

PROBLEM AGRARIA,
SISTEM TENURIAL ADAT,
DAN **BODY OF KNOWLEDGE ILMU AGRARIA-
PERTANAHAN**

Tim Peneliti Sistematis STPN, 2015

Penyunting:
M. Nazir Salim

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)
Bekerja sama dengan
STPN Press, 2015

Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat,
dan *Body of Knowledge* Ilmu Agraria-Pertanahan

©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2015
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Fax: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Peneliti Sistematis STPN 2015
Penyunting: M. Nazir Salim
Proofread: Asih Retno Dewi
Layout: Nanjar
Disain Cover: la iq

Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat,
dan *Body of Knowledge* Ilmu Agraria-Pertanahan
(Hasil Penelitian Sistematis STPN 2015)
STPN Press, 2015
xvii + 356 hlm.: 15,5 x 23,5 cm
ISBN: 978-60278928-0

PENGADAAN TANAH TOL TRAS JAWA
RUAS MANTINGAN-KERTOSONO II:
PERKEMBANGAN, PERMASALAHAN DAN
UPAYA PENYELESAIANNYA

Senthot Sudirman
Dian Aries Mujiburrohman
Theresia Suprianti

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan berbagai infrastruktur sangat diperlukan untuk mendukung pembangunan perekonomian bangsa. Salah satu infrastruktur yang dimaksudkan adalah jalan tol. Pembangunan jalan tol merupakan salah satu jenis pembangunan untuk kepentingan umum (Butir a) Pasal 5 Perpres No. 36 Tahun 2005¹ dan Prepres No. 65 Tahun 2006², serta Pasal 10 butir (b) UU No. 2 Tahun 2012³). Sebagai konsekuensi dari nomenklatur pembangunan untuk kepentingan umum ini, maka untuk pembangunan jalan tol penyediaan tanahnya harus dilakukan melalui mekanisme pengadaan tanah. Dalam mekanisme pengadaan tanah ini ditempuh cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sebagai pihak yang memerlukan tanah dengan pihak pemilik tanah sebagai pihak yang menyerahkan tanah. Hal yang disepakatkan antara kedua belah pihak tersebut adalah bentuk

-
- 1 Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Baca Pasal 5 tentang Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang meliputi 19 jenis pembangunan.
 - 2 Prepres No. 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Baca Pasal 5 tentang 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 yang meliputi 7 (tujuh) jenis.
 - 3 Pasal 10 butir (b) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Baca Pasal 10 tentang Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk membangun 18 jenis pembangunan.

dan besar ganti rugi (kerugian). Oleh karena itu, sangat tergantung pada tingkat kelancaran proses pengadaan tanah inilah akan ditentukan nasib kelancaran pembangunan jalan tol secara keseluruhan.

Pembangunan jalan tol diproyeksikan untuk dapat memfasilitasi dan mengakselerasi arus peredaran barang dan jasa antar daerah sebagai salah satu tulang punggung perekonomian bangsa. Dalam konteks memfasilitasi ini, keberadaan jalan tol telah dirasakan oleh berbagai pihak dalam mempermudah dan memperlancar berbagai jenis aktifitas perekonomian yang dilakukan antar daerah. Dapat dibayangkan bagaimana kerugian yang akan terjadi jika proses distribusi antar daerah atas barang dan jasa yang jumlahnya sangat besar terpaksa harus dilakukan melalui jalan-jalan umum yang hampir selalu dalam keadaan sempit, rusak, dan macet⁴. Jika hal itu terus terjadi, maka terjadinya kondisi arus perekonomian yang macet dan mandeg tentu menjadi jawabannya. Dalam konteks mengakselerasi ini, dari berapa jalan tol yang telah berhasil dibangun dan dioperasikan memang telah terbukti dapat mempercepat proses transportasi barang dan jasa jika dibandingkan dengan yang telah dilakukan melalui jalur-jalur umum yang selalu terkendala kemacetan selama ini. Oleh karena itu, banyak manfaat positif yang dapat dilakukan dengan keberadaan jalan tol tersebut⁵.

Berangkat dari sangat besar dan pentingnya manfaat jalan tol itulah, Pemerintah dengan mitra swastanya selalu berupaya keras untuk mempercepat pembangunannya. Dalam skala nasional, Pemerintah telah mengagendakan pembangunan jalan tol Trans Sumatra, Trans Kalimantan, dan Trans Jawa. Namun demikian, realita pelaksanaannya di lapangan menunjukkan pelbagai kendala, terutama kendala pembebasan tanah dalam proses pengadaan tanah. Sebagai contoh yang baik untuk melihat kesenjangan antara keinginan dan kenyataan pembangunan jalan tol di Indonesia dan berbagai kendala pembebasan tanahnya, dalam tulisan ini digunakan contoh pembangunan Jalan Tol Trans Jawa.

Jalan Tol Trans Jawa (JTTJ) dengan panjang sekitar 1.212 km yang direncanakan membentang dari Merak hingga Banyuwangi merupakan prioritas utama pembangunan jalan tol dan diagendakan untuk dapat

4 Lihat keadaan jalan Pantura.

5 Lihat manfaat jalan tol Semarang-Bawen, Surabaya-Gempol yang mampu mempercepat transportasi antara kedua wilayah tersebut.

