

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PERLINDUNGAN LAHAN
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN
(Studi pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal)**

TESIS

OLEH:

SEPTIA PUTRI RIKO

B4B008251

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS DIPONEGORO

2010

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini, Nama: SEPTIA PUTRI RIKO, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi/lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan 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, Juli 2010

Yang menyatakan,

(SEPTIA PUTRI RIKO)

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF LAND PROCUREMENT FOR PUBLIC INTEREST IN RELATE WITH CONTINUALLY AGRICULTURAL LAND CONSERVATION (Study on Trans-Java Toll-Road Development in Tegal Regency)

Land procurement toward the implementation of development in order to general importance is arranged by Presidential Regulation No 36 Period 2005 and the alteration of Presidential Regulation No. 65 Period 2006. The execution of toll-road construction of Trans Jawa in Tegal Regency refers also to the Presidential Regulation decree. The land procurement for toll-road construction of Trans Jawa gives serious problem is the converting of agricultural farm. Act No 41 Period 2009 about the Protection of Continuous Foods Agricultural Farm has been validated and treated, within Decree of Section 44 article (3) revealed that there is a substituter land toward agricultural farm has been shifted the function for general importance.

The research purpose is: knowing the implementation of land procurement for toll-road construction of Trans Jawa in Tegal Regency based on Presidential Regulation No. 65 Period 2006, and also to know the determination of indemnification toward agricultural land after the publishing of Act No. 41 Period 2009 about PLPBB.

This research uses an empirical juridical approach method. Research specification uses analytical descriptive. The collected data is primary and secondary. Whereas, technique sampling is using a purposive technique with non-random sampling method. It is taken from those local societies as land owner passed by toll-road of Trans Jawa in Tegal regency.

Research result is obtained demonstrates that the execution of toll-road construction of Trans Jawa in Tegal Regency is behind timed scheduled, the process just right up to the setting of pole and make a gauging. In terms of indemnification is held deliberation collectively is also not yet reached agreement concerning indemnification price will be received by societies. There is also no a discussion about the substitutier agricultural land is used.

Conclusion of the research is that the execution of Trans Jawa toll-road construction of Tegal Regency is not yet maximum and there is no implementation of Act No. 41 Period 2009 about PLPPB, particularly in terms of land conferral of agricultural land indemnification.

Keywords: *land procurement, toll-road, and land protection.*

ABSTRAK

PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN (Studi pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal)

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 serta perubahannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Pelaksanaan pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal mengacu pada ketentuan perpres tersebut. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa meninggalkan permasalahan serius yaitu pengkonversian lahan pertanian. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah disahkan dan diberlakukan, dalam ketentuan Pasal 44 ayat (3) menyatakan adanya lahan pengganti terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan baik untuk kepentingan umum.

Tujuan penelitian ini adalah: mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan perubahannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006, dan juga untuk mengetahui penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Data yang digunakan adalah data primer dan juga data sekunder. Sedangkan untuk penentuan sample digunakan teknik purposive dengan metode non random sampling. Sample diambil dari masyarakat pemilik tanah yang dilewati jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal.

Hasil penelitian yang diperoleh memperlihatkan bahwa pelaksanaan pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal terlambat dari waktu yang dijadwalkan, prosesnya baru sampai pada pemasangan patok dan pengukuran. Dalam hal penentuan ganti rugi yang dilakukan dengan musyawarah juga belum diperoleh kesepakatan mengenai nilai ganti rugi yang akan diterima masyarakat. Belum ada juga pembahasan mengenai disediakannya lahan pengganti bagi tanah pertanian yang digunakan.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal belum maksimal dan implementasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang PLPPB khususnya dalam hal pemberian lahan pengganti bagi tanah pertanian belum dapat diketahui dalam proses musyawarah yang belum terlaksana.

Kata kunci: *pengadaan tanah, jalan tol, perlindungan lahan.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN.....	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Permasalahan	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Kerangka Pemikiran	13
F. Metode Penelitian.....	27
G. Sistematika penulisan.....	36

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak atas Tanah	38
-------------------------	----

1. Pengertian hak atas tanah.....	38
2. Macam-macam Hak atas Tanah.....	41
B. Pengambilalihan Tanah.....	45
1. Arti Pencabutan Hak atas Tanah.....	45
2. Arti dari Pengadaan Tanah.....	51
3. Arti Kepentingan Umum	55
C. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	60
1. Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.....	60
a. Susunan dan Tugas Panitia Pengadaan Tanah	60
b. Tata Cara Pengadaan Tanah	62
2. Pokok-pokok Kebijakan Peraturan Presiden No 36 Tahun 2005 Junto Perpres Nomor 65 Tahun 2006	63
3. Asas-asas Pendaftaran Tanah	78
D. Penatagunaan Tanah dan Alih Fungsi Tanah	78
1. Penatagunaan Tanah	80
a. Pengertian dan Tujuan Penatagunaan Tanah.....	80
b. Asas-asas Penatagunaan Tanah	83
c. Tindakan Penatagunaan Tanah	85
2. Alih Fungsi Tanah.....	85
E. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	87

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A.	Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006	92
1.	Keadaan Umum Wilayah Kabupaten Tegal.....	92
a.	Keadaan Geografis.....	92
b.	Wilayah Administrasi	94
c.	Luas wilayah Kabupaten Tegal	95
d.	Keadaan Masyarakat.....	95
e.	Kependudukan	96
f.	Infrastruktur	96
2.	Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Tegal	97
a.	Pelaksanaan Pengadaan Tanah dalam Kurun Waktu 2007-2009	97
b.	Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal	104
3.	Pembahasan	110
B.	Penentuan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB).....	122
1.	Hasil Penelitian.....	122

2. Pembahasan	125
---------------------	-----

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan.....	132
------------------	-----

B. Saran	133
----------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang diatas sekali. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Kehidupan manusia hampir sebagian besar tergantung pada tanah, baik untuk mata pencaharian, kebutuhan sandang, papan/tempat tinggal, pangan dan kebutuhan lain yang bersifat religius. Kenyataan di masyarakat, orang akan senantiasa berusaha untuk mempertahankan sejenkal tanahnya. Bahkan penguasaan tanah secara tidak sah dapat menimbulkan peperangan.

Pemerintah dalam hal ini perlu mengatur hubungan manusia dengan tanah dan hubungan manusia dengan manusia tentang tanah dan segala perbuatan hukum mengenai tanah dengan berbagai peraturan dan kebijakan tentang pertanahan. Berkaitan dengan perencanaan dan perumusan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan kiranya relevan untuk mempertanyakan tentang bagaimana dan sejauh mana serta tujuan yang hendak dicapai dalam kewenangan Negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan serta pemeliharaan tanah termasuk mengatur dan menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum mengenai tanah. Sehingga tanah yang mempunyai nilai ekonomis

sekaligus fungsi sosial tersebut dapat diperoleh dan dimanfaatkan oleh setiap orang untuk mendukung kegiatan yang diperlukan.

Di Negara Indonesia perumusan kebijakan pertanahan diletakkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Pengertian “dikuasai” di sini berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan yang dapat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, negara memiliki kewenangan dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam untuk kepentingan rakyatnya. Wewenang negara diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

3. Mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
4. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai tersebut dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
5. Hak menguasai tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah swatantra atau masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;
6. Demi untuk kepentingan umum, bangsa dan negara, pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya dengan pembayaran ganti rugi yang layak.

Dari uraian tersebut di atas, wewenang negara sebagai penguasa bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam lain yang terkandung di dalamnya adalah wewenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewenangan Negara untuk mengatur tanah tersebut diperoleh atau bersumber pada penguasaan Negara terhadap bumi (termasuk tanah), air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Dalam prinsip "Negara menguasai", maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disub-ordinasikan

kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukkan, persediaan dan penggunaan tanah serta hubungan dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Dengan demikian maka segala perbuatan negara, dalam hal ini Pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.¹

Pembangunan Nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang sangat luas. Dilain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Dengan demikian upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah.

Tanah, di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai fungsi sosial. Sebagaimana bunyi Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Fungsi sosial inilah yang kadang kala mengharuskan kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna kepentingan umum.

¹ Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep penguasaan tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru besar pada Fakultas Hukum UGM (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1998)

Proyek Jalan Tol Trans Jawa senilai Rp 46,77 triliun menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi. Proyek itu sebenarnya digagas sejak pertengahan 1990-an. Krisis ekonomi memaksa proyek tersebut kembali masuk laci pemerintah. Proposal muncul kembali pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, namun baru direalisasikan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Selain meningkatkan aspek pelayanan publik, fungsi utama Jalan Tol Trans Jawa sebenarnya ditekankan pada upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi. Pemerintah yakin, bila proyek ini selesai pada 2009, pertumbuhan ekonomi yang saat ini berkisar 6 persen akan tumbuh fantastis hingga mendekati double digit. Jalan Tol Trans Jawa akan membentang di empat provinsi dan dibagi dalam 15 ruas tol. Proyek itu bakal menyatu dengan ruas-ruas tol yang telah beroperasi saat ini, yaitu Jakarta-Anyer, Tol Dalam Kota Jakarta, Jakarta Outer Ring Road, Jakarta-Cikampek, Cirebon-Kanci, Semarang Ring Road, dan Surabaya-Gempol.²

Jalan Tol Trans-Jawa yang akan menghubungkan Merak dan Banyuwangi sejauh 1.200 kilometer ibarat mengulang mimpi Gubernur Jenderal Hindia Timur Herman Willem Daendels, 200 tahun silam. Pada era kolonial, Jalan Daendels menjadi pipa penyedot kekayaan Jawa ke

² <http://www.indonesia-indonesia hari ini/Mencermati Jalan Tol Trans Jawa/22 Pebruari 2007>

Batavia untuk kemudian dikirim ke Belanda. Trans-Jawa babak kedua akan mengulang hal serupa jika tidak hati-hati.

Tol Trans-Jawa, yang sebagian besar dibangun di sisi selatan Jalan Daendels, sangat mungkin mengubah wajah Pulau Jawa. Konversi sawah di sepanjang tol misalnya. Menteri Pertanian Anton Apriyantono mengatakan, Tol Trans-Jawa khususnya di Jawa Tengah hingga Jawa Timur, akan mengorbankan sekitar 600 hektar lahan pertanian beririgasi teknis. Konversi lahan sangat mungkin meluas karena pembangunan jalan selalu diikuti kantong pertumbuhan ekonomi baru. Padahal, menurut mantan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim, tingkat kesuburan tanah di Jawa delapan kali lipat daripada Kalimantan dan enam kali lipat ketimbang Sumatera.

Pemerintah sepertinya terlalu menyederhanakan masalah dengan memimpikan petani yang kehilangan lahan dapat bertransformasi begitu saja ke sektor lain yang lebih baik dengan uang hasil penjualan lahannya. Perjalanan Anyer-Panarukan memperlihatkan petani yang kehilangan lahan karena dibebaskan untuk industri gagal masuk ke sektor formal. Mereka kebanyakan jadi buruh atau bermigrasi ke sektor informal di kota-kota di Jawa, khususnya Jakarta. Kantong-kantong industri identik dengan

kemiskinan. Sebutlah, misalnya, di Cilegon, Tangerang, Tuban, dan Gresik.³

Jalan tol Trans-Jawa akan mengkonversi 655.400 hektar lahan pertanian. Hal ini tentunya akan mengancam ketahanan pangan nasional mengingat peranan pulau Jawa yang memasok 53 persen kebutuhan pangan nasional. Konversi lahan pertanian sebanyak itu akan terus bertambah seiring dengan pembangunan sektor perkotaan sepanjang jalan tol tersebut, khususnya di pintu-pintu keluar jalan tol. Konversi guna lahan juga akan berpengaruh terhadap perubahan struktur mata pencarian penduduk. Dipastikan tenaga kerja sektor pertanian di pulau Jawa akan banyak beralih ke sektor perkotaan. Lambat laun sektor pertanian di pulau Jawa menjadi sektor marjinal dan menjadi ancaman serius bagi ketahanan pangan nasional.

Pembangunan jalan tol trans-Jawa bukan hanya mengancam ketahanan pangan nasional akibat konversi lahan pertanian dan tenaga kerja pertanian ke sektor perkotaan, tapi juga akan semakin meningkatkan konsumsi bahan bakar minyak akibat peningkatan penggunaan moda transportasi jalan raya. Dampak negatif dari pembangunan jalan tol Trans-Jawa ini akan bertambah bilamana kita menghitung pula dampak lingkungan dari berkurangnya lahan terbuka

³ www.kompas.com/Agus Susanto-Dari Jalan Daendels ke Jalan Tol Trans Jawa/22 Agustus 2008

hijau, termasuk hutan dan perkebunan di pulau Jawa. Pembangunan jalan tol juga akan berpengaruh terhadap perkembangan kota-kota di sepanjang jalan tol yang akan menjadi *sprawling*.⁴

Mengingat pentingnya pengadaan tanah tersebut, Pemerintah memandang bahwa ketentuan yang ada perlu disesuaikan dengan kondisi dewasa ini. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dirubah dengan Peraturan presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005, dan dilakukan perubahan lagi dengan Peraturan presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Namun, peraturan yang ada tersebut belum dapat menyelesaikan masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan pengadaan tanah. Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal ini untuk pembangunan jalan tol Trans

⁴ www.blog.dedenrukmana/jalan tol trans jawa-ketahanan pangan dan energi nasional/18 Nopember 2008

Jawa, meninggalkan permasalahan serius yaitu pengkonversian lahan pertanian. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah disahkan dan diberlakukan, dalam ketentuannya yaitu Pasal 44 ayat (3) menyatakan adanya lahan pengganti terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan.

Ketentuan dalam Undang-undang terbaru mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tersebut memang telah sangat tegas mengatur mengenai penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan. Baru berlakunya ketentuan tersebut seharusnya memberikan implikasi terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya dalam pembangunan jalan tol Trans Jawa yang ternyata banyak mengkonversi tanah lahan pertanian beririgasi teknis.

Sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan, dalam bidang Kehutanan terdapat ketentuan yang juga mengatur mengenai penyediaan lahan pengganti apabila lahan hutan digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 292/ Kpts-II/ 1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan. Dalam Pasal 1 butir (5) dinyatakan:

“Kepentingan umum terbatas adalah kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat yang pelaksanaan kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh Instansi Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang fasilitas pertahanan dan keamanan, pembuatan jalan umum,

saluran pembuangan air, waduk, bendungan, dan bangunan pengairan lainnya, pelabuhan atau bandar udara atau terminal, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum, repeater telekomunikasi, stasiun-stasiun pemancar radio, stasiun relay televisi beserta sarana pendukungnya.”

