, responden penelitian, dan informan (narasumber) penelitian*. <http://.tatangmanguny.wordpress.com>.