beroperasi pada akhir tahun 2014⁶. Namun dalam kenyatannya, target tersebut tidak dapat terpenuhi, walaupun ada sepanjang 289 km diantaranya telah beroperasi yaitu ruas Merak-Jakarta-Cimapek-Palimanan-Kanci, ruas Semarang-Solo Seksi A, B, C, serta ruas Surabaya-Gempol. Sementara sisanya sepanjang 653,85 km, yang terbagi ke dalam 10 ruas proyek jalan tol Trans Jawa ini belum dapat beroperasi. Kesepuluh ruas proyek jalan tol yang dimaksud ini adalah (a) Cikopo-Palimanan, (b) Kanci-Pejagan, (c) Pejagan-Pemalang (57,50 km), (d) Pemalang-Batang (39 km), (e) Batang-Semarang (75 km), (f) Semarang-Solo (75,5 km), (g) Solo-Mantingan (20,9 km), (h) Mantingan-Ngawi-Kertosono (49,51 km), (i) Kertosono-Mojokerto (41,65), dan (j) Mojokerto-Surabaya (34 km). Diantara 10 ruas jalan tol tersebut tujuh bagian ruasnya dalam tahap pembebasan lahan, dan tiga ruas sisanya dalam tahap konstruksi yaitu ruas Kanci-Pajegan, Semarang-Solo, dan Kertosono-Mojokerto (Hermanto Dardak, Dirjen Bina Marga)⁷. Data ini menggambarkan bahwa proses pengadaan tanah merupakan tahapan yang masih sangat terkendala dalam keseluruhan proses pembangunan jalan tol, dan penting diperhatikan bahwa proses pembebasan tanah merupakan kunci dalam pengadaan tanah. Oleh karena itu, penulis berkeyakinan bahwa terkendalanya proses pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ini merupakan penyebab utama terkendalanya proses pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut.

Selaras dengan hipotesis penulis tersebut adalah adanya pernyataan Menteri Pekerjaan Umum Joko Kirmanto (2012) bahwa kendala pembebasan tanah merupakan penyebab terkendalanya pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Tras Jawa⁸, terutama ruas Semarang-Batang-Cirebon. Hery Marzuki (Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementrian PU, 2012) juga membenarkan hal tersebut melalui pernyataannya bahwa rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang terancam batal, disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total, bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun

6 Anonim. 2012. Pembebasan Lahan Trans Jawa Capai 710,29 ha. <http://www1.pu.go.id/uploads/berita/ppw240209rnd.htm>, diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 19.30 wib.

7 Maesaroh dan Febrianto H. 2012. Trans Jawa Sulit Rampung 2014. http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.Sulit_Rampung.2014. diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.

8 *Loc.cit.*

sudah dibubarkan. Lebih lanjut Marzuki menegaskan bahwa kegagalan pembebasan tanah ini disebabkan karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

Pernyataan Marzuki mengenai permasalahan pembebasan tanah di atas hanya salah satu dari banyak permasalahan lainnya. Oleh karena itu penting dilakukan studi untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan yang secara yuridis maupun empiris menghambat proses pembebasan tanah sebagai salah satu tahapan yang sangat penting dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Hal-hal berikutnya yang perlu dikaji setelah kajian tentang permasalahan yang timbul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol adalah cara penyelesaian permasalahan tersebut yang telah dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam proses pengadaan tanah. Dalam proses penyelesaian permasalahan pengadaan tanah dimaksud, sudah barang tentu terdapat permasalahan-permasalahan yang secara empiris belum dapat diselesaikan. Oleh karena itu, agar dapat dicari upaya jalan keluarnya pada masa-masa yang akan datang, maka perlu digagas mengenai rumusan upaya penyelesaian masalah pengadaan tanah yang secara empiris belum terpecahkan di lapangan tersebut.

Rumusan yang berisi gagasan mengenai upaya-upaya untuk memecahkan dan menyelesaikan berbagai permasalahan dalam pengadaan tanah yang belum dapat diselesaikan di lapangan tersebut, sebagai bahan masukan bagi para pembuat kebijakan dan para pemegang otoritas serta pelaku pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, khususnya pembangunan jalan tol. Pendekatan studi yang digunakan penulis untuk menyusun rumusan pemecahan permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, khususnya jalan tol ini adalah studi pustaka termasuk peraturan perundang-undangan, dokumentasi, dan survei lapangan dengan wawancara. Beberapa alternatif upaya pemecahan kendala pembebasan tanah dirumuskan berdasarkan hasil penelaahan akademis oleh penulis sesuai jenis-jenis kendala pembebasan tanah hasil identifikasi. Penelaahan akademis ini didasarkan pada berbagai referensi baik yang berupa pustaka, peraturan perundang-undangan, data dan fakta empiris, pendapat para pelaku pembebasan tanah di lapangan, serta pendapat para pakar.

Sebelum mengkaji mengenai permasalahan pengadaan tanah dan upaya serta rumusan penyelesaiannya, maka perlu diketahui sejauhmana

pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol dimaksud. Untuk kepentingan ini maka dalam penelitian ini perlu diketahui kemajuan (progres) pengadaan tanah dimaksud sejak dimulainya pada tahun 2008 hingga tahun 2015 ini.

Agar dapat diperoleh jawaban atas misteri yang dipertanyakan di atas yaitu kemajuan (progres) pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum jalan tol, permasalahan dan cara serta rumusan penyelesaiannya, peneliti perlu menetapkan cuplikan lokasi dari pembangunan jalan tol tersebut. Dalam penelitian ini peneliti mencuplik bagian pembangunan jalan tol Trans Jawa khususnya di Ruas Mantingan-Kertosono II yang bertepatan berada di Kabupaten Nganjuk sebagai lokasi kajiannya. Ruas pembangunan jalan tol Trans Jawa tersebut dipilih sebagai cuplikan lokasi dalam penelitian ini mengingat keberadaannya yang di tengah-tengah antara ruas Mantingan-Ngawi-Madiun dan ruas Kertosono, Mojokerto-Surabaya. Di samping pertimbangan keberadaannya secara kewilayahan tersebut, di ruas Kabupaten Nganjuk ini terdapat Kantor Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II dimana segala data dan permasalahan pengadaan tanah pembangunan jalan tol ruas tersebut berada. Hal ini akan mempermudah pelaksanaan penelitian ini.