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dalam Pasal 13 ayat (1) Kepmenhut Nomor 292/ Kpts-II/ 1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan diatur:

“Besarnya rasio tukar menukar kawasan hutan ditetapkan sebagai berikut:

- a. Untuk pembangunan kepentingan umum terbatas oleh Pemerintah adalah 1 : 1;
- b. Untuk pembangunan proyek strategis yang berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional dan kesejahteraan umum yang diprioritaskan oleh Pemerintah adalah 1 : 2;
- c. Untuk penyelesaian sengketa berupa pendudukan kawasan hutan (okupasi) atau enclave adalah 1 : 1;
- d. Untuk tukar-menukar sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (3) adalah minimal 1 : 3.”

Pertanian adalah sektor utama pendukung kehidupan. Bahkan pertanian merupakan kebutuhan primer bagi manusia. Melihat uraian di atas, sudah seharusnya terdapat perhatian yang lebih daripada sektor kehutanan. Selama ini belum ada ketentuan yang mengatur tentang hal tersebut, barangkali dengan adanya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap lahan pertanian yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum (pembangunan

jalan tol). Lalu, bagaimana implementasi undang-undang tersebut terutama untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa khususnya di Kabupaten Tegal, hal itulah yang akan Penulis kaji lebih dalam.

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis mengambil Judul Penelitian yaitu: “Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Hubungannya dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal)”.

B. Rumusan Permasalahan

Menelaah latar belakang yang ada, ternyata masih menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya, beberapa yang akan dikaji oleh Penulis adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan perubahannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006?
2. Bagaimana penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ilmiah dilakukan untuk memerikan masalah hukum tertentu dan berusaha memahami secara lebih mendalam. Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
2. Mengetahui cara penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi bidang hukum, khususnya mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang berkaitan dengan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu, diharapkan dapat menjadi bahan menambah wawasan ilmu hukum bidang pertanahan bagi masyarakat umum.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi para praktisi pengadaan tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya, yaitu Panitia Pengadaan Tanah serta Kantor Pertanahan khususnya di Kabupaten Tegal.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritik

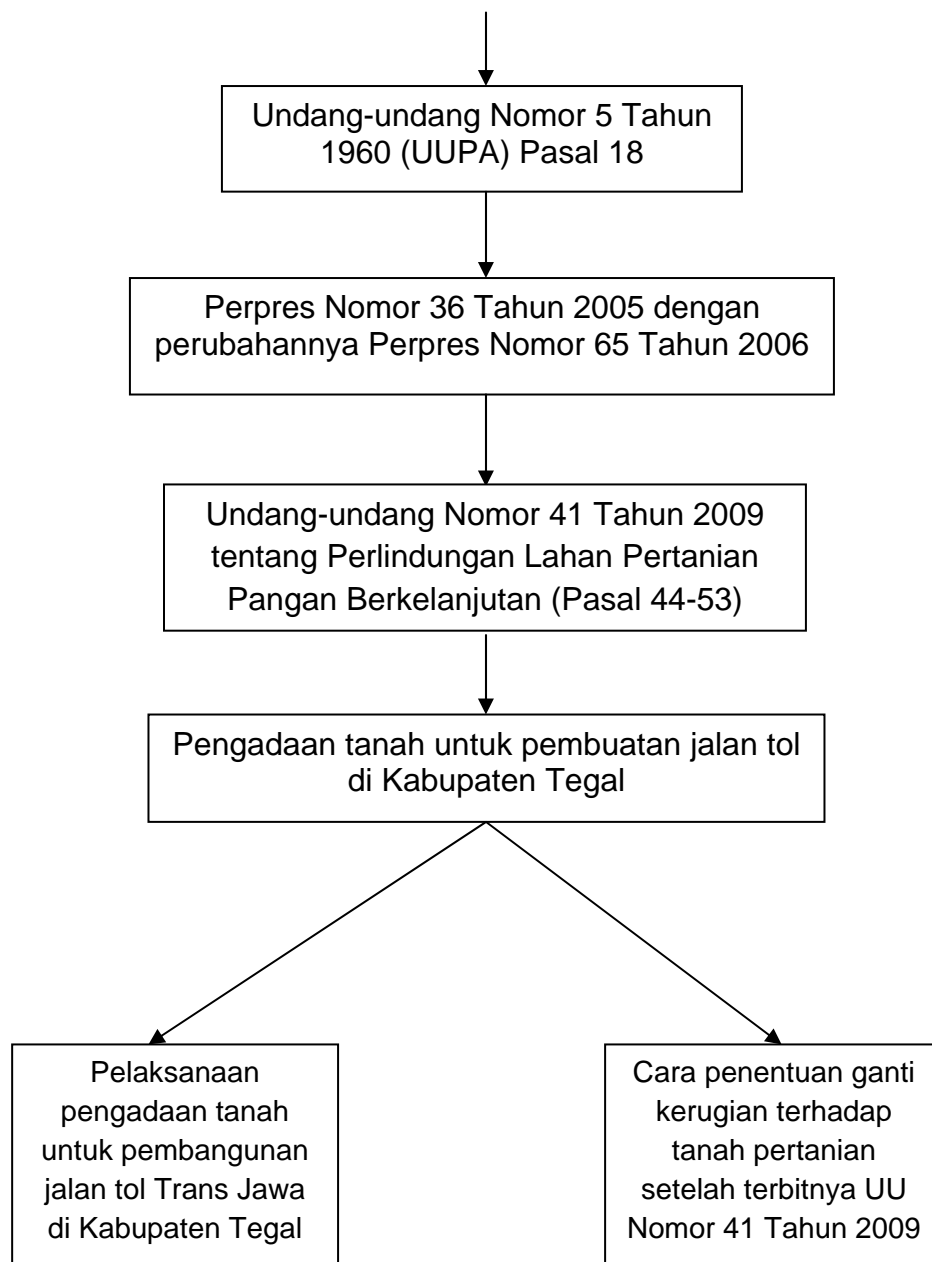
Kerangka teoritik merupakan kerangka pikir yang intinya mencerminkan seperangkat proposisi yang berisikan konstruksi pikir ketersalinghubungan atau yang mencerminkan hubungan antar variable penelian.⁵

Melalui kerangka teoritik tersebut, Penulis memberikan gambaran berkaitan dengan judul penelitian yang diambil guna memperoleh jawaban bagi permasalahan yang ada, sebagaimana telah disebutkan pada awal usulan penelitian ini.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia telah dilaksanakan dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dimana ketentuan tersebut mengacu pada Pasal 18 UUPA.

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum
--

⁵ *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, (Semarang: Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2009), hal 5



Munculnya undang-undang baru yang berkaitan dengan ketentuan pengadaan tanah seperti Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB yang mengatur adanya lahan pengganti bagi tanah pertanian yang dialihfungsikan bagi pengadaan tanah untuk

kepentingan umum merupakan proteksi agar lahan obyek pengadaan yang berupa tanah pertanian tidaklah habis atau disalahgunakan, karena tanah pertanian sangatlah penting bagi kelangsungan hidup manusia (pangan).

Lahan sawah mempunyai fungsi yang sangat strategis, karena sawah berfungsi sebagai penyedia bahan pangan utama, terutama beras bagi penduduk Indonesia. Sebagian besar lahan sawah terdapat di Jawa, Bali, dan Lombok dengan luas sekitar 3,85 juta ha.⁶

2. Kerangka Konseptual

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam Pasal 18 UUPA:

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

Dalam pelaksanaannya dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Karena Keppres tersebut tidak lagi sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum maka ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁶ www.google.com/sawah_pengaman_stok_pangan/Drs.Hikmatullah, M. Sc/16 Oktober 2009.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Perpres Nomor 36 Tahun 2005, 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 pencabutan hak atas tanah. Pasal 1 ayat (6) menyebutkan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan uang ganti rugi atas dasar musyawarah.

Dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 disebutkan Pasal 1 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. Pasal 2 ayat (1) menyebutkan Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ayat (2) menyebutkan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan, hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu. Namun, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut, dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan dalam Pasal 6 UUPA mendapat penegasan, dimana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.⁷

Menurut Pasal 1 ayat (5) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Dalam Pasal 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

⁷ A. A. Oka, Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Harapan, 1996), hal 256

- a. jalan umum, 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;
- b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa.
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial;
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Klasifikasi kepentingan umum menurut Peraturan Presiden

Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 5 adalah sebagai berikut:

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- a. 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;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;

- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya;
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu kepentingan anatar pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.⁸

Sebetulnya yang paling prinsip dalam mendefinisikan kepentingan umum adalah memberikan batasan dari definisi kepentingan umum itu sendiri dan bukan lebih menekankan kepada jenis dari kepentingan umum. Kalau 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

⁸ Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hal 17

klasifikasi kepentingan umum, maka pemerintah dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum.⁹

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit. Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:¹⁰

a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sunarno, *Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Disampaikan dalam seminar dosen FH-UMY, Februari 2002, dalam <http://www.umy.ac.id/download/agraria%201.PDF>, dalam Adrian Sutedi, 2008, hal 75

dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta, karena dalam prakteknya banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.

c. Tidak mencari keuntungan

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkuualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian cenderung terus meningkat. Kecenderungan tersebut menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari. Beberapa kasus menunjukkan jika di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara progresif. Hal tersebut disebabkan oleh dua faktor, pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga

harga lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan.¹¹

Secara empiris lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan oleh:¹²

- a. kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi;
- b. daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan;
- c. akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah pesawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan
- d. pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

¹¹ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu pada Partisipasi Masyarakat*, dalam Analisis Kebijakan Pertanian Volume 5, www.google.com/2007, hal 170

¹² *Ibid.*

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai dasar hukum yang kuat dan tegas mengatur tentang keharusan menyediakan lahan pengganti dalam hal dialihfungsikannya Lahan Pertanian Berkelanjutan walaupun untuk kepentingan umum (termasuk pembuatan jalan tol), yaitu dalam Pasal 44 ayat (3):

“Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: a. dilakukan kajian kelayakan strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.”

Ketentuan besarnya lahan pengganti diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009:

“Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut: a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi, b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.”

Disahkannya undang-undang tersebut merupakan peraturan yang lebih khusus dibandingkan dengan aturan pengadaan tanah yaitu Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan

Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Apabila ditelaah dari asas-asas hukum yang ada, seperti “lex superior derogat legi inferiori” (peraturan hukum yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan hukum yang lebih rendah), maka Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut seharusnya diterapkan dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya bagi tanah lahan pertanian beririgasi teknis.

Pasal 1 butir (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dilihat dari sisi materi muatannya, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (regelling) secara umum dan abstrak, tidak konkrit dan individual seperti keputusan penetapan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Selain jenis Peraturan Perundang-undangan di atas, Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa Jenis

Peraturan Perundang-undangan lain diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.¹⁴

Dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan yang baru, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (*beschikking*). Semua pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan politis berwenang mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif, misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat, membentuk dan membubarkan kepanitiaan, dan sebagainya. Akan tetapi, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas

¹³ [www.pusat informasi hukum.com/mahkamah konstitusi.go.id/Peraturan Perundangan](http://www.pusat.informasi.hukum.com/mahkamah.konstitusi.go.id/Peraturan%20Perundangan).

¹⁴ www.legalitas.org/Bahasa, Norma, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan/Suhariyono AR.

karena elemen pengaturan (regeling) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah. Elemen pengaturan inilah yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya secara hierarkis. Sebagai contoh, Keputusan Presiden mengangkat seseorang menjadi Menteri ataupun mengangkat dan memberhentikan seorang Pejabat Eselon I di satu Departemen. Materi-materi yang dituangkan dalam bentuk Keputusan tersebut tidaklah mengandung elemen regulasi sama sekali, sifatnya hanya penetapan administratif (beschikking).¹⁵

Perpres dibentuk bisa tanpa delegasian, Perpres tanpa delegasian dikenal sebagai Perpresmandiri. Kemandirian Perpres ini patut dijadikan perhatian perancang peraturan karena materi yang diatur dalam Perpres cenderung menimbulkan kesewenang-wenangan Pemerintah dengan alasan suatu kebijakan. Perpres yang kontroversial sekarang ini adalah Perpres Nomor 36 Tahun 2005

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia (Jakarta: LP3HET, 2002), hal 16

tentang PengadaanTanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁶

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹⁷

Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang ditetapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya.

¹⁶ *Loc. cit*, www.legalitas.org/Bahasa, *Norma, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*.

¹⁷ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985), hal 1

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana, dilakukan dengan metode ilmiah, bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.¹⁸

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis.¹⁹

Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang tatacara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.²⁰

Penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah terpegang di tangan.²¹

Ada dua cara pendekatan untuk memperoleh kebenaran yaitu, pertama, pendekatan ilmiah yang menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Kedua, pendekatan non-ilmiah yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan, coba-coba, dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis.²²

¹⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar grafika, 1991), hal 6

¹⁹ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (PT.Bumi Aksara, 2003), hal 42

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal 6

²¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-7, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal 27

²² Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hal 3

Secara khusus menurut jenis, sifat, dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.²³

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan *yuridis empiris* atau dengan kata lain disebut *normative empiris*. Dalam sebuah buku karangan Abdul kadir Muhammad dikatakan bahwa:

“Penelitian hukum normative (applied law research) adalah penelitian mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normative (kodifikasi, undang-undang atau kontrak) secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara in action tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh Negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara in action diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap”.²⁴

Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut Penulis melakukan dengan cara meneliti perundang-undangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang merupakan data sekunder yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di lapangan,

²³ *Op. Cit*, Bambang Waluyo, hal 13

²⁴ Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2004), hal 134

mempelajari permasalahan-permasalahan yang ditemui di lapangan terkait Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal, dan implementasi undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB khususnya mengenai penentuan ganti rugi.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan spesifikasi *deskriptif analitis*, yaitu suatu penelitian yang berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum, dan mengkajinya atau menganalisanya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian tersebut.²⁵

Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁶

Dengan demikian, diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terutama pembangunan jalan tol di Kabupaten Tegal dan kaitannya dengan pengimplementasian

²⁵ *Op. cit.*, *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, hal 6

²⁶ *Op. cit.*, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*), hal 10

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 bagi tanah pertanian beririgasi teknis yang menjadi obyeknya.