B. Permasalahan Penelitian

1. Pengadaan tanah merupakan kegiatan yang sangat menentukan dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk. Sejak dimulainya pembangunan jalan tol di ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk pada tahun 2009 yang ditargetkan rampung pada tahun 2014, ternyata hingga bulan Oktober tahun 2015 ini secara kasat mata belum terlihat realisasi pembangunan fisik jalan tol tersebut. Dalam pernyataan lain, pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk ini telah mengalami keterlambatan. Sejauh ini pengalaman menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah merupakan faktor yang paling menghambat dalam rangkaian pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembangunan jalan tol. Berangkat dari keadaan ini peneliti ingin mengetahui kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol segmen Mantingan-

- Kertosono II di Kabupaten Nganjuk hingga mengalami keterlambatan.
2. Hambatan terhadap kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan jalan tol mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk tersebut tentu bukan tanpa sebab. Oleh karena itu dalam penelitian ini ingin diketahui berbagai penyebab atau permasalahan yang ada dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol segmen Mantingan–Kertosono II di Kabupaten Nganjuk dimaksud.
 3. Penyebab atau permasalahan yang dialami sepanjang proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk tersebut harus diselesaikan. Berangkat dari tuntutan ini ingin diketahui dan dirumuskan langkah solusi terhadap permasalahan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol Mantingan–Kertosono II di Kabupaten Nganjuk tersebut.

C. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah banyak dilakukan sebelumnya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta maupun dari universitas umum lainnya. Untuk munguji keaslian rencana penelitian ini dengan penelitian yang terdahulu, maka perlu dianalisis perbedaannya.

Untuk menganalisis perbedaan penelitian ini, perlu dilakukan perbandingan antara penelitian ini dengan hasil-hasil penelitian serupa yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Hal-hal yang diperbandingkan meliputi nama peneliti, tahun penelitian, judul penelitian, lokasi penelitian, tujuan penelitian, dan metode penelitian.

Kegiatan perbandingan ini diawali dengan mengidentifikasi dan mendeskripsikan hal-hal yang akan diperbandingkan dari rencana penelitian yang akan dilakukan oleh Senthot Sudirman, dkk. (2015) yang berjudul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Jalan Tol Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk: Kemajuan, Masalah Dan Penyelesaiannya”, dalam hal nama peneliti, tahun penelitian, judul penelitian, lokasi penelitian, tujuan penelitian, dan metode penelitiannya. Kegiatan yang sama dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian lain yang serupa. Selanjutnya memperandingkan kedua hasil pengidentifikasian tersebut, dengan hasil sebagai berikut:

1. Rencana penelitian ini dilakukan oleh Senthot Sudirman pada tahun 2015 ini dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Jalan Tol Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk: Kemajuan, Masalah Dan Penyelesaiannya. Rencana penelitian ini bertujuan untuk (1) Mengetahui kemajuan (progres) pengadaan tanahnya, (2) Mengidentifikasi permasalahan yang terjadi; dan (2) Mengidentifikasi langkah solusi dan merumuskan solusi terhadap permasalahan pengadaan tanah pada ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada metode kualitatif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik dokumentasi, wawancara dan observasi.
2. Penelitian yang ditulis oleh Citraningtyas Wahyu Adhie dengan judul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri” pada tahun 2010. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Wonogiri, dengan: (1) untuk mengetahui proses pengadaan tanah dalam rangka pembangunan jalan lingkar Kota Wonogiri, dan (2) untuk mengetahui apakah telah dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau belum. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik hukum normatif preskriptif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini lebih mentitik beratkan pada proses penerapan undang-undang yang digunakan dalam pengadaan tanah tersebut.
Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Citraningtyas Wahyu Adhie berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.
3. Penelitian yang ditulis oleh Wahyu Candra Alam dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar dan Penetapan Ganti Kerugiannya” pada tahun 2010. Penelitian ini berlokasi di Kota Tangerang, dengan tujuan: (1) untuk mengetahui apakah penetapan ganti kerugiannya sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan (2) untuk mengetahui apakah sudah

memenuhi rasa keadilan masyarakat. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis metode yuridis empiris untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini lebih mengarah kepada penerapan peraturan mengenai pembayaran ganti kerugian yang dikaitkan dengan rasa keadilan terhadap masyarakat terkait pelaksanaan pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang.

Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Wahyu Candra Alam berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) tujuannya, (c) metode penelitiannya.

4. Penelitian yang ditulis oleh Nivanata Lubis dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara” pada tahun 2011. Penelitian ini berlokasi Di Kabupaten Langkat, dengan tujuan: (1) Untuk menjelaskan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar, dan (2) untuk mengetahui solusi dari hambatan yang dihadapi dalam pengadaan tanah tersebut. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis deskriptif pendekatan kualitatif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil penelitian ini lebih menjelaskan bagaiman proses pelaksanaan pengadaan tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Nivanata Lubis berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.

5. Penelitian yang ditulis oleh Ibrahim Suyuti dengan judul “Studi Pengadaan Tanah Untuk Pelurusan Kali Putih Di Desa Jumoyo Kec. Salam Kab. Magelang Pasca Erupsi Merapi 2010” pada tahun 2012. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Magelang, dengan tujuan: (1) untuk mengetahui bagaimana prosedur pengadaan tanah, dan

(2) untuk mengetahui sikap warga terhadap relokasi. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis deskriptif kualitatif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini adalah deskripsi dari prosedur pelaksanaan pengdaan tanah dan tanggapan warga yang menjadi pihak yang terelokasi.

Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Ibrahim Suyuti berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.

6. Penelitian yang ditulis oleh Nurainun Damanik yang berjudul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan *By Pass* Bandara Internasional Lombok di Provinsi NTB” pada tahun 2012. Penelitian ini berlokasi di Lombok, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dengan tujuan: (1) untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah, dan (2) untuk mengetahui kendala, dan upaya penyelesaiannya. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis deskriptif pendekatan kualitatif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini adalah deskripsi dari pelaksanaan, kendala, dan penyelesaian dari penagadaan tanah untuk pembangunan jalan by pass Bandara Internasional Lombok. Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Nurainun Damanik berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.
7. Penelitian yang ditulis oleh Tri Sulistyono Rini dengan judul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan TOL Di Kabupaten Nganjuk, Hambatan, dan Upaya Penyelesaiannya” pada tahun 2013. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Nganjuk, dengan tujuan: (1) untuk memahami proses pelaksanaan pengadaan tanah, dan (2) untuk mengetahui bagaiman upaya penyelesaian hambatan yang terjadi. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara

pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis kualitatif untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini menekan pada upaya penyelesaian hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan TOL tersebut.

Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Tri Sulistyono Rini berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.

8. Penelitian yang ditulis oleh Achmad Taqwa Aziz dengan judul “Studi Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan PLTU Batang” pada tahun 2014. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Batang, dengan tujuan: (1) untuk mengetahui mekanisme pengadaan tanah, dan (2) untuk mengetahui faktor pendukung, faktor penghambat serta upaya penyelesaiannya dari pengadaan tanah tersebut. Penelitian ini mendasarkan sampel sebagai wakil dari populasi, mendasarkan survei sebagai cara pengumpulan data penelitian, dan mendasarkan pada teknik analisis kualitatif pendekatan studi kasus untuk menganalisis datanya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini lebih menekankan pada mekanisme pengadaan tanahnya dan faktor pendukung dan penghambat serta penyelesaian terhadap hambatan yang terjadi.

Berdasarkan analisis komparasi tersebut diketahui bahwa ada perbedaan signifikan antara rencana penelitian Senthot Sudirman (2015) dengan Achmad Taqwa Aziz berbeda dengan penelitian tersebut dalam hal (a) tahun penelitiannya, (b) lokasi penelitiannya, (c) tujuannya, (d) metode penelitiannya.

Berdasarkan perbandingan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian ini berbeda sangat signifikan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, Senthot Sudirman dkk. meyakini bahwa penelitian yang akan dilakukan ini memiliki kadar keaslian yang memadai dengan harapan dapat menghasilkan informasi baru yang lebih bermanfaat bagi perbaikan sistem pengadaan tanah di Indonesia kedepannya. Untuk lebih jelasnya, perbandingan penelitian ini dengan penelitian terdahulu dapat dilihat pada Tabel 1.1

Tabel 1.1 Penelitian-penelitian yang relevan

No	Nama Peneliti (Perguruan Tinggi/Tahun) Judul Penelitian	Metode	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
1.	Citrainingtyas Wahyu Adhie (UNS/2010) Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri	Survei dengan pendekatan hukum normatif preskriptif	Untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar kota Wonogiri sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku	Proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar kota Wonogiri dilaksanakan sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku
2.	Wahyu Candra Alam (UNDIP/2010) Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar dan Penetapan Ganti Kerugiannya (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto Di Kota Tangerang)	Survei dengan pendekatan Yuridis empiris	Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan penetapan ganti kerugian, apa sudah sesuai peraturan dan memenuhi rasa keadilan masyarakat	Pengadaan tanah yang dilaksanakan dan penetapan ganti kerugiannya sudah sesuai peraturan dan memenuhi rasa keadilan masyarakat
3.	Nivanata Lubis (STPN/2011) Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara	Deskriptif pendekatan kualitatif	Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan, hambatan dan upaya penyelesaian pembangunan yang dilaksanakan karena perkembangan masyarakat harus diimbangi dengan sarana/prasarana	Mendeskrripsikan bagaimana suatu proses pelaksanaan pengadaan tanah, hambatan dan upaya penyelesaian dalam pembangunan jalan lingkar Di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara
4.	Ibrahim Suyuti (STPN/2012) Studi Pengadaan Tanah Untuk Pelurusan Kali Putih Di Desa Jumoyo Kec. Salam Kab. Magelang Pasca Erupsi Merapi 2010	Deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Untuk mengetahui bagaimana prosedur pengadaan tanah serta mendeskripsikan sikap warga terhadap relokasi	Menjelaskan bagaimana prosedur pengadaan tanah serta mendeskripsikan sikap warga terhadap relokasi yang dilaksanakan untuk pencegahan bencana.

5.	Nurainun Damaniik (STPN/2012) Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan By Pass Bandara Internasional Lombok di Provinsi NTB	Deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Untuk mengetahui proses pelaksanaan, kendala dan upaya penyelesaian terhadap pembangunan jalan by pass yang tersedat untuk bandara.	Medeskripsikan proses pelaksanaan, kendala dan upaya penyelesaian terhadap Pembangunan jalan by pass untuk bandara.
6.	Tri Sulistyono Rini (STPN/2013) Evaluasi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan TOL Di Kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur	Survei dengan Pendekatan Kualitatif	Untuk mengetahui konsistensi implementasi tahapan terhadap suatu proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan TOL Di Kabupaten Nganjuk, beserta hambatan dan penyelesaiannya.	<ul style="list-style-type: none"> • Beberapa dari tahapan dalam pengadaan tanahnya tidak secara konsisten dijalankan sebagaimana mestinya. • Inkonsistensi pelaksanaan tahapan dalam pengadaan tanah tersebut menimbulkan masalah
7.	Achmad Taqwa Aziz (STPN/2014) Studi Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan PLTU Batang	Survei dengan pendekatan Kualitatif dan studi kasus	Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pengadaan tanah, faktor pendukung, faktor penghambat serta upaya penyelesaiannya	Menjelaskan tentang mekanisme pengadaan tanah, serta faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah beserta upaya penyelesaiannya
8.	Senthot Sudirman, dkk. (2015) Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Jalan Tol Ruas Mantingan Kertosono II di Kabupaten Nganjuk: Perkembangan, Masalah Dan Penyelesaiannya	Survei dengan pendekatan Kualitatif dan normatif	1. Untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan pengadaa tanahnya; (b) Mengidentifikasi permasalahan yang timbul 3. Mengidentifikasi langkah solusi dan merumuskan solusi atas permasalahan yang terjadi.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Progres pengadaan tanah hingga Januari 2015 telah mencapai 62,43%. 2. Permasalahan berupa: (a) masyarakat pemilik tanah belum menerima besar ganti kerugian; (b) PzT kesulitan mencari tanah-tanah pengganti untuk tanah hutan ; tanah TKD; dan tanah untuk pembangunan fasilitas umum; (c) beberapa dapat diselesaikan menggunakan pendekatan antar pihak yang beum bersepakat, namun ada pula masalah yang seharusnya diatasi dengan menerapkan peraturan-perundang-undangan yang lebih melindungi kepentingan umum atau lebih menjamin implementasi fungsi sosial hak atas tanah.

Sumber: Telaah pustaka oleh peneliti

D. Kerangka Pemikiran

Agar dapat memberikan ilustrasi secara komprehensif mengenai kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dan gagasan upaya penyelesaiannya, akan dikemukakan beberapa hal terkait: (a) Posisi jalan tol dalam pembangunan untuk kepentingan umum, (b) manfaat jalan tol, dan (c) perkembangan pembangunan jalan tol di Indonesia dan permasalahan pengadaan tanah yang umum terjadi.

1. Posisi jalan tol dalam pembangunan untuk kepentingan umum

Pengertian “kepentingan umum” dalam konteks pengadaan tanah telah disebut dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Frasa “kepentingan umum” ini ditemukan dalam banyak sumber, yaitu : (a) “..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”⁹; (b) “...Untuk *kepentingan umum* termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan untuk pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”¹⁰; (c) ” pembangunan mempunyai sifat *kepentingan umum* apabila kegiatan tersebut menyangkut: (i) kepentingan Bangsa dan Negara, dan atau (ii) kepentingan masyarakat luas, dan atau (iii) kepentingan rakyat banyak/bersama, dan atau (iv) kepentingan pembangunan”¹¹; (d) “*kepentingan umum*” adalah kepentingan Bangsa dan Negara dan atau kepentingan masyarakat luas”¹²; (e) *Kepentingan umum*

-
- 9 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)
 - 10 Pasal 1, UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (Ln 1961/288: Tln No. 2324, Lembaran Negara Dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1961).
 - 11 Pasal 1, Inpres No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.
 - 12 Penjelasan Pasal 32 UU Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3451)

adalah kepentingan Bangsa dan Negara dan atau kepentingan masyarakat bersama dan atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹³.

Istilah “kepentingan umum” juga ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang didefinisikan sebagai “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”¹⁴ dan “kepentingan Bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”¹⁵. Pengertian “kepentingan umum” yang sama dengan yang tertera dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut juga dikemukakan dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012¹⁶.

Berdasarkan pengertian mengenai “kepentingan umum” tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa “pembangunan untuk kepentingan umum” adalah berbagai jenis pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari beberapa pengertian mengenai istilah “kepentingan umum” dari pembangunan untuk kepentingan umum di atas, secara eksplisit oleh Pemerintah telah dijabarkan ke dalam jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum melalui Pasal 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 serta Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012. Dalam Pasal 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa ada 19 jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum, 7 (tujuh) jenis pembangunan (dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 5), dan 18 (delapan jenis) (dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 10).

Dari kedua Perpres dan undang-undang tentang pengadaan tanah tersebut dapat dipetik informasi bahwa pemerintah telah mempersempit jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum dari 19 jenis (Pasal 5,

13 Penjelasan Pasal 49 UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Nomor 35).

14 Pasal 1, angka 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Pasal 1, angka 5 Perpres No. 65 Tahun 2006.

15 Pasal 1 angka 6, UU Nomor 2 Tahun 2002. Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

16 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 156).

Perpres No. 36 Tahun 2005) menjadi 7 jenis (Pasal 5, Prepres No. 65 Tahun 2006). Namun demikian, jenis pembangunan untuk kepentingan umum tersebut diperlebar lagi menjadi 18 jenis (Pasal 10, UU No. 2 Tahun 2012).

Informasi tersebut menggambarkan adanya reorientasi cara pandang Pemerintah mengenai jenis-jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum dari waktu ke waktu sebagai fungsi dari tuntutan kebutuhan dan keadaan. Hal ini tentu akan membawa konsekuensi terhadap beban pemerintah dalam pengadaan tanah.

Dari ketiga peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum tersebut, memposisikan jalan tol sebagai salah satu jenis diantaranya yang konsisten disebutkan. Mengingat jalan tol memiliki karakteristik yang memanjang dan dapat meliputi beberapa bagian wilayah administrasi yang berbeda, dengan berbagai variasi kondisi fisik wilayah, sosial dan budayanya, maka pembahasan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol menjadi sangat penting, khususnya jika dikaitkan dengan pembebasan lahan selalu menjadi masalah utamanya. Disamping itu, banyaknya jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori ‘pembangunan untuk kepentingan umum’ mengisyaratkan bahwa Pemerintah akan menghadapi permasalahan pengadaan tanah yang tidak ringan, khususnya dalam proses pembebasan tanah. Oleh karena itu, informasi mengenai jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum ini menjadi penting untuk menggambarkan beban permasalahan pembebasan tanah yang akan dihadapi oleh Pemerintah pada masa-masa yang akan datang, disamping pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol.