3. Sumber dan Jenis Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. Data primer, yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber pertama di lapangan. Dalam hal ini akan dilakukan wawancara dengan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, Pejabat Perum Perhutani Unit 1 Jawa Tengah, masyarakat di 7 Kecamatan di Kabupaten Tegal yang dilalui proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa.
- b. Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.²⁷

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, Jenis dan sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data Sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum

²⁷ *Op. cit.*, Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, hal 12

sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang, Yurisprudensi dan Traktat, serta berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa: rancangan peraturan perundang-undangannya, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum tersier berupa bibliografi dan indeks kumulatif.²⁸

Data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari wawancara dan observasi dengan responden, yaitu pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, pihak Perum Perhutani Unit 1 Jawa Tengah, serta masyarakat (2 orang untuk tiap-tiap kecamatan) sebagai pemilik tanah yang dijadikan obyek pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal.

Untuk data sekunder yang berupa bahan hukum primer, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghallia Indonesia, 1992), hal 53

- d. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- e. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Data sekunder yang berupa bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan yaitu:

- a. Kumpulan tulisan tentang Hukum Tanah
- b. Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)
- c. Pembaharuan Agraria reformasi Agraria

Bahan hukum tersier, yaitu Kamus Hukum, Ensiklopedia dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data, ada 2 (dua) instrument yang digunakan, yaitu instrument utama dan instrument penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrument penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan di lapangan dan rekaman tape recorder.²⁹

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara wawancara untuk menambah keyakinan penulis dan sebagai bahan analisis, kepada:

- a. Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal;

²⁹ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturlistik Kualitatif*, (Bandung: CV. Tarsito, 1992), hal 9

- b. Pejabat Perum Perhutani Unit 1 Jawa Tengah;
- c. Masyarakat (2 orang untuk tiap-tiap desa di 7 kecamatan) Kecamatan Adiwerna (Desa Ujungrusi, Desa Penarukan, Desa Gumalar, Desa Kersole, Desa Kaliwadas, Desa Kedungsukun, Desa Kalimati, Desa Adiwerna, Desa Lumingser, Desa Pagedangan), Kecamatan Talang (Desa Pegirikan, Desa Pekiringan, Desa Gembong Kulon, Desa Pasangan), Kecamatan Dukuhturi (Desa Dukuhturi, Desa Sidapurna, Desa Ketanggungan, Desa Kupu, Desa Sidakaton), Kecamatan Pangkah (Desa Dermasandi, Desa Pecabean), Kecamatan Tarub (Desa Lebeteng, Desa Karangmangu, Desa Jatirawa, Desa Bulakwaru, Desa Karangjati), Kecamatan Suradadi (Desa Gembongdadi, Desa Karangmulya, Desa Karangwuluh, Desa Harjasari, Desa Kertasari), dan Kecamatan Warureja (Desa Kedungjati, Desa Sigentong, Desa Kreman, Desa Kendayakan).

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah pengolahan data yang diperoleh baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.³⁰

Terhadap data primer yang didapat dari lapangan terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis secara konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Data sekunder yang didapat dari

³⁰ Winarno Surachman, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, (Bandung: CV Tarsito, 1973), hal 27

kepuustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis.

Dari hasil data penelitian pustaka maupun lapangan dilakukan pembahasan secara deskriptif analitis. Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diajukan dalam usulan penelitian ini.

Analitis artinya gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan analisis dengan cermat sehingga dapat diketahui tentang tujuan dari penelitian ini sendiri yaitu membuktikan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan dalam perumusan permasalahan yang ada pada latar belakang usulan penelitian ini.

Tahap selanjutnya adalah pengolahan data yaitu analisis yang dilakukan dengan metode kualitatif yaitu penguraian hasil penelitian pustaka (data sekunder) sehingga dapat diketahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal serta implementasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan khususnya dalam penentuan ganti rugi.

H. Sistematika penulisan

Sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Penulisan hukum ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, masing-masing bab saling berkaitan. Adapun gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, dipaparkan uraian mengenai Latar Belakang penelitian, Rumusan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian yang terdiri dari pendekatan masalah, spesifikasi penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta dilanjutkan dengan Sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisikan Hak atas Tanah, Pengambilalihan Tanah, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Penatagunaan Tanah dan Alih Fungsi Tanah, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, mengacu pada Bab II yang merupakan teori sebagai dasar pembahasan, berisikan tentang Keadaan Umum wilayah Kabupaten Tegal, Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten

Tegal, Penentuan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB.

Bab IV Penutup, yang didalamnya berisi simpulan sebagai hasil penelitian dan saran dari pembahasan yang telah diuraikan sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak atas Tanah

1. Pengertian Hak atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.³¹

Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa:

“Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.”

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya*, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal 283

persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal

4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.”

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut di atas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

“Hak-hak yang bersifat sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usah bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.”

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut.

Selain itu, UUPA juga menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat umum atau dengan kata lain semua hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.³²

Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa:

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

³² *Ibid.*

Sedangkan yang bukan warga negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA.

Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

2. Macam-macam Hak atas Tanah

a. Hak atas Tanah Bersifat Tetap

Hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16, yaitu:³³

1) Hak Milik (HM)

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Miliklah yang membedakannya dengan hak-hak lain.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti

³³ *Ibid*, hal 288

bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Kata-kata ‘terkuat dan terpenuh’ mempunyai maksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, Hak Miliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA, karena dalam UUPA disebutkan bahwa segala hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini berbeda dengan pengertian hak eigendom yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara.

2) Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40

Tahun 1996 Pasal 8 ayat (1), Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.

3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 HGB diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 38. Jangka waktu untuk HGB adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang haknya dengan mengingat keadaan keperluan dan keadaan bangunannya.

4) Hak Pakai (HP)

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang.

Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 s/d Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

5) Hak Sewa

Hak Sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

b. Hak atas Tanah Bersifat Sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan dihapus. Hal tersebut dapat disebabkan karena bertentangan dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA, yaitu:³⁴

“seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, namun sampai saat ini hak-hak tersebut masih belum dihapus.”

Oleh karena itu, yang dimaksud dengan hak atas tanah yang bersifat sementara adalah:

- a) Hak gadai tanah/jual gadai
- b) Hak usaha bagi hasil
- c) Hak sewa tanah pertanian
- d) Hak menumpang

³⁴ *Ibid*, hal 290

B. Pengambilalihan Tanah

1. Arti Pencabutan Hak atas Tanah

Boedi Harsono mengemukakan bahwa pencabutan tanah adalah pencabutan hak yang dilakukan jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum, sedang musyawarah yang telah diusahakan untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai penyerahan tanah dan ganti ruginya tidak membawa hasil yang konkrit padahal tidak dapat mendapatkan lahan lain. Dalam pencabutan hak yang punya tanah tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan tanah yang dipunyainya, maka pengambilan tanah yang bersangkutan wajib disertai ganti kerugian yang layak.³⁵

Pencabutan hak itu tidak hanya untuk kepentingan dari bangsa dan Negara ataupun dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, tetapi juga untuk kepentingan swasta atau kepentingan dari masyarakat luas yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosial rakyatnya, seperti sarana pendidikan, agama, rekreasi atau lain kemudahan bagi rakyat asal saja kesemuanya sudah termasuk dalam rencana pembangunan daerah yang bersangkutan.³⁶

³⁵ *Op. cit.*, Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hal 3

³⁶ A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hal 42

Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan penduduk atau sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan berpindah pihak terhadap siapa pencabutan dilakukan kepada pihak yang meminta pencabutan itu tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam melakukan kewajiban hukumnya. Maka sesuai dengan ketentuan, bahwa pencabutan hak hanya dilakukan untuk kepentingan umum dan hanya dalam keadaan yang memaksa sebagai jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna kepentingan umum.

Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 UUPA ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Dalam hal pencabutan hak ini H. Abdurrahman, SH. MH. berpendapat, berdasarkan kenyataan bahwa tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata sebagaimana anggapan sementara banyak orang, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, kultural, *psychologis* bahkan juga mengandung aspek-aspek HANKAMNAS, berpangkal dari anggapan yang demikian maka kami berpendapat yang seharusnya dilakukan dalam pemecahan masalah-masalah pertanahan adalah suatu pendekatan yang terpadu melalui *legal approach* (pendekatan hukum), *prosperity approach* (pendekatan kemakmuran), *security approach* (pendekatan keamanan), dan *humanity approach* (pendekatan kemanusiaan).³⁷

Oleh karena semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka kepentingan umum yang harus didahulukan, sedangkan kepentingan perorangan selama tidak menghalangi kepentingan umum tetap diakui sebagai hak yang sah dan mutlak terhadap pihak ketiga, karena itu Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 secara tegas menyatakan:

“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

³⁷ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 1991), hal 8

Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.”³⁸

Dalam peraturan-peraturan yang berlaku tentang pencabutan hak, maka untuk terlaksananya suatu pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum harus memenuhi beberapa syarat yaitu: pencabutan hak hanya dapat dilakukan bilamana kepentingan umum benar-benar menghendakinya. Unsur kepentingan umum harus tegas yang menjadi dasar dalam pencabutan hak ini. Termasuk dalam kepentingan umum ini adalah kepentingan bersama dari rakyat, serta kepentingan untuk pembangunan negara.

Pencabutan hak hanya dapat dilakukan oleh pihak yang berwenang menurut cara yang ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan berbagai ketentuan pelaksanaannya guna mengatur cara pencabutan hak atas tanah.

Pencabutan hak atas tanah harus disertai dengan ganti kerugian yang layak. Bilamana pencabutan hak atas tanah tersebut dilakukan tanpa mengindahkan ketentuan tersebut, maka perbuatan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah dapat dinilai sebagai perbuatan yang melanggar hukum.

³⁸ Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1979), hal 12

Peraturan-peraturan pencabutan hak sebenarnya mempunyai dua fungsi, disatu pihak merupakan landasan hukum bagi pihak penguasa untuk memperoleh tanah-tanah milik rakyat yang diperlukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan dilain pihak dengan adanya peraturan-peraturan tersebut merupakan suatu jaminan bagi warga masyarakat mengenai hak-hak atas tanahnya dari tindakan sewenang-wenang penguasa.

Prosedur pencabutan hak menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, dapat dilakukan menurut dua cara yaitu:

a. Pencabutan hak menurut acara biasa

Menurut acara ini pihak yang meminta diadakannya pencabutan hak mengajukan permohonan pencabutan hak kepada Presiden melalui Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan disertai: rencana peruntukan dan alasan-alasan dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut, keterangan orang-orang yang akan dikenakan pencabutan hak, serta letak tanah, jenis tanah, macamnya hak dan luas tanah, juga benda-benda yang ada di atasnya, rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut (bilamana ada).

Setelah semua persyaratan diterima, Presiden memproses permohonan tersebut dengan menerbitkan Surat Keputusan Presiden tentang pencabutan hak tersebut. Surat Keputusan

tersebut diumumkan dalam Berita Negara dan turunannya disampaikan kepada mereka yang haknya dicabut.

b. Pencabutan hak dalam keadaan mendesak

Dalam keadaan yang sangat mendesak yang merupakan keadaan darurat dimana Pemerintah memerlukan tanah dengan cepat/singkat sehingga diperlukan penanganan yang cepat, misalnya terjadi wabah atau bencana alam yang perlu penampungan para korbannya dengan segera. Dalam hal ini tidak disertai dengan taksiran ganti rugi dari Panitia Penaksir.

Ganti rugi dalam pencabutan hak besarnya tergantung pada status haknya, apakah berupa hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atau hak-hak yang lain. Sehingga ganti rugi yang diberikan tidak sama besarnya sesuai dengan status tanahnya.

Pasal 8 dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya menyebutkan:

“Bilamana pemilik tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden, maka pemilik bisa melakukan banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah yang dicabut haknya. Untuk menggelar acara peradilan tersebut, maka harus disusun suatu acara khusus dengan Peraturan Pemerintah”.

Hingga saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur acara tersebut belum ada. Pengadilan Tinggi akan memutus perkara tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.

Sengketa mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan sengketa-sengketa lainnya tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan. Apabila sudah ada SK pencabutan haknya dan ganti ruginya sudah disediakan, maka tanah dan benda obyek pencabutan hak sudah dapat dikuasai tidak perlu menunggu diberikannya putusan oleh Pengadilan yang bersangkutan.

2. Arti dari Pengadaan Tanah

Banyak pendapat baik dari para ilmuwan maupun arti secara tektual dalam aturan maupun secara ilmiah. Arti Pembebasan/Pengadaan tanah secara tektual yang tercantum dalam:³⁹

a. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993:

Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

³⁹ *Op.cit.*, Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hal 1

Pasal 1 ayat (2) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

b. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005:

Pasal 1 butir (3) menyebutkan bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Pasal 1 butir (6) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan uang ganti rugi atas dasar musyawarah.

c. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006:

Pasal 1 menyebutkan Pengadaan 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.

Pasal 2 ayat (1) pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau

Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Ayat (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam era modern ini, Pemerintah banyak melakukan kegiatan pembangunan di segala bidang, baik bidang fisik maupun non fisik. Untuk melaksanakan kegiatan pembangunan di bidang fisik dibutuhkan banyak bidang tanah untuk memenuhi kebutuhan akan tanah. Sedangkan sebagian besar tanah-tanah tersebut sudah dilekati suatu hak atas tanah. Untuk menyediakan tanah bagi pembangunan tersebut, Pemerintah membebaskan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak dan memberikan ganti kerugian kepada bekas pemegang hak.

Kegiatan untuk mendapatkan tanah dimulai dari pihak Instansi yang membutuhkan tanah mengajukan permohonan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk melaksanakan pembebasan tanah, dilanjutkan dengan proses penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembebasan tanah sampai dengan musyawarah dimana sebagai mediatornya adalah Panitia

Pengadaan Tanah, setelah disepakati besarnya ganti rugi, selanjutnya dibuatkan pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah tersebut dengan mencantumkan besarnya uang ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati bersama.

Tanah-tanah yang dapat dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi adalah: tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak atau telah dilekati suatu hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yakni: tanah-tanah dari masyarakat persekutuan hukum adat atau tanah hak ulayat.