2. Manfaat Jalan Tol

Pembangunan dan pengoperasian jalan tol trans Jawa akan memberikan manfaat langsung dan tidak langsung baik manfaat yang *tangible* maupun manfaat yang *intangibile*¹⁷. Manfaat tersebut meliputi: (a) menciptakan lapangan kerja hingga 97 ribu pekerja; (b) membutuhkan banyak material hingga mencapai 65 juta zak semen, lebih dari 3,1 juta m³ pasir, lebih 10,9 juta m³ agregat kasar, dan agregat halus sebanyak 5,08 juta m³; (c) menghasilkan pendapatan dari tarif tol hingga mencapai sebesar

17 Anonim. 2013. Manfaat Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa <http://dedygunawan.com/2013/07/17/manfaat-pembangunan-jalan-tol-trans-jawa>. diunduh pada Tgl. 23 September 2014, pukul 16.30 wib.

Rp.13,312 milyar pada tahun 2020 dan kembali meningkat menjadi Rp.15,558 milyar pada tahun 2025; (d) meningkatkan nilai tanah d sekitarnya hingga 30% per tahun; (e) meningkatkan tingkat keselamatan pengendara; (f) menghemat BBM hingga 44% pada tahun 2015, menurun menjadi 38,5% pada tahun 2020 dan menurun lagi pada tahun 2025 menjadi tinggal 30,09% sehingga menjaga kualitas lingkungan dari polusi udara; serta (g) meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kawasan¹⁸. Disamping itu, terbukanya kawasan tertentu oleh adanya pembangunan jalan tol juga diikuti oleh perubahan penggunaan lahan pertanian (sawah, tegalan, dan pekarangan) menjadi kawasan permukiman, pabrik, dan industri yang hal ini dicontohkan di sepanjang segmen jalan tol Semarang-Bawen¹⁹.

Uraian mengenai pentingnya manfaat pembangunan jalan tol bagi berbagai pihak sangat relevan dengan pentingnya pembahasan mengenai hal-hal yang permasalahan dalam proses pengadaan tanah serta upaya penyelesaiannya agar segera dapat diakselerasi untuk mewujudkan pembangunan jalan tol yang sangat bermanfaat ini.

3. Pengadaan Tanah Menghambat Perkembangan Pembangunan Jalan Tol

Volume lahan yang dapat diselesaikan sampai dengan tahun 2011 adalah baru mencapai 39,70% dari total kebutuhan seluas 4.734,48 ha untuk 10 ruas tol dengan panjang 644,20 km)²⁰. Berdasarkan data Kementrian PU, dalam kurun waktu 2005-2009 panjang jalan tol telah bertambah sekitar 101,70 km dari sebelumnya 611 km pada tahun 2005 menjadi 712 km pada akhir tahun 2009. Data ini menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol berkembang rata-rata sepanjang 25,43 km setiap tahun. Selama tahun 2010 - 2014 telah terbangun panjang jalan tol 206,4 km, meliputi ruas Kanci-Pejagan, Semarang-Ungaran, Nusa Dua-Benoa, JORR W1 (Kebon Jeruk-Pejaringan), Cinere-Jagorawi, Surabaya-Mojokerto, Bogor Ring Road, dan

18 Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n3i2bt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.

19 Anonim. 2014. Proyek Infrastruktur Terkendala Pembebasan Lahan. <http://www.jawapos.com/baca/artikel/5845/Proyek-Infrastruktur-Terkendala-Pembebasan-Lahan>. diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 21.30 wib.

20 *Ibid.*, hal 2.

JORR W2 (segmen Kebon Jeruk-Ciledug)²¹. Oleh karena itu hingga tahun 2014 jalan tol yang telah berhasil dibangun di Indonesia sepanjang 712 km ditambah 206,4 km yaitu 918,4 km.

Di antara 10 ruas jalan tol tersebut tujuh bagian ruasnya dalam tahap pembebasan tanah, yaitu ruas-ruas (a) Cikopo-Palimanan, (b) Kanci-Pejagan, (c) Pejagan-Pemalang (57,50 km), (d) Pemalang-Batang (39 km), (e) Batang-Semarang (75 km), (f) Semarang-Solo (75,5 km), (g) Solo-Mantingan (20,9 km), (h) Mantingan-Ngawi-Kertosono (49,51 km), (i) Kertosono-Mojokerto (41,65), dan (j) Mojokerto-Surabaya (34 km), dan tiga ruas sisanya dalam tahap konstruksi yaitu ruas Kanci-Pajegan, Semarang-Solo, dan Kertosono-Mojokerto (Hermanto Dardak, 2012, Dirjen Bina Marga Kementerian PU)²². Diantara ruas-ruas jalan tol yang masih dalam tahap pembebasan tanah tersebut dilaporkan bahwa ruas Pejagan-Pemalang, Pemalang-Batang, Batang-Semarang adalah ruas-ruas yang mengalami kendala paling besar bahkan berhenti total dan terancam batal bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan (Hery Marzuki (Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PU, 2012)²³. Informasi ini menggambarkan bahwa pembebasan lahan merupakan hal serius yang menyebabkan keterlambatan penyelesaian pembangunan jalan tol.