3. Arti Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum secara harfiah adalah suatu keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak dimana keperluan atau kebutuhan tersebut dapat dirasakan atau dinikmati orang banyak. Menurut pendapat John Salindeho, kepentingan umum adalah:

“Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.”⁴⁰

⁴⁰ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal 40

Dari rumusan di atas kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah meliputi: kepentingan bangsa, kepentingan Negara, kepentingan bersama rakyat, kepentingan pembangunan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 didalamnya tidak merumuskan secara jelas mengenai apa yang dimaksud kepentingan umum, tetapi hanya menyebutkan contoh-contohnya saja dari kegiatan untuk kepentingan umum misalnya: untuk membuat jalan raya, pelabuhan, bangunan industri, perumahan dan lainnya dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

Dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 yang merupakan juklak dari Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, dimana pada Pasal 1 ditetapkan bentuk kegiatan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum, yang meliputi bentuk-bentuk kegiatan pembangunan menyangkut bidang-bidang: Pertahanan, Pekerjaan umum, Perlengkapan umum, Jasa umum, Keagamaan, Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya, Kesehatan, Olah raga, Keselamatan umum terhadap bencana alam, Kesejahteraan sosial, Makam/kuburan, Pariwisata dan rekreasi, Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Dengan demikian kepentingan umum tidak menyingkirkan kepentingan pribadi, tetapi kepentingan umum adalah lebih tinggi tingkatannya, sebab kepentingan pribadi juga sudah masuk di dalam kepentingan umum berdasarkan INPRES tersebut. Kepentingan umum, adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Pembangunan yang berwawasan kepentingan umum dijelaskan dalam Pasal 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagai berikut:⁴¹

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. jalan umum, 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;
- b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;
- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa.
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;

⁴¹ *Op.cit.*, Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hal 15

- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial;
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik;

Pembangunan untuk Kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud Perpres Nomor 65 Tahun 2006: Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- a. 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;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya;
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan

korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.⁴²

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:⁴³

a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta, karena dalam prakteknya banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.

c. Tidak mencari keuntungan

⁴² *Ibid.*, hal 17

⁴³ *Op.cit.*, Sunarno, *Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, dalam Adrian Sutedi, 2008, hal 75

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkuualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

C. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

1. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

a. Susunan dan Tugas Panitia Pengadaan Tanah

Panitia Pengadaan Tanah tingkat Kabupaten/Kota dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur setempat. Panitia Pengadaan Tanah berkedudukan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat sebagai Kesekretariatannya, untuk Panitia Pengadaan Tanah di tingkat Kabupaten/Kota, sedang untuk Panitia di tingkat Propinsi Kesekretariatannya ada di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Susunan Panitia untuk daerah Kabupaten/Kota adalah: Bupati/Walikota sebagai Ketua merangkap anggota; Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Wakil Ketua merangkap

anggota; Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai anggota; Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan sebagai anggota; Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian sebagai anggota; Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota; Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung sebagai anggota; Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati/Walikota sebagai Sekretaris I bukan anggota; Kepala Seksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Sekretaris II bukan anggota.

Panitia Pengadaan Tanah bertugas:

- 1) Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 2) Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- 3) Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atas tanahnya akan dilepaskan atau diserahkan;

- 4) Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
- 5) Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
- 6) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- 7) Membuat Berita Acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

b. Tata Cara Pengadaan Tanah

- 1) Penetapan lokasi
- 2) Mengajukan permohonan pengadaan tanah
- 3) Penyuluhan
- 4) Penetapan Batas Lokasi
- 5) Inventarisasi
- 6) Pengumuman
- 7) Musyawarah

Dalam hal keputusan musyawarah ada 2 (dua) kemungkinan, yaitu: Bila sepakat, maka Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dapat melanjutkan dengan

melaksanakan pembayaran ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan dengan disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota.

Apabila tidak ada kata kesepakatan dalam musyawarah dan apabila telah diupayakan beberapa kali tetap tidak bisa ditemukan kata sepakat, maka Panitia membuat laporan kepada Gubernur. Apabila telah tidak ada upaya untuk kata sepakat selanjutnya diusulkan acara pencabutan hak.

8) Pelepasan dan/atau penyerahan hak atas tanah

9) Membuat Berita Acara Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah

2. Pokok-pokok Kebijakan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Berdasarkan Pasal 1 butir (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, 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.⁴⁴

⁴⁴ *Op.cit.*, Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hal 35-74

Pasal 1 butir (6) menyatakan bahwa Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota, sedangkan untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur. Panitia pengadaan tanah bertugas (Pasal 7):

- a. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda –benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;

- b. mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya;
- c. menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- d. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang 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;
- e. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- f. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- g. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- h. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah, sehingga didapat kesepakatan baik mengenai pelaksanaan pembangunannya dan juga mengenai ganti ruginya. Berdasarkan Pasal 12, ganti rugi diberikan untuk: hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk ganti ruginya diatur dalam Pasal 13 ayat (1), dapat berupa: uang, tanah pengganti, serta pemukiman kembali.

Perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)/ nilai nyata, nilai jual bangunan, dan nilai jual

tanaman. Penetapan dasar perhitungan ganti rugi dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pasal 20 mengatur mengenai pengadaan tanah skala kecil, pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Ada itikad baik dibalik terbitnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yaitu:⁴⁵

- a. sebagai antisipasi kebutuhan persediaan tanah yang cepat dan transparan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- b. karena peraturan sebelumnya (Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993) dipandang tidak memadai lagi untuk mengakomodir dinamika kekinian kebutuhan terhadap persediaan tanah.

Oleh karena itu, langkah penting yang harus dilakukan adalah dengan memasukkan substansi tertentu secara kuat (mengakar) dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005. Substansi tersebut meliputi keadilan dan kepastian hukum yang berbasis pada

⁴⁵ *Ibid.*

penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 layak disebut sebagai terobosan hukum. Peraturan presiden ini telah melakukan terobosan, dalam hal upaya mengatasi berbagai kendala pengadaan tanah.

Berkaitan dengan prosedur, peraturan presiden ini telah memperkenalkan perusahaan penilai (appraisal) yang secara independen akan menetapkan harga tanah, yang selanjutnya akan digunakan sebagai acuan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Sementara itu berkaitan dengan waktu, peraturan presiden ini telah memperkenalkan pembatasan waktu (90 hari) dan konsepsi konsinyasi (penitipan uang di Pengadilan Negeri setempat); sehingga perpaduan antara kinerja perusahaan penilai, batasan waktu, dan konsepsi konsinyasi akan dapat menghindarkan berlarut-larutnya pengadaan tanah, yang sekaligus untuk menghindari pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

Inilah itikad baik yang harus diperhatikan oleh banyak pihak, ketika memahami pengadaan tanah. Sudah saatnya dibangun sinergi antar komponen bangsa, dalam rangka pembangunan infrastruktur. Saatnya pula menumbuhkan saling percaya semua pihak, dengan

mengikis habis pandangan sinis, curiga dan menghakimi berlebihan, pada upaya yang sedang dilakukan.⁴⁶

Dalam perubahannya yaitu Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan 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.

Perubahan Pasal 2 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam hal Panitia Pengadaan Tanah, mengenai susunan kepanitiannya juga terdapat perubahan dalam Pasal 6 ayat (5) yang menambahkan unsur Badan Pertanahan Nasional selain unsur perangkat daerah terkait.

⁴⁶ www.blogger.com/Aristiono Nugroho, *Sosiologi Pertanahan Mendekatkan Pertanahan dengan Masyarakat Agar Pengelolaannya Mampu Merebut Mindshare dan Heartshare Masyarakat*, 13 April 2008.

Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah dijelaskan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

a. Tahap Perencanaan

Untuk memperoleh tanah, instansi pemerintah yang menyusun proposal rencana pembangunan, paling lama 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.

b. Tahap Penetapan Lokasi

Berdasarkan proposal rencana pembangunan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi yang akan dikaji oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) berdasarkan pertimbangan tata ruang, penatagunaan tanah, sosial ekonomi, lingkungan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah. Keputusan penetapan lokasi yang berlaku juga sebagai ijin perolehan tanah itu diberikan untuk jangka waktu 1 tahun untuk

luas tanah sampai dengan 50 hektar dan 3 tahun untuk luas tanah lebih dari 50 hektar.

Perpanjangan penetapan lokasi hanya diberikan satu kali dengan syarat perolehan tanah mencapai 75 persen. Keputusan penetapan lokasi wajib dipublikasikan 14 hari setelah diterimanya keputusan tersebut.

Pihak Ketiga yang bermaksud memperoleh tanah di lokasi pembangunan untuk kepentingan umum wajib memperoleh ijin tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI), kecuali perolehan tanah karena pewarisan, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena peraturan undang-undang.

c. Tata Cara Pengadaan Tanah

1) Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Kegiatan dan tugas Panitia Pengadaan Tanah dirinci masing-masing untuk: Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI), dengan anggota paling banyak 9 (Sembilan) orang;

Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, jika tanah terletak di 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih dalam 1 (satu) propinsi atau lebih yang dibentuk dengan Keputusan Mendagri;

Panitia Pengadaan Tanah Nasional, jika tanahnya terletak di 2 (dua) Propinsi atau lebih yang dibentuk dengan Keputusan Mendagri.

2) Penyuluhan

Panitia Pengadaan Tanah 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 kemungkinan yang akan terjadi, yakni:

Bila diterima oleh masyarakat, maka kegiatan pengadaan tanah ditindaklanjuti;

Bila tidak diterima masyarakat, maka dilakukan penyuluhan ulang. Hasil pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

3) Identifikasi dan Inventarisasi

Jika rencana pembangunan diterima oleh masyarakat, dilakukan identifikasi dan inventarisasi tanah yang meliputi

penunjukan batas, pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan, dan lain-lain.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi berkenaan dengan pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan dan pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas tanah dituangkan dalam bentuk Daftar yang memuat berbagai keterangan berkenaan dengan subyek dan obyek. Peta Bidang Tanah dan Daftar tersebut diumumkan selama 7 (tujuh) hari dan/atau melalui mass media dalam 2 (dua) kali penerbitan.

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

4) Penunjukan 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 keanggotannya terdiri dari 5 (lima) unsur yang

dibentuk Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI).

5) Penilaian

Penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variable yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW, sarana dan prasarana dan faktor-faktor lain. Penilaian terhadap harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

6) Musyawarah

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

Jika lokasi dapat dipindahkan, Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;

Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dari pemilik tanah belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, Panitia Pengadaan Tanah melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender jika waktu 120 hari lewat, maka:

- a. bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi;
- b. bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah.

7) Pembayaran Ganti Rugi

Yang berhak menerima ganti rugi adalah: pemegang hak atas tanah, nazir bagi tanah wakaf.

Ganti rugi untuk Hak Guna Bangunan/Hak Pakai yang diberikan di atas Hak Milik/Hak Pengelolaan diberikan kepada pemegang Hak Milik/Hak Pengelolaan.

Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas Tanah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik/Hak Pengelolaan, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enampuluh) hari sejak tanggal keputusan, untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Ganti rugi diberikan dalam bentuk: a.uang; b.tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali; c.tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan; d.recognisi berupa pembangunan fasilitas umum dan bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat) atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

8) Pelepasan Hak

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

9) Pengurusan Hak atas Tanah

Panitia Pengadaan Tanah 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.

10) 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.

Bila ganti rugi dititipkan pada Pengadilan Negeri maka untuk pelaksanaan pembangunan fisik diterbitkan keputusan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI).

11) Evaluasi dan Supervisi

Untuk pengadaan tanah skala kecil dan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat 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 Panitia Pengadaan Tanah.

3. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Asas-asas secara konteks hukum dalam pengadaan tanah menurut Soemardjono dan Oloan Sitorus mencakup:⁴⁷

- a. penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya;
- b. semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (ini kaitannya dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Juncto Pasal 1 dan 2 UUPA);
- c. cara untuk memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh seseorang atau badan hukum harus melalui kata sepakat antar pihak yang bersangkutan (kaitannya dengan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM);
- d. dalam keadaan yang memaksa artinya jalan lain yang ditempuh gagal, maka presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pencabutan hak tanpa persetujuan subyek hak menurut UU Nomor 20 Tahun 1961.

D. Penatagunaan Tanah dan Alih Fungsi Tanah

Tanah adalah tempat manusia melaksanakan hajat hidup, baik dahulu, sekarang maupun untuk waktu yang akan datang. Dalam tiap usaha pemanfaatan tanah, hutan, tambang, ada regulasi atau

⁴⁷ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, dimuat dalam Artikel Jurnal Konstitusi Vol.1, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hal 5

pengaturan. Tujuan pengaturan tidak lain adalah bagi kepentingan si pemegang hak dan kepentingan Negara yang bermaksud melindungi kepentingan umum.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA):
Pemerintah harus membuat perencanaan umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan:

- a. Negara;
- b. Peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
- d. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Ketentuan tersebut harus dikaitkan dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa siapa pun harus memelihara dan mencegah kerusakan pada tanah. Artinya, siapa pun si pemegang hak, wajib mempergunakan tanah dengan mempertimbangkan faktor kemampuan tanah itu. Dengan melihat obyek hukum agraria, yaitu bumi (disingkat B), air (disingkat A), ruang angkasa (disingkat RA) dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (disingkat K) menjadi

singkatan: BARA+K maka sebenarnya yang paling tepat adalah *Agrarian*

Use Planning yang meliputi:⁴⁸

1. Land Use Planning
2. Water Use Planning
3. Air Use Planning
4. Resources Use Planning

1. Penatagunaan Tanah

a. Pengertian dan Tujuan Penatagunaan Tanah

Sehubungan dengan telah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 pada tanggal 10 Mei 2004 tentang Penatagunaan Tanah, berarti menjawab perintah Pasal 14 Juncto Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bahwa pengaturan tentang kewajiban pemerintah untuk menyusun perencanaan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah dalam suatu peraturan pemerintah terjawab setelah melewati kurun waktu 44 tahun.

Menunjuk pada peraturan pemerintah tersebut, yang dimaksud dengan tata guna tanah diatur dalam Pasal 1 butir (1), yakni: sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan

⁴⁸ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Hukum Penatagunan Tanah dan Penataan Ruang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 46

kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil.⁴⁹

Apabila ditelaah dengan seksama dari tiga dokumen tersebut, ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:

- 1) Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain.
- 2) Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip: Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS).
- 3) Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 4) Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSP (Daftar Skala Prioritas).

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 jo Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 huruf (a-c) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang adalah pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu masyarakat adil dan makmur. Jika merujuk pada konsiderans

⁴⁹ *Ibid.*

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tujuan penatagunaan tanah, yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Sementara Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan secara tegas empat tujuan penatagunaan tanah, yakni:

- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 3) Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

b. Asas-Asas Penatagunaan Tanah

Pembuatan rencana tata guna tanah diupayakan sejalan dengan asas ini, agar kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dapat tercapai. Ada tiga asas dalam tata guna tanah, yaitu:⁵⁰

1) Prinsip penggunaan aneka (*Principle of Multiple Use*)

Diupayakan agar perencanaan harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu.

2) Prinsip penggunaan maksimal (*Principle of Maximum Production*)

Perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.

3) Prinsip penggunaan yang optimal (*Principle of Optimization Use*)

Perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kelestarian kemampuan lingkungan.

Prinsip ketiga merupakan prinsip yang pokok dalam rangka pencapaian masyarakat yang adil dan makmur.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 menegaskan asas penatagunaan tanah meliputi keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang,

⁵⁰ *Ibid.*

berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Berdasarkan sasaran/target perencanaan tata guna tanah, maka dapat dibedakan dua macam asas tata guna tanah dengan titik berat penggunaan tanah kedua wilayah, yaitu:

1) *Urban Land Use Planning* (perencanaan Tata Guna Tanah untuk

Wilayah Perkotaan) dengan asas ATLAS: Aman, terjaminnya keamanan, kebakaran, kejahatan, kecelakaan; Tertib, terwujudnya ketertiban di bidang pelayanan, penataan wilayah kota; Lancar, memberikan pelayanan (service) lalu lintas, komunikasi kepada publik; Sehat, bermakna selaras dengan dua unsur insan manusia, jasmani dan rohani secara seimbang.

2) *Urban Land Use Planning* (perencanaan Tata Guna Tanah untuk

Wilayah Pedesaan) dengan memakai asas LOSS, yaitu: Lestari, diupayakan kelestarian kemampuan lahan dapat dimanfaatkan selama mungkin dan seoptimal mungkin dengan tidak mengurangi produktivitasnya. Optimal adalah diupayakan untuk menghasilkan keuntungan yang maksimal yang sudah barang tentu memerlukan adanya data fisik tanah; Serasi dan Seimbang agar suatu ruang atas tanah diupayakan oleh pengambil kebijakan dapat menampung berbagai kepentingan, baik

perorangan, masyarakat, maupun Negara untuk dapat dicegah timbulnya konflik.

c. Tindakan Penatagunaan Tanah

- 1) Mengusahakan agar tidak terjadi salah tempat penggunaan tanah, sehingga harus memperhatikan data fisik kemampuan fisik tanah, kondisi sosial, faktor ekonomi masyarakat.
- 2) Mengusahakan agar tidak terjadi salah urus penggunaan tanah, agar kualitasnya tidak menurun (Pasal 15-16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992).
- 3) Pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat atas tanah untuk menghindari konflik (Pasal 17 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992).
- 4) Agar terjamin kepastian hukum bagi hak atas tanah warga masyarakat.

2. Alih Fungsi Tanah

Jika wilayah daratan Indonesia dipilih menjadi kawasan lindung dan budidaya, maka 67 juta Ha (35%) dari seluruh wilayah daratan (191 juta Ha) merupakan kawasan lindung dan sisanya yaitu sebesar 123 Ha (65%) berupa kawasan budidaya.⁵¹

Kawasan lindung sesuai dengan fungsinya, kepatutan penggunaannya adalah hutan, sedangkan kawasan budidaya dapat

⁵¹ *Ibid*, hal 49

digunakan untuk penggunaan non hutan seperti pertanian, permukiman, kota dan non pertanian lainnya. Dari 67 juta Ha kawasan lindung, 12 juta Ha (18,4%) telah digunakan berupa bukan hutan terutama di wilayah Jawa dan Bali. Sebaliknya pada kawasan budidaya, 71 juta Ha (57,7%) masih berupa hutan atau belum dimanfaatkan bagi jenis-jenis penggunaan budidaya, terutama di wilayah Sumatera, Kalimantan dan Papua.

Sawah di Indonesia saat sekarang mencakup areal seluas lebih kurang 7,8 juta Ha yang terdiri dari 4,2 juta Ha (53,8%) sawah irigasi teknis dan 3,6 juta Ha lagi berupa sawah non irigasi (46,2%). Secara geografis, tanpa memperhatikan sistem irigasi, penggunaan tanah sawah mayoritas terletak di wilayah Jawa dan Bali (43,9%). Sisanya terbesar di wilayah Sumatera (29,8%), Kalimantan (12,8%), Sulawesi (9,2%), Nusa Tenggara dan Maluku (4%) dan sedikit di Irian Jaya.

Salah satu kondisi awal yang kita warisi dalam bidang pertanahan adalah keberadaan kota atau pusat pemukiman yang tumbuh dan berkembang di wilayah pertanian subur. Hal ini adalah konsekuensi logis dari basis ekonomi kita yang berawal dari sektor pertanian. Dalam perkembangannya menumbuhkan konflik penguasaan dan penggunaan tanah yang berkepanjangan. Pusat pemukiman yang berkembang terus menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi, dari waktu ke waktu semakin bertambah dan meluas.

Akibatnya alih fungsi penggunaan tanah tidak dapat dicegah, dimana sawah-sawah pertanian subur dan sawah beririgasi teknis disekitarnya semakin lama semakin luas dialihgunakan menjadi tempat-tempat kegiatan ekonomi dan pemukiman.

Dengan meningkatnya pembangunan dalam beberapa dasawarsa ini terdapat gejala adanya akumulasi penguasaan sumber daya agraria, khususnya tanah secara berlebihan terutama di kota-kota. Sementara itu dalam waktu yang bersamaan, di pedesaan terus terjadi fragmentasi pemilikan tanah pertanian yang mengakibatkan ketimpangan struktur penguasaan tanah, disamping adanya pengurangan tanah pertanian sebagai akibat dari alih fungsi penggunaan tanah untuk pembangunan non pertanian. Gejala tersebut merupakan perkembangan ke arah penguasaan tanah yang tidak adil dan tidak sesuai dengan asas hukum tanah nasional yang tertuang dalam UUPA.

E. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia,

sebagaimana tercantum dalam Pasal Pasal 1 butir (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009.

Pasal 1 butir (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 menyatakan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Pasal 1 butir (5) menyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Pasal 1 butir (15) menyatakan bahwa Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa:

- a. lahan beririgasi;
- b. lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan/atau
- c. lahan tidak beririgasi.

Adanya larangan alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdapat dalam Pasal 44 ayat (1), sedangkan untuk

kepentingan umum, pengalihfungsian lahan haruslah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum, sebagaimana dalam Pasal 44 ayat (3):

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

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

Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d, terdapat ketentuan mengenai penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan. Hal tersebut harus dilakukan atas dasar kesesuaian lahan sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1):

“Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan

c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.”

Undang-undang ini akan menjadi payung hukum bagi penyediaan lahan dalam suatu luasan yang memadai yang disepakati dan ditetapkan oleh semua pemangku kepentingan yang terkait untuk menghasilkan pangan dan keberadaannya harus dipertahankan oleh semua pemangku kepentingan yang ada -baik di pusat maupun daerah- dan negara akan memberi sanksi terhadap pelanggaran eksistensi keberadaan lahan pertanian yang sedemikian untuk kepentingan non pertanian.⁵²

Lahan sawah dengan sarana dan prasarana irigasinya dibangun oleh pemerintah dengan biaya yang mahal dan waktu yang lama, sehingga harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Namun, luas sawah terus berkurang akibat alih fungsi lahan yang berlangsung tanpa kendali, sehingga dikhawatirkan dapat menurunkan produksi dan pengadaan stok pangan nasional. Untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah, dipandang perlu untuk menetapkan kawasan lahan sawah utama yang dilindungi oleh undang-undang, sehingga konversi lahan dapat terkendalikan.⁵³

⁵² www.walhi.com/Dr. Andi Irawan/*Lahan Pertanian Antara Negara dan Pasar*/2009.

⁵³ www.bangkittani.com/Hikmatullah/Tetapkan Sawah Utama sebagai Pengaman Stok Pangan Nasional/16 Oktober 2009.

Dari hasil kajian, kawasan lahan sawah di Jawa yang layak diarahkan untuk dipertahankan sebagai lahan sawah utama sekitar 88% dari luas sawah yang ada. Di Bali dan Lombok, lahan sawah utama berturut-turut 98% dan 99% dari total sawah di masing-masing pulau tersebut.

Sebagai ilustrasi, apabila lahan sawah memiliki produktivitas 4,5 ton per ha dan ditanami padi dua kali setahun dengan rendemen gabah 0,62%, maka setiap hektar lahan sawah utama yang terkonversi akan mengurangi produk beras 5,58 ton per tahun. Dengan asumsi konsumsi beras di Jawa rata-rata 116 kg/jiwa/tahun, maka satu hektar lahan sawah akan mengurangi stok pangan yang seharusnya dikonsumsi oleh 48 jiwa per tahun. Dengan demikian, pengendalian konversi lahan sawah dengan menetapkan kawasan lahan sawah utama dan sekunder sangat beralasan untuk memantapkan ketahanan pangan dan mengurangi impor beras.⁵⁴

⁵⁴ *Ibid.*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Jo Perpres Nomor 65 Tahun 2006

1. Keadaan Umum Wilayah Kabupaten Tegal

a. Keadaan Geografis

Kabupaten Tegal merupakan salah satu daerah Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan ibukota Kabupaten di Slawi. Letak geografisnya adalah:⁵⁵

Dari 108° 57' 06" sampai dengan 109° 21' 30" Bujur Timur;

Dari 06° 50' 41" sampai dengan 07° 15' 03" Lintang Selatan;

Terletak di pesisir utara bagian barat Provinsi Jawa Tengah dalam posisi strategis pada jalur perkembangan Semarang-Tegal-Cirebon serta jalur perkembangan Semarang-Tegal-Purwokerto-Cilacap dan perairan pantai utara Laut Jawa dengan fasilitas Pelabuhan Tegal di Kota Tegal. Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Tegal adalah:

Sebelah utara : Kota Tegal dan Laut Jawa

⁵⁵ Data Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal Tahun 2009

Sebelah Timur : Kabupaten Pemasang

Sebelah Selatan : Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas

Sebelah Barat : Kabupaten Brebes

Secara topografis wilayah Kabupaten Tegal terdiri dari 3 (tiga) kategori daerah, yaitu:

Daerah pantai, daerah ini meliputi wilayah Kecamatan Kramat, Kecamatan Suradadi dan Kecamatan Warureja.

Daerah dataran rendah, daerah ini meliputi wilayah Kecamatan Adiwerna, Kecamatan Dukuhturi, Kecamatan Talang, Kecamatan Tarub, Kecamatan Pagerbarang, Kecamatan Dukuhwaru, Kecamatan Slawi, Kecamatan Lebaksiu dan sebagian wilayah Kecamatan Suradadi, Kecamatan Warureja, Kecamatan Kedungbanteng, Kecamatan Pangkah.

Daerah dataran tinggi / pegunungan, daerah ini meliputi Kecamatan Jatinegara, Kecamatan Margasari, Kecamatan Balapulang, Kecamatan Bumijawa, Kecamatan Bojong dan sebagian Kecamatan Pangkah, Kecamatan Kedungbanteng. Secara umum Kabupaten Tegal sebagian besar merupakan dataran rendah. Ketinggian dari permukaan laut:

- Kramat : 11 m
- Slawi : 42 m
- Lebaksiu : 135 m

- Bumijawa : 949 m

b. Wilayah Administrasi

Pembagian wilayah Administrasi Pemerintahan Kabupaten Tegal berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1984 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1986 adalah:

Tabel 1
Wilayah Administrasi Kabupaten Tegal

NO	KECAMATAN	JUMLAH DESA/KELURAHAN
1	MARGASARI	20
2	BUMIJAWA	11
3	BOJONG	12
4	BALAPULANG	20
5	PAGERBARANG	18
6	LEBAKSIU	19
7	JATINEGARA	21
8	KEDUNGBANTENG	23
9	PANGKAH	17
10	SLAWI	10
11	DUKUHWARU	13
12	ADIWERNA	13
13	TALANG	20
14	DUKUHTURI	17
15	KRAMAT	18
16	TARUB	10
17	SURADADI	10
18	WARUREJO	15
JUMLAH		287

Sumber: Kantor Pertanahan Kab. Tegal dalam Angka.

c. Luas wilayah Kabupaten Tegal

Luas wilayah Kabupaten Tegal berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal tahun 2009 lebih kurang 98.672.1500 Ha, terdiri dari Tanah Perkampungan (pekarangan) 13.291,53 Ha; Sawah 1 x padi 19.840,06 Ha; Sawah 2 x padi 22.053,30 Ha; Sawah Tadah Hujan 2.988,51 Ha; Tegalan 13.287,55 Ha; Kebun Campuran 553,05 Ha; Hutan Lindung 2.306,04 Ha; Hutan Sejenis 21.601,14 Ha; Tambak 592,28 Ha; Waduk 564,98 Ha; Sungai 511,08 Ha; dan Lainnya 165,90 Ha.⁵⁶

d. Keadaan Masyarakat

Masyarakat di Kabupaten Tegal mayoritas bermata pencaharian sebagai petani, baik sebagai petani pemilik maupun sebagai petani penggarap atau buruh tani, sedang sebagian lagi bekerja di sektor lain seperti pedagang, buruh bangunan, buruh industri, tukang kayu, dan karyawan.

Di Kabupaten Tegal, banyak penduduk usia produktif yang bekerja ke luar kota atau merantau ke kota-kota besar di Indonesia, bekerja sebagai buruh bangunan, tukang kayu dan pekerjaan lainnya yang dibutuhkan di kota-kota besar tersebut. Di samping itu ada sebagian warga Kabupaten Tegal yang berusaha di sektor

⁵⁶ Lilik Sugeng Prianto, *Wawancara*, Kasubsi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, (Tegal, tanggal 10 Mei 2010)

perdagangan, usaha yang sangat terkenal adalah pedagang “WARTEG” atau Warung Tegal dan pedagang martabak.

e. Kependudukan

Jumlah penduduk pada tahun 2009 berdasarkan data dari Kantor Statistik Kabupaten Tegal adalah: 1.492.548 jiwa, yang terdiri dari Laki-laki 746.213 jiwa, dan perempuan 746.335 jiwa. Dari jumlah penduduk sebesar 1.492.548 jiwa, dirinci menjadi 356.409 Kepala Keluarga (KK) yang sebagian besar memeluk agama Islam.⁵⁷

f. Infrastruktur

Prasarana transportasi utama yang mendukung pengembangan perekonomian di Kabupaten Tegal adalah transportasi darat. Panjang jalan di Kabupaten Tegal untuk jalan negara 29 Km, jalan Provinsi 94,23 Km, dan jalan Kabupaten 548, 20 Km. secara umum kondisi jalan baik dan memadai untuk dilewati kendaraan berbagai ukuran. Mobilitas orang dan barang dari Kabupaten Tegal ke daerah lain juga dapat dilakukan dengan sarana transportasi kereta api, baik untuk tujuan Jakarta-Surabaya maupun ke arah selatan (Purwokerto).