Kasubdit Pengadaan Tanah Dit Jen Bina Marga Kementerian PU, Heri Marzukie (2014) juga menyatakan bahwa hingga tahun 2014 pembebasan lahan di Jawa Timur baru mencapai 12.168.150 m² atau (121,68 ha) atau 59% dari total kebutuhan tanah seluas 20.657.886 m² atau (206,58 ha), sehingga masih menyisakan beban pengadaan tanah seluas 8.489.736 m² (41%). Rincian pembebasan tanah pada 6 ruas tol di di Jawa Timur ini adalah sebagai berikut: Ruas tol Gempol-Pandaan (99,0%); Gempol-Pasuruan (48,6%), Pandaan-Malang (13%), Surabaya-Mojokerto (77%), Mojokerto-Kertosono (90%), dan Mantingan-Kertosono (61%). Data ini menggambarkan bahwa pengadaan tanah untuk ruas jalan tol Pandaan-

21 Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n3izbt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.

22 Anonim. 2012. Trans-Jawa Sulit Rampung 2014. http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.Sulit_Rampung.2014. diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.

23 *Loc.cit.*

Malang masih memerlukan usaha lebih besar daripada di ruas jalan tol lain di Jawa Timur, sekalipun dalam pengadaan tanah untuk jalan tol ini dilakukan oleh 2 unit yang bertugas dalam pembebasan tanah yaitu Tim Pengadaan Tanah (TPT) dan Panitia Pembebasan Tanah (P2T).

Berdasarkan beberapa informasi mengenai perkembangan pembangunan jalan tol Trans Jawa tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pembebasan lahan merupakan permasalahan berat yang dijumpai oleh para petugas dalam Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Untuk itu perlu diidentifikasi permasalahan yang ditemui dalam proses pembebasan lahan dalam pengadaan tanah dimaksud untuk dicari jalan keluarnya.

4. Kendala umum pembebasan tanah dalam pengadaan tanah untuk jalan tol

Persoalan yang paling mengemuka dalam pembangunan jalan tol saat ini kata Joko Kirmanto (2010)²⁴, adalah soal pembebasan lahan atau tanah. Meski pembangunan jalan tol peruntukannya untuk kepentingan umum, namun masih banyak rakyat yang tidak mau melepas tanahnya untuk kepentingan tersebut.

Ahmad Husein Hasibuan dalam Sitorus *et al.* (1995:49)²⁵ menyatakan bahwa ada dua kendala dalam mensukseskan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu kendala yang timbul oleh karena faktor psikologis masyarakat dan kendala yang timbul oleh karena keterbatasan dana. Faktor psikologis ini dapat berupa (a) adanya pemilik tanah yang beranggapan bahwa pemerintah merupakan tempat bermanja-manja meminta ganti rugi, karenanya mereka meminta jumlah ganti rugi yang tinggi sehingga tidak mepedulikan tetangga mereka yang telah bersedia menerima nilai ganti rugi hasil musyawarah, (b) adanya pemilik yang menganggap bahwa tanahnya mulia atau sakral sehingga sangat enggan melepaskan tanahnya walau dengan ganti rugi, karenanya mereka bertahan meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi, dan (c) kurangnya kesadaran pemilik tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.

Keterbatasan dana juga menjadi faktor penghambat dalam proses pembebasan tanah oleh karena dapat menyebabkan ketidakmampuan

24 *Loc.cit.*

25 Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni. 1995. *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.

membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Selaras dengan hal tersebut Hery Marzuki Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementrian PU (2012) menyatakan bahwa oleh karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya, maka rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang terancam batal, disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total. Bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan. Penyebabnya adalah bahwa investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

Ragam kendala dalam pembebasan tanah lainnya dijelaskan oleh Hayati (2011:79)²⁶, sebagai berikut: (a) adanya ketidak-pastian status kepemilikan tanah sehingga akan terjadi saling klaim antara beberapa pihak yang merasa sebagai pemilik, (b) kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantinya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya UU No. 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berbagai bentuk, dan (c) kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten, contohnya di Pemkab Kebumen untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS).

Dalam hasil penelitiannya, Manurung (2012:73)²⁷ mendeskripsikan beberapa kendala dalam pengadaan tanah sebagai berikut: (a) keterbatasan dana dari pihak yang memerlukan tanah, (b) sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, (c) adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka, (d) masyarakat mempersepsikan bahwa pembangunan jalan TOL adalah proyek besar sehingga pemerintah akan menerima keuntungan yang besar, akibatnya masyarakat menginginkan harga ganti rugi yang besar, (e) perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah, (f) harga ganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP, (g) surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan,

26 Hayati, Rahmi. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

27 Manurung, M.M. T. 2012. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang* Skripsi STPN, Yogyakarta.

dan (h) masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat.

Menurut Rini (2013:35)²⁸ faktor lain yang dapat menghambat kelancaran proses pengadaan tanah adalah (a) adanya spekulasi tanah yang membeli tanah di sekitar lokasi proyek dengan harga tinggi sehingga mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk pasang harga ganti rugi yang juga tinggi, (b) adanya provokator yang berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah sehingga tidak bersedia melepas tanahnya dengan harga ganti rugi hasil penilai independen, (c) adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah yang berujung pada mencari keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah, dan (d) adanya sengketa lahan juga menghambat proses pembebasan lahan untuk pembangunan tol.