Berdasarkan pendataan tahun 2008, seluruh Kecamatan dan desa di Kabupaten Tegal sudah berlistrik. Meskipun demikian masih

⁵⁷ *Ibid.*

terdapat 104 perdukahan (20,95 %) yang belum berlistrik. Setiap tahun Pemerintah Kabupaten Tegal selalu mengalokasikan anggaran pembangunan untuk pemasangan jaringan baru di pedesaan/perdukahan. Oleh karena keterbatasan anggaran, maka dalam rangka percepatan pemenuhan listrik bagi masyarakat sangat diperlukan peran serta investasi swasta.

Jaringan Telekomunikasi telah masuk di 17 Kecamatan. Satu-satunya Kecamatan yang belum terlayani fasilitas telepon adalah Kecamatan Jatinegara. Seiring perkembangan arus informasi dan Komunikasi, maka kebutuhan akan telekomunikasi bagi masyarakat semakin meningkat dan ini merupakan peluang investasi bagi dunia usaha.

2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Tegal

a. Pelaksanaan Pengadaan Tanah dalam Kurun Waktu 2007-2009

Sebagai bagian dari hukum agraria nasional, peraturan pengadaan tanah harus mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum. Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, kalau tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, melainkan wajib pula memperhatikan kepentingan umum. Ketentuan tersebut tidaklah berarti bahwa

kepentingan pribadi akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan umum dan kepentingan pribadi haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan rakyat seluruhnya. Itulah yang menjadi tujuan dari UUPA.⁵⁸

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Tegal mengacu pada peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005, dan perubahannya yaitu Peraturan presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006. Secara khusus, Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia 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.

⁵⁸ [www.wordpress.com./Achmad_Rusyaidi/Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum-Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Azasi Manusia/](http://www.wordpress.com./Achmad_Rusyaidi/Pengadaan_Tanah_untuk_Kepentingan_Umum-Antara_Kepentingan_Umum_dan_Perlindungan_Hak_Azasi_Manusia/)13 Pebruari 2009

1) Pelaksanaan Pengadaan Tanah selama kurun waktu T.A. 2007/2008.⁵⁹

Selama kurun waktu 2007/2008, berdasarkan data yang Penulis peroleh, Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal menerima permohonan untuk melaksanakan pengadaan tanah dari DPU Pengairan Prop. Jateng Bagian Proyek Pengelolaan Sumber Air dan Pengendalian Banjir Pemali-Comal, untuk pelaksanaan pelebaran sungai dan pembuatan tanggul Sungai Wadas. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut meliputi 6 (enam) desa dari 2 (dua) kecamatan yaitu:

1. Desa Pedeslohor Kecamatan Adiwerna
2. Desa Bersole Kecamatan Adiwerna
3. Desa Kupu Kecamatan Dukuhturi
4. Desa Dukuhturi Kecamatan Dukuhturi
5. Desa Sidapurna Kecamatan Dukuhturi
6. Desa Sidakaton Kecamatan Dukuhturi

Proyek tersebut merupakan program Pemerintah dengan anggaran dari APBN. Proyek tersebut bertujuan untuk menanggulangi meluapnya air sungai Wadas bilamana datang musim hujan yang luapan airnya menggenangi wilayah di 6 desa sebagaimana tersebut di atas.

⁵⁹ Data Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal Tahun 2009

Kegiatan pengadaan tanah selama periode T.A. 2007/2008 di Kabupaten Tegal dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.

Tabel 2

Kegiatan Pengadaan Tanah Periode T.A. 2007/2008
di Kabupaten Tegal

No	Desa	Kecamatan	Luas(M2)	GR/M2(Rp)	Jml.bid
1	Pedeslohor	Adiwerna	35.825	15.000	138
2	Bersole	Adiwerna	11.792	12.000	67
3	Kupu	Dukuhturi	1.383	12.000	5
4	Dukuhturi	Dukuhturi	2.975	20.000	12
5	Sidapura	Dukuhturi	842	20.000	1
6	Sidakaton	Dukuhturi	11.081	17.500	12
	Jumlah		63.898		235

Sumber: Kantor Pertanahan Kab. Tegal dalam Angka.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa selama kurun waktu TA. 2007/2008 terdapat 6 kegiatan pengadaan tanah dengan luas tanah yang dibebaskan : 63.898 M2 yang meliputi 235 bidang.

2) Pelaksanaan Pengadaan Tanah selama kurun waktu 2008

Pelaksanaan pengadaan tanah selama periode tahun anggaran 2008 hanya 9 (sembilan) bulan dimulai dari 1 April 2008 sampai dengan 31 Desember 2008. Berdasarkan data yang penulis himpun dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, permohonan yang masuk yaitu dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Tengah Cq. Pimpinan Proyek Pengadaan Tanah untuk Jalan dan Jembatan (APBD).

Pelebaran jalan dan jembatan di Jalur Pantura merupakan proyek yang sangat mendesak disebabkan karena Jalur Pantura merupakan Jalur yang sangat vital, yang menghubungkan Cirebon-Semarang. Dimana setiap tahunnya selalu terjadi peningkatan kepadatan kendaraan yang menggunakan Jalur Pantura tersebut, sehingga pada Jalur Pantura tersebut sering terjadi kemacetan dan kecelakaan lalu lintas. Untuk memperlancar lalu lintas di Jalur Pantura tersebut itulah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pelebaran jalan dan jembatan dilaksanakan, dimana yang terakhir terlaksana pada tahun anggaran 1992/1993.

Kegiatan pengadaan tanah selama periode T.A. 2008 di Kabupaten Tegal dapat dilihat pada Tabel di bawah ini:

Tabel 3

Kegiatan Pengadaan Tanah Periode T.A. 2008

di Kabupaten Tegal

No	Desa	Kecamatan	Luas(M ²)	GR/M ² (Rp)	Jml.bid
1	Bojongsana	Suradadi	260	60.000	41
2	Kedungkelor	Warurejo	3.638	55.000	127
	Jumlah		3.898		168

Sumber: Kantor Pertanahan Kab. Tegal dalam angka.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa selama kurun waktu TA.2008 terdapat 2 kegiatan pengadaan tanah dengan luas tanah yang dibebaskan: 3.898 M² yang meliputi 168 bidang.

3) Pelaksanaan Pengadaan Tanah selama kurun waktu T.A. 2009

Pelaksanaan pengadaan tanah selama periode tahun anggaran 2009 (periode 01 Januari 2009 s/d 31 Desember 2009), berdasarkan data yang Penulis himpun dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, permohonan yang diterima yaitu:

Pemerintah Kabupaten Tegal Cq. Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kab. Tegal. Berdasarkan Penetapan Lokasi tanggal 21 Juli 2009 Nomor: 591/1117, pengadaan tanah tersebut untuk kebun bibit dan produksi perkebunan, tanah terletak di Desa Danawarih Kecamatan Balapulung dengan status tanah bersertipikat Hak Milik No.

13/Desa Danawarih, seluas: 43.895 M². Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilaksanakan dari bulan Juli 2009 dan selesai pada bulan September 2009, dimana pada bulan tersebut telah dilaksanakan pembayaran ganti rugi. Berdasarkan kesepakatan bersama di dalam musyawarah antara pemilik tanah dengan Instansi yang membutuhkan tanah dengan mediator Panitia Pengadaan Tanah, ganti kerugian tanah yang disepakati adalah sebesar : Rp 9.450,-/M².

Pemerintah Kabupaten Tegal. Berdasarkan Penetapan Lokasi tertanggal 17 September 2009 Nomor: 591/1353, pengadaan tanah tersebut dipergunakan untuk pembangunan Rumah Tahanan Negara (RUTAN) Kabupaten Tegal. Tanah yang dibebaskan berasal dari tanah Bengkok Desa Tegalandong Kecamatan Lebaksiu, dengan luas tanah yang dibebaskan: 23.625M².

Pembangunan RUTAN di Kabupaten Tegal sangat diperlukan mengingat perkembangan pembangunan dan jumlah penduduk yang cukup pesat, serta dengan melihat data jumlah permasalahan dan perkara kriminalitas di Kabupaten Tegal yang cukup besar. Selama ini dalam pelaksanaan sidang di Pengadilan Negeri Kabupaten Tegal, banyak terjadi hambatan

teknis karena selama ini tersangka titipan Kejaksaan Negeri Kabupaten Tegal ditempatkan di LP Tegal.

Tabel 4
Kegiatan Pengadaan Tanah Periode T.A. 2009
di Kabupaten Tegal

No	Desa	Kecamatan	Luas(M ²)	GR/M ² (Rp)	Jml.bid
1	Danawarih	Balapulang	43.895	4.550	1
2	Tegalandong	Lebaksiu	23.625	20.000	1
	Jumlah		67.520		2

Sumber: Kantor Pertanahan Kab.Tegal dalam angka.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa selama kurun waktu 2009 terdapat 2 kegiatan pengadaan tanah dengan luas tanah yang dibebaskan: 67.520 M² yang meliputi 2 bidang.

b. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Tegal

Jalan tol trans Jawa tersebut melanjutkan jalan-jalan tol yang sekarang sudah ada, seperti tol Cikampek, Cirebon, Semarang dan Surabaya, sedangkan sisa ruas jalan tol yang akan dibangun dalam kurun waktu dua tahun mendatang adalah sepanjang 643 kilometer.⁶⁰

⁶⁰ www.antaraneews.com/To/ *Trans Jawa Ditargetkan Rampung 2009/21 September 2007*

Realisasi rencana pemerintah tersebut memang terlambat dari yang diperkirakan, tahun 2009 lalu baru terlaksana pembangunan ruas tol Pejagan, yang artinya masih sangat panjang sisa ruas jalan tol yang harus direalisasikan. Salah satunya adalah ruas jalan tol di Kabupaten Tegal yang akan menghubungkan Pejagan-Pemalang.

Pembangunan jalan tol Trans Jawa yang telah dimulai sejak 2008 pelaksanaannya sampai pada ruas jalan Pejagan-Pemalang. Penggarapan jalan tol Pejagan sendiri telah rampung dan telah beroperasi sejak pertengahan 2009. Untuk kelanjutannya, akan dilaksanakan pembangunan jalan tol trans jawa di Kabupaten Tegal.

Dari hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, berkaitan dengan pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal diperoleh informasi mengenai wilayah yang terkena jalan Tol Trans Jawa. Tol Trans Jawa Kabupaten Tegal akan melewati 7 (tujuh) Kecamatan yang meliputi 35 (tiga puluh lima) desa, yaitu:⁶¹

Tabel 5

Kecamatan dan Desa di Kabupaten Tegal

⁶¹ Rosiana Tutiati, *Wawancara*, Kasubsidi Pengaturan Tanah Pemerintah, Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, (Tegal, tanggal 10 Mei 2010)

No	Kecamatan	Desa
1.	Warureja	1. Kedungjati 2. Sigentong 3. Kreman 4. Kendayakan
2.	Suradadi	1. Gembongdadi 2. Karangmulya 3. Karangwuluh 4. Harjasari 5. Kertasari
3.	Tarub	1. Lebeteng 2. Karangmangu 3. Jatirawa 4. Bulakwaru 5. Karangjati
4.	Talang	1. Pegirikan 2. Pekiringan 3. Gembong Kulon 4. Pasangan
5.	Dukuhturi	1. Dukuhturi 2. Sidapurna 3. Ketanggungan 4. Kupu 5. Sidakaton
6.	Adiwerna	1. Ujungrusi 2. Penarukan 3. Gumalar 4. Kersole 5. Kaliwadas 6. Kedungsukun 7. Kalimati 8. Adiwerna 9. Lumingser 10. Pagedangan
7.	Pangkah	1. Dermasandi 2. Pecabean

Sumber: Kantor Pertanahan Kab.Tegal dalam angka.

Dari hasil penelitian di PEMDA Kabupaten Tegal, diperoleh informasi Tegal siap mendukung rencana pembangunan jalan tol

sepanjang 31,2 kilometer dengan lebar 60 meter tersebut. Investornya adalah Bakrie Group. Proses pembangunan itu, sampai kini sudah pada tahapan pematokan. Tim TPT (Tim Pembebasan Tanah) memasang patok besi di sepanjang jalur yang direncanakan bakal dilewati proyek jalan tol, mulai Desa Kupu, Kecamatan Dukuhturi hingga Kecamatan Warureja. Namun, sebagian besar patok yang terpasang telah lenyap disikat pencuri. hal tersebut terjadi karena proyek jalan tol sempat terhenti lama. Dengan demikian, proses pematokan perlu dilakukan kembali.⁶²

Sesuai hasil ekspose rencana pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang di Ruang Rapat Bupati Kabupaten Tegal pertengahan Juni 2009, pembebasan lahan seluas 262 Ha seharusnya sudah bisa diselesaikan akhir tahun 2009. Namun, hingga akhir April 2010 tahapan tersebut masih belum terealisasi.

Data yang diperoleh dari lapangan menyatakan bahwa dari sebanyak 35 desa yang akan dilalui proyek jalan tol tersebut, baru wilayah Kecamatan Adiwerna saja yang telah melakukan sosialisasi dan musyawarah penentuan ganti rugi. Sedangkan di kecamatan lain baru pada tahap pematokan jalan dan penyuluhan.

⁶² Hafid, *Wawancara*, Kasubag Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, (Tegal, tanggal 11 Mei 2010)

Menurut Camat Adiwerna, M. Agus Sunarjo, BA, sejak kabar rencana pembangunan jalan tol Pejagan-Pemalang merebak, dia mengimbau kepada masyarakat untuk tidak melakukan peralihan hak, terutama di lokasi proyek yang telah diukur untuk pembangunan jalan tol.⁶³ Hal tersebut sebagaimana telah diatur dalam Perpres yang ada terkecuali ada hal pewarisan.

Musyawarah penentuan ganti rugi yang dilakukan dengan masyarakat warga Kecamatan Adiwerna memang belum mencapai tahap sepakat, hasil sementara yang didapat menyatakan bahwa ganti rugi direncanakan akan diberikan dalam bentuk uang, dan belum ada pembicaraan mengenai ganti rugi dalam bentuk lain, terutama untuk tanah pertanian/tanah sawah.