Permasalahan lain yang dijumpai dalam pembebasan tanah untuk jalan tol adalah ditemukannya banyak proyek jalan tol yang tidak layak finansial. Hasil studi kelayakan yang dilakukan oleh Pemerintah (2005) memperlihatkan bahwa *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) proyek mencapai 22 %, tetapi *Financial Internal Rate of Return* (RIRR)-nya hanya 14%. Permasalahan ini dijumpai pada kasus pembangunan Jalan Tol Solo-Kertosono yang membentang sepanjang 179 km meliputi dua provinsi yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Adanya kelemahan dalam penerapan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) berupa adanya kekhawatiran swasta terhadap pemerintah untuk dapat menghasilkan kualitas konstruksi bangunan jalan tol yang tinggi (Bastary Pandji Indra, Direktur Pengembangan KPS Pappenas, 2014). Kekhawatiran ini berangkat dari berbagai pengalaman yang dilihat oleh pihak swasta terhadap kinerja pemerintah terkait rendahnya kualitas bangunan yang selama ini dihasilkannya. Menurut Bastary, investor swasta mengawatirkan bila porsi jalan yang dibangun pemerintah kualitasnya buruk, maka akan merepotkan pemeliharaan bila tiba saatnya investor tersebut mengelola seluruh bagian ruas tol. Mereka takut tidak memperoleh keuntungan bahkan malah repot harus terus-menerus bertengkar soal perbaikan jalan²⁹.

28 Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.

29 Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011, hlm. 1.

Masih adanya sejumlah kelemahan lain yang terjadi, seperti Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) dari Bupati/Walikota atau Gubernur sering kali tidak diproses dengan cepat. Hal ini memberikan kesempatan kepada para spekulan tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*). Demikian dalam hal terjadinya sengketa harga atau kepemilikan yang akhirnya berujung pada konsinyasi karena penerapan regulasi yang lemah, akibatnya tidak dapat sesegera mungkin melakukan eksekusi atas lahan sehingga menyebabkan pembangunan terlambat.

Hal lain, disampaikan oleh Imam Nirwansyah dari Asosiasi Jalan Tol Indonesia (AJTI) bahwa terkait tidak adanya *Key Performance Indicator* (Indikator Kinerja Kunci) bagi pelaksana pembebasan lahan, mulai dari anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tingkat daerah hingga Tim Pengadaan Tanah (TPT) tingkat pusat, menyebabkan mereka bekerja lambat karena semakin lama mereka bekerja, insentifnya makin banyak³⁰. Keadaan ini akan digunakan sebagai modus untuk memperpanjang proses penyelesaian pembebasan tanah untuk memperoleh insentif yang lebih besar.

E. Metode Penelitian

1. Format Penelitian

Dalam penelitian ini dikaji (a) kemajuan (progress) pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk; (b) permasalahan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah tersebut; serta (c) langkah dan rumusan solusi atas permasalahan yang terjadi tersebut. Oleh karena itu, metode utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (a) metode survei jika dikaitkan dengan obyek penelitiannya, (b) metode *sampling* jika dikaitkan dengan populasinya, dan (c) metode kualitatif jika dikaitkan dengan analisisnya.

Pengumpulan data dilakukan dengan (1) dokumentasi, (2) wawancara menggunakan panduan wawancara, dan (3) *interview* mendalam untuk menggali informasi secara lebih lengkap dan mendalam. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peralatan dokumentasi dan panduan wawancara merupakan instrumen penelitian penting.

30 *Loc.cit.*

Teknik tabulasi, analisis eksplanatif, analisis normatif, dan analisis deskriptif kualitatif digunakan untuk menganalisis perkembangan pengadaan tanah, permasalahan yang terjadi, dan langkah serta rumusan penyelesaiannya. Hasil analisis data disajikan dalam wujud tabel, diagram, peta, serta uraian sehingga mampu menggambarkan integrasi isi dan hubungan kepatutan antara isi dalam menggambarkan capaian dari tujuan penelitian secara keseluruhan.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini secara administratif dilakukan di Kabupaten Nganjuk, dimana di wilayah ini terdapat sebagian dari proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II. Ruas jalan tol ini memanjang arah timur-barat sepanjang km yang melalui 9 (sembilan) wilayah kecamatan yang di dalamnya terdapat 31 wilayah desa. Jumlah bidang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah sebanyak 2.758 bidang seluas 248,08 ha (Kantor PPK, 2015).

Lokasi ini dipilih dengan alasan bahwa pertama (a) secara kasat mata di lokasi penelitian ini perkembangan pembebasan tanah untuk pembangunan tol belum selesai keseluruhan, yaitu segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk baru mencapai 62,43% terhitung hingga bulan Januari 2015 (Kantor PPK Nganjuk, 2015) sehingga masih menyisakan pekerjaan rumah permasalahan pengadaan tanah yang menarik untuk dikaji, (b) jalur jalan tol tersebut melalui kondisi fisik lahan yang beragam penggunaan tanahnya, status penguasaan dan kepemilikannya, kondisi sosial-ekonomi masyarakatnya, kondisi kuantitas dan kualitas SDM pelaksanaannya, dan spekulasi tanahnya, sehingga diharapkan akan dapat ditemukan variasi jenis permasalahan pembebasan tanah dengan berbagai penyebab dan upaya pemecahannya. Kondisi yang demikian itu diharapkan dapat menjamin keberhasilan penelitian ini.

a. Populasi, Sampel, dan Teknik Pengambilan Sampel

Populasi penelitian ini ditentukan berdasarkan macam sumber data yang digunakan dalam penelitian ini. Berdasarkan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi sumber data adalah (a) wilayah pemerintahan desa yang berada dimana obyek dan subyek pembebasan tanah berada, (b) subyek dan obyek hak atas tanah yang mengalami pembebasan tanah, (c) para petugas yang terlibat dalam proses pengadaan tanah baik yang berasal dari Pemerintah Desa setempat, Panitia Pengadaan Tanah (P2T),

Kantor Pertanahan setempat, serta Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) setempat. Oleh karena itu populasi dalam penelitian ini meliputi (a) 31 wilayah pemerintah desa yang dilewati jalur tapak pembangunan jalan tol segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk (Tabel 5.1); (b) setiap subyek hak atas tanah dan properti (pemilik tanah