Salah seorang warga Desa Adiwerna, Kecamatan Adiwerna, Agung, menyatakan bahwa sebagian besar tanah yang akan dilewati proyek jalan tol tersebut adalah tanah sawah, dan dalam pembicaraan dengan pamong desa, dinyatakan bahwa ganti rugi akan diterimakan dalam bentuk uang sebesar 2 (dua) kali NJOP, sedangkan masyarakat menghendaki 3 (tiga) kali NJOP.⁶⁴

⁶³ M. Agus Sunarjo, *Wawancara*, Camat Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal, Kantor Kecamatan Adiwerna, (Tegal, tanggal 11 Mei 2010)

⁶⁴ Agung, *Wawancara*, warga Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal, Kantor Kecamatan Adiwerna, (Tegal, tanggal 11 Mei 2010)

Beberapa alasan yang dapat disimpulkan dari terlambatnya realisasi pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal, antara lain:

- a. Belum pastinya investor yang ikut terlibat, karena masih ada negosiasi dengan investor asing yang rencananya juga ambil bagian dalam proyek ini, jadi tidak hanya melibatkan investor domestik (Bakrie Toll Road) saja. Ada dua investor asing dari India dan Singapura yang berminat ikut terlibat dalam proyek ini.⁶⁵
- b. Putusan Raker RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Nasional yang dipimpin oleh Wapres Yusuf Kalla sampai sekarang belum sampai ke tangan Pemda Kabupaten Tegal.
- c. Belum ada sinkronisasi mengenai Rencana Tata Ruang Kota (RTRK) Kabupaten Tegal dengan provinsi dan juga Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional.⁶⁶
- d. Belum adanya kesepakatan mengenai nilai ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat selaku pemilik tanah.

Kalau mau dirunut, penyebab utama minimnya progres pembangunan jalan tol di Indonesia adalah masalah pembebasan

⁶⁵ *Op.cit.*, Hafid, *Wawancara*, Kasubag Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal, (Tegal, tanggal 11 Mei 2010)

⁶⁶ *Ibid.*

lahan, terutama dalam penentuan nilai ganti rugi. Peraturan pembebasan lahan eksisting di Indonesia memungkinkan adanya *uncalculated risk* bagi investor sebab tidak adanya kepastian waktu dan nilai besaran pembebasan lahan. Ini membuat investor kabur.⁶⁷

3. Pembahasan

Pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal merupakan mega proyek pemerintah Indonesia sebagai lanjutan dari jalan tol yang sudah ada yaitu Cikampek, Cirebon, Semarang dan Surabaya. Ruas jalan tol di Kabupaten Tegal melanjutkan ruas jalan tol Pejagan (Kabupaten Brebes) dan akan dilanjutkan ke Kabupaten Pemasang.

Pelaksanaan pembangunannya akan melalui 7 (tujuh) Kecamatan di Kabupaten Tegal yaitu: Kecamatan Adiwerna, Kecamatan Talang, Kecamatan Dukuhturi, Kecamatan Pangkah, Kecamatan Tarub, Kecamatan Suradadi, dan Kecamatan Warureja. Dari 7 (tujuh) Kecamatan tersebut meliputi 35 desa yang tersebar pada tiap-tiap kecamatan, yaitu: Desa Kedungjati, Desa Sigentong, Desa Kreman, Desa Kedayakan, Desa Gembongdadi, Desa Karangmulya, Desa Karangwuluh, Desa Harjasari, Desa Kertasari, Desa Lebeteng,

⁶⁷ www.ourIndonesia.com/Kanci-Pejagan dan *Pekerjaan Rumah di Bidang Pembangunan Jalan Tol*/26 Januari 2009

Desa Karangmangu, Desa Jatirawa, Desa Bulakwaru, Desa Karangjati, Desa Pegirikan, Desa Pekiringan, Desa Gembong Kulon, Desa Pasangan, Desa Dukuhturi, Desa Sidapurna, Desa Ketanggungan, Desa Kupu, Desa Sidakaton, Desa Ujungrusi, Desa Penarukan, Desa Gumalar, Desa Kersole, Desa Kaliwadas, Desa Kedungsukun, Desa Kalimati, Desa Adiwerna, Desa Lumingser, Desa Pagedangan, Desa Dermasandi, dan Desa Pecabean.

Sebagian besar wilayah desa-desa tersebut merupakan tanah sawah dan merupakan pertanian aktif beririgasi yang menghasilkan padi mulai dari 1 kali setahun dan 2 kali setahun. Rata-rata penduduknya merupakan petani, baik petani pemilik tanah sawah maupun petani penggarap.

Berdasarkan data yang ada, proses pelaksanaannya telah sampai pada tahap pematokan lahan yang akan digunakan, namun patok-patok tersebut telah banyak yang hilang karena terlambatnya proses pembebasan tanahnya. Penyuluhan dan sosialisasi telah dilakukan oleh pihak Pemda Kabupaten Tegal terhadap masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan jalan tol.

Musyawarah mengenai ganti rugi telah dilakukan, namun hanya meliputi Kecamatan Adiwerna saja, dimana belum tercapai kesepakatan mengenai nilai ganti rugi yang akan diberikan, karena dari pemerintah mengusulkan sebesar 2 kali NJOP, namun dari

masyarakat meminta sebesar 3 kali NJOP. Ganti rugi akan diterimakan dalam bentuk uang dan belum ada pembicaraan yang membahas adanya ganti rugi dalam bentuk lain terutama untuk tanah sawah (lahan pertanian).

Pengadaan tanah yang dilakukan dalam pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Menganalisis mengenai substansi yang ada dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 serta perubahannya maka seharusnya materi tersebut diatur dalam sebuah undang-undang.

Ketentuan Pasal 11 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah”. Berdasarkan ketentuan tersebut jelaslah bahwa Peraturan Presiden dibuat untuk melengkapi materi yang diperintahkan undang-undang atau berisi materi yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah. Artinya juga bahwa Peraturan Presiden sesungguhnya dibuat sebagai sarana administrasi pemerintah, namun menunjuk undang-undang dan/atau peraturan pemerintah. Keluarnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 merupakan tindak lanjut dari Infrastructure Summit 2005, sehingga, Peraturan Presiden Nomor

36 Tahun 2005 dan perubahannya bukanlah materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, sehingga secara formil Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah cacat hukum dan harus dicabut oleh Presiden.⁶⁸

Dalam rangka penyusunan tertib peraturan perundang-undangan yang baru, perlu dibedakan dengan tegas antara putusan-putusan yang bersifat mengatur (regeling) dari putusan-putusan yang bersifat penetapan administratif (beschikking). Secara hukum, semua jenis putusan tersebut dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional. Akan tetapi, pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit perlu dibatasi ataupun sekurang-kurangnya dibedakan secara tegas karena elemen pengaturan (regeling) kepentingan publik dan menyangkut hubungan-hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban di antara sesama warganegara dan antara warganegara dengan negara dan pemerintah.

Elemen pengaturan (regeling) inilah yang seharusnya dijadikan kriteria suatu materi hukum dapat diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya secara hirarkis. Sebagai contoh, Keputusan Presiden mengangkat seseorang menjadi Menteri ataupun mengangkat dan memberhentikan seorang

⁶⁸ *Op cit.*, Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, hal 400

Pejabat Eselon I di satu Departemen, ataupun menaikkan pangkat seorang pegawai negeri sipil ke pangkat yang lebih tinggi. Materi-materi yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden ataupun Keputusan Menteri seperti tersebut tidaklah mengandung elemen regulasi sama sekali. Sifatnya hanya penetapan administratif (beschikking) sehingga untuk kepentingan tertib peraturan perundang-undangan, bentuk-bentuk hukum yang bersifat administratif tersebut, sebaiknya disebut dengan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk-bentuk formal peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Pengertian kepentingan umum dirumuskan secara abstrak, yaitu kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak dan kepentingan pembangunan. Pengertian kepentingan umum hendaknya dibatasi untuk kepentingan pembangunan yang tidak bertujuan komersial, namun harus dipertegas agar tidak timbul penafsiran yang berbeda-beda dalam masyarakat. Akibatnya, terjadi 'ketidakpastian hukum' dan menjurus pada munculnya konflik dalam masyarakat. Kegiatan pembangunan untuk fasilitas kepentingan umum, seperti pelabuhan, bandar udara, telekomunikasi, rumah sakit umum, yang sekarang

⁶⁹ *Loc. cit.*, Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah*.

sudah berubah menjadi pembangunan fasilitas umum yang bersifat komersial (yang dahulunya milik pemerintah sekarang sudah diswastanisasikan), tidak dapat dilakukan dengan dengan cara pencabutan, atau pembebasan dengan ganti rugi, tetapi harus ditegaskan bahwa pengadaan tanahnya harus dilakukan dengan cara peralihan hak dengan jual beli.⁷⁰

Walaupun tersebut secara normatif pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, sesungguhnya jalan tol tidak dapat dimasukkan dalam ranah kepentingan umum. Argumentasinya karena menurut Kitay, kepentingan umum mengandung tiga unsur esensial: dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah, dan non profit. Realitas menunjukkan bahwa jalan tol pasti bermotifkan profit. Dengan demikian argumentasi hukum yang tepat untuk jalan tol, perolehan tanahnya oleh pemerintah bukan dengan pengadaan tanah, melainkan dengan jual beli.⁷¹

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai perubahan Perpres sebelumnya, terdapat perubahan yang mendasar yang berkaitan dengan masuknya jalan tol dalam ranah kepentingan umum, yaitu dalam perubahan Pasal 5:

⁷⁰ *Op. cit.*, Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, hal 394

⁷¹ *Op. cit.*, Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, hal 4

“Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah...”

Adanya penambahan “yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah” menjadi dasar yang kuat bahwasanya jalan tol telah memenuhi syarat sebagai kepentingan umum.

Penulis berpendapat, parameter suatu undang-undang yang baik adalah diukur dari aspek fisiologis, sosiologis, dan yuridis. Secara sosiologis, undang-undang idealnya mempunyai kekuatan mengikat karena memang peraturan tersebut diterima secara sukarela oleh masyarakat, bukan karena dipaksakan oleh penguasa.

Belum sinkronnya undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait dengan pendayagunaan sumber daya tanah tercermin dalam penyusunan maupun pelaksanaan tata ruang, dimana sering dijumpai “konflik” atau ketidakserasian antar sektor bahkan antar daerah dalam kepentingan dan tujuan penggunaan tanah.

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal, misalnya. Peraturan yang mengaturnya sudah jelas, namun pelaksanaan di lapangan banyak terjadi ketidaksinkronan, hal ini bisa dilihat dari pasal-pasal dalam peraturan pelaksana maupun undang-undang yang berkaitan.

Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berbunyi: untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 UUPA, ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Karena semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana bunyi Pasal 6 UUPA, maka kepentingan umum yang harus didahulukan, sedangkan kepentingan perorangan selama tidak menghalangi kepentingan umum tetap diakui sebagai hak yang sah dan mutlak terhadap pihak ketiga. Karena itu Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, secara tegas menyatakan: 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.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, menyebutkan: Bilamana pemilik tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden, maka pemilik bisa melakukan banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah yang dicabut haknya. Untuk menggelar acara peradilan tersebut, maka harus disusun suatu acara khusus dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005, menyebutkan: bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan Pencabutan hak atas tanah; ayat (6) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan uang ganti rugi atas dasar musyawarah.

Pasal 1 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006, menyebutkan: Pengadaan 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.

Pasal 2 ayat (1) pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; Ayat (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara Jual Beli, Tukar Menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Ayat (1) menyebutkan: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 2 dan 3, pasal 9 ayat 2 serta pasal 10 ayat 1 dan 2. Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; untuk keperluan:

- a. Negara;
- b. Peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
- d. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan serta sejalan dengan itu;

e. Memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan;.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 Juncto Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 huruf a-c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang adalah pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu masyarakat adil dan makmur. Jika merujuk pada konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tujuan penatagunaan tanah, yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Sementara Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan secara tegas empat tujuan penatagunaan tanah, yakni:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan

hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Penulis berpendapat bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidaklah sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seharusnya materi dan isi dalam Perpres tersebut diatur dalam sebuah undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat. Dalam hubungannya dengan pembangunan jalan tol di Kabupaten Tegal yang mana menurut Penulis, jalan tol termasuk dalam kepentingan umum berdasarkan perubahan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang walaupun pelaksanaannya dilakukan oleh pihak swasta tetapi nantinya akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

B. Penentuan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB)

1. Hasil Penelitian

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah disahkan dan berlaku sejak 14 Oktober 2009, didalamnya terdapat larangan alihfungsi Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai Pasal 44 ayat (1): Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.

Untuk kepentingan umum, pengalihfungsian lahan haruslah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum, sebagaimana dalam Pasal 44 ayat (3): Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

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

Data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal mengenai perubahan penggunaan tanah dari Tahun 2004 sampai dengan Tahun 2008 menunjukkan bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian sangatlah signifikan, dan ketika Penulis melakukan penelitian belumlah ada upaya pemulihan dengan adanya

pemberian lahan pengganti bagi tanah sawah (lahan pertanian) yang dialihfungsikan untuk lahan non pertanian.

Pada tahun 2004, jumlah keseluruhan tanah sawah, tegalan, kebun campur, kolam/tambak, dan tanah kosong adalah 408,55 ha. Saat ini penggunaannya telah berubah menjadi pemukiman, industri, prasarana jasa, perdagangan dan lain-lain. Jumlah perubahan penggunaan tanah di Kabupaten Tegal semakin meningkat setiap tahun, Tahun 2005 meningkat menjadi 510,89 ha, sampai Tahun 2008 meningkat menjadi 542,46 ha.

Ketentuan mengenai penyediaan lahan pengganti terhadap tanah pertanian yang digunakan untuk kepentingan umum tidaklah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan aturan dilaksanakannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini jelas bertentangan dengan bunyi Pasal 44 ayat (3) huruf d.

Dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d, terdapat ketentuan mengenai penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan. Hal tersebut harus dilakukan atas dasar kesesuaian lahan sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1): Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
- c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Kenyataan di lapangan, diperoleh data dari hasil wawancara dengan Kepala Desa dan masyarakat yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, ganti rugi yang diperoleh berupa uang dengan nilai 2 (dua) kali NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak).⁷²

Meskipun proses musyawarah penentuan ganti rugi belumlah terlaksana secara menyeluruh terhadap tujuh kecamatan yang akan dilalui jalan tol, namun berdasarkan data penelitian, adanya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2009 belumlah disosialisasikan, sehingga kemungkinan adanya penggantian lahan terhadap lahan pertanian sesuai dengan undang-undang tersebut sangatlah kecil.

2. Pembahasan

⁷² *Op.cit.*, M. Agus Sunarjo, *Wawancara*, Camat Kecamatan Adiwerna Kabupaten Tegal, Kantor Kecamatan Adiwerna, (Tegal, tanggal 11 Mei 2010)

Pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan pembangunan jalan Tol Trans Jawa yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi dengan anggaran dana mencapai Rp 46,77 triliun. Pengalokasian dana terpenting adalah dalam proses pembebasan tanahnya sebagai ganti rugi terhadap masyarakat pemilik tanah yang tanahnya dipakai untuk pembangunan jalan tol.

Proses pemberian ganti rugi bagi masyarakat pemilik tanah di Kabupaten Tegal dalam proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa belum terlaksana secara maksimal, bahkan penentuan besarnya nilai ganti rugi pun belum dilakukan secara merata, meskipun masyarakat di tujuh kecamatan yang dilalui telah mendengar mengenai rencana ganti rugi tersebut.

Arti ganti rugi menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (12) sebagai berikut: 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. Sedangkan bentuk ganti rugi menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 bisa berupa: a. uang

dan/atau; b. tanah pengganti dan/atau; c. pemukiman kembali; d. penyertaan modal (saham).

Penetapan ganti rugi terhadap pengadaan tanah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) sesuai dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, sedangkan menurut Perpres Nomor 35 Tahun 2005 P2T hanya mempunyai wewenang untuk menaksir besarnya ketetapan ganti rugi. Sebelum adanya penetapan besarnya ganti rugi, pekerjaan yang harus didahulukan adalah musyawarah antara para pemilik tanah dengan P2T.⁷³

Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menyatakan: Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan; (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

⁷³ *Op.cit.*, Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hal 55

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

Dari uraian di atas, bisa dilihat bahwa setiap Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum termasuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal, akan bersinggungan dengan tanah yang telah dilekati hak, dan juga akan merubah rencana tata ruang wilayah kabupaten bersangkutan, baik dari segi penggunaan tanah maupun pemanfaatan tanah sekaligus merubah pemilikannya.

Dari sisi tata ruang yang seharusnya merupakan kawasan budidaya (pertanian) yang dilindungi sekonyong-konyong berubah menjadi non pertanian (jalan), dari sisi penggunaan tanah lokasi di Kecamatan Suradadi, Kecamatan Tarub, Kecamatan Warureja, dan Kecamatan Pangkah, merupakan sawah yang produktif dengan frekuensi 2 (dua) kali panen dalam satu tahun, dengan adanya pembangunan jalan tol otomatis lahan sawah berkurang dan produksinya pun akan berkurang, walau ditinjau dari segi harga jual tanah akan mengalami peningkatan cukup signifikan. Yang lebih repot lagi akan terjadi pergeseran penguasaan dan pemilikan dari

masyarakat petani menjadi dikuasai Negara, walau masyarakat petani dapat ganti rugi, yang menurut informasi sebesar dua kali harga NJOP.

Menurut pendapat Penulis, kenyataan ini memang tidak dapat dihindarkan, hal ini terlihat dari pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Tegal selama kurun waktu beberapa tahun terakhir. Namun demikian bila ditinjau dari sisi ekonomi memang masyarakat yang terkena pembangunan jalan merasa diuntungkan, disamping harga tanah jadi lebih mahal transportasi lebih lancar sehingga masyarakat dapat memanfaatkan sarana dan prasarana transportasi yang baik.

Mengenai jalan tol sendiri, walaupun terdapat beberapa pendapat mengenai dapat atau tidak dikategorikan dalam kepentingan umum, namun telah terdapat kejelasan sebagaimana dalam perubahan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Sehingga jalan tol dapat dikategorikan dalam kepentingan umum.

Dalam pembangunan jalan tol Trans Jawa khususnya di Kabupaten Tegal, jelas dilakukan oleh investor swasta, namun setelah pengerjaannya selesai proyek jalan tol tersebut akan menjadi milik Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah dan bukan menjadi milik investor dimana akan berorientasikan profit.

Mengkaji kedudukan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yang mana sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sebenarnya hanya berkedudukan secara administratif saja, sehingga keberadaannya dalam mengatur kepentingan publik (pengadaan tanah) tidaklah tepat, akan lebih baik apabila aturan pengadaan tanah dibuat dalam bentuk undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat.

Dalam hal penentuan dan pemberian ganti rugi, seharusnya melihat pada hal-hal sebagai berikut:

- a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur
- b. ganti rugi baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah
- c. mencakup bidang tanah, bangunan, serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok ukur yang telah disepakati
- d. wujud ganti rugi: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

Penulis berpendapat, implementasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB sampai dengan proses sosialisasi dan musyawarah tahap awal belumlah ada, terutama dalam hal ganti rugi yaitu penyediaan lahan pengganti bagi tanah pertanian yang

digunakan belumlah ada sosialisasi mengenai adanya ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Tahap musyawarah penentuan ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan oleh Tim Penilai belumlah dilaksanakan, sehingga dalam hal penentuan ganti rugi memang belum terdapat kepastian mengenai besarnya nilai ganti rugi dan juga bentuk dari ganti rugi itu sendiri.

Masih adanya tahap musyawarah tersebut sebagai rangkaian dari tahap-tahap pengadaan tanah, menjadikan kemungkinan akan diberikannya ganti rugi dalam bentuk lahan pengganti khususnya bagi tanah pertanian. Dalam hal ini diharapkan adanya penerapan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB dalam hal penentuan ganti rugi, sehingga masyarakat dapat mengambil keuntungan dari adanya perlindungan dalam ketentuan undang-undang tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

1. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal secara umum telah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Proyek tersebut akan melewati 7 (tujuh) kecamatan, yaitu: Kecamatan Adiwerna, Kecamatan Talang, Kecamatan Dukuhturi, Kecamatan Pangkah, Kecamatan Tarub, Kecamatan Suradadi, dan Kecamatan Warureja. Dari 7 (tujuh) kecamatan tersebut meliputi 35 desa yang tersebar pada masing-masing kecamatan. Pelaksanaannya baru pada tahap pemasangan patok, pengukuran dan musyawarah penentuan ganti rugi. Proses musyawarahnya sendiri baru dilaksanakan untuk Kecamatan Adiwerna dengan hasil putusan sementara nilai ganti rugi adalah sebesar 2 (dua) kali NJOP yang merupakan usulan dari Panitia Pengadaan Tanah, sedangkan permintaan masyarakat sendiri adalah 3 (tiga) kali NJOP, sehingga belum ada kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh masyarakat pemilik tanah.

2. Tahap musyawarah penentuan ganti rugi dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal belum dilaksanakan, sehingga implementasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum bisa diketahui pelaksanaannya. Pada proses musyawarah awal belum ada ganti rugi berupa lahan pengganti bagi lahan pertanian yang digunakan. Bentuk ganti rugi yang disepakati sementara adalah uang tunai. Pelaksanaan yang akan datang seharusnya telah mengimplementasikan undang-undang tersebut dalam tahap musyawarahnya.

B. Saran

1. Agar pembuat undang-undang mengkaji kembali materi yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan perubahannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dimana seharusnya materi-materi tersebut dimuat dalam sebuah undang-undang yang mengikat. Dengan demikian akan terpenuhi asas *legalitas* yang menentukan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Perlunya implementasi undang-undang yang terbaru dan lebih khusus dalam setiap prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk

kepentingan umum, dalam hal ini pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Tegal dimana pelaksanaannya dilakukan setelah terbit Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang mana di dalamnya terdapat ketentuan mengenai lahan pengganti yang harus disediakan dalam hal tanah pertanian yang digunakan. Sehingga, penyempitan lahan pertanian dapat diminimalisir dan peraturan yang telah ada dapat berlaku secara efektif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, LP3HET, Jakarta.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta.
- Hatta, Mohammad Haji, 2005, *Hukum Tanah Nasional dalam Prespektif Negara Kesatuan, Media Abadi*, Yogyakarta.
- Hermit, Herman, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Kadir, Muhammad Abdul, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Koeswahyono, Imam, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, dimuat dalam Artikel Jurnal Konstitusi Vol.1, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Mahendra, A. A. Oka, 2007, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan, Cetakan Pertama*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsin, dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.

- Nasution, S., 1992, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, CV. Tarsito, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1990, *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, Semarang.
- Roosadijo, Marmin M., 1979, *Tinjauan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Salindeho, John, 1987, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1992, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerojo, Irawan, 2003, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Soimin, Soedharyo, 2005, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suggono, Bambang, 2005, *Metode Penelitian Hukum, cetakan ke-7*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sumardjono, Maria SW, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep penguasaan tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru besar pada Fakultas Hukum UGM, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Sunarno, 2002, *Tinjauan Yuridis-Kritis terhadap Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Disampaikan dalam seminar

dosen FH-MY, Februari 2002, dalam <http://www.umy.ac.id/download/agraria%201.PDF>, dalam Adrian Sutedi, Sinar Grafika, Jakarta.

Surachman, Winarno, 1973, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV. Tarsito, Bandung.

Suryabrata, Sumadi, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sutedi, Adrian, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Syah, Mudakir Iskandar, 2007, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta.

Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar, 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*, PT. Bumi Aksara.

Waluyo, Bambang, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar grafika, Jakarta.

B. Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 292/ KPTS-II/ 1995 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan dan Perubahan I, II, III, IV terhadap Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 292/ KPTS-II/ 1995

C. Internet

[http://www.indonesia-indonesia hari ini/Mencermati Jalan Tol Trans Jawa/22 Pebruari 2007](http://www.indonesia-indonesia.hariini.com/Mencermati%20Jalan%20Tol%20Trans%20Jawa/22%20Pebruari%202007)

[http://www.kompas.com/Agus Susanto-Dari Jalan Daendels ke Jalan Tol Trans Jawa/22 Agustus 2008](http://www.kompas.com/Agus%20Susanto-Dari%20Jalan%20Daendels%20ke%20Jalan%20Tol%20Trans%20Jawa/22%20Agustus%202008)

[http://www.okezone.com/90,9 Ruas Jalan Tol Tersandung Pembebasan Tanah](http://www.okezone.com/90,9%20Ruas%20Jalan%20Tol%20Tersandung%20Pembebasan%20Tanah)

[http://www.Radar Tegal.com/Senin, 14 Desember 2009](http://www.RadarTegal.com/Senin,%2014%20Desember%202009)

[http://www.komunitas warteg tegal.com/Proyek jalan tol trans jawa/23 Januari 2008](http://www.komunitas.wartegtegal.com/Proyek%20jalan%20tol%20trans%20jawa/23%20Januari%202008)

[http://www.blog.dedenrukmana/Jalan tol trans jawa-ketahanan pangan dan energy nasional/18 Nopember 2008](http://www.blog.dedenrukmana.com/Jalan%20tol%20trans%20jawa-ketahanan%20pangan%20dan%20energy%20nasional/18%20Nopember%202008)

[http://www.google.com/Sawah pengaman stok pangan/Drs.Hikmatullah, M.Sc/16 Oktober 2009](http://www.google.com/Sawah%20pengaman%20stok%20pangan/Drs.Hikmatullah,%20M.Sc/16%20Oktober%202009)

[http://www.google.com/Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian bertumpu pada partisipasi masyarakat, dalam analisa kebijakan pertanian volume 5/Muhammad Iqbal dan Sumaryanto/2007](http://www.google.com/Strategi%20pengendalian%20alih%20fungsi%20lahan%20pertanian%20bertumpu%20pada%20partisipasi%20masyarakat,%20dalam%20analisa%20kebijakan%20pertanian%20volume%205/Muhammad%20Iqbal%20dan%20Sumaryanto/2007)

[http://www.pusat informasi hukum.com/mahkamah konstitusi.go.id/Peraturan perundangan](http://www.pusat.informasi.hukum.com/mahkamah.konstitusi.go.id/Peraturan%20perundangan)

[http://www.legalitas.org/Bahasa, norma, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan/Suhariyono AR/2007](http://www.legalitas.org/Bahasa,%20norma,%20dan%20materi%20muatan%20Peraturan%20Perundang-undangan/Suhariyono%20AR/2007)

[http://www.blogger.com/Sosiologi Pertanahan Mendekatkan Pertanahan dengan Masyarakat agar Pengelolaannya Mampu Merebut Mindshare dan Heartshare Masyarakat/Aristiono Nugroho/13 April 2008.](http://www.blogger.com/Sosiologi%20Pertanahan%20Mendekatkan%20Pertanahan%20dengan%20Masyarakat%20agar%20Pengelolaannya%20Mampu%20Merebut%20Mindshare%20dan%20Heartshare%20Masyarakat/Aristiono%20Nugroho/13%20April%202008)

[http://www.walhi.com/Lahan Pertanian Antara Negara dan Pasar/Dr. Andi Irawan/2009.](http://www.walhi.com/Lahan%20Pertanian%20Antara%20Negara%20dan%20Pasar/Dr.%20Andi%20Irawan/2009)

[http://www.bangkittani.com/Tetapkan Sawah Utama sebagai Pengaman Stok Pangan Nasional/Hikmatullah/16 Oktober 2009](http://www.bangkittani.com/Tetapkan_Sawah_Utama_sebagai_Pengaman_Stok_Pangan_Nasional/Hikmatullah/16_Oktober_2009).

[http://www.wordpress.com/Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum-Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Azasi Manusia/Achmad Rusyaidi/13 Pebruari 2009](http://www.wordpress.com/Pengadaan_Tanah_untuk_Kepentingan_Umum-Antara_Kepentingan_Umum_dan_Perlindungan_Hak_Azasi_Manusia/Achmad_Rusyaidi/13_Pebruari_2009).

[http://www.antaraneews.com/Tol Trans Jawa Ditargetkan Rampung 2009/21 September 2007](http://www.antaraneews.com/Tol_Trans_Jawa_Ditargetkan_Rampung_2009/21_September_2007).

[http://www.ourIndonesia.com/Kanci-Pejagan dan Pekerjaan Rumah di Bidang Pembangunan Jalan Tol/26 Januari 2009](http://www.ourIndonesia.com/Kanci-Pejagan_dan_Pekerjaan_Rumah_di_Bidang_Pembangunan_Jalan_Tol/26_Januari_2009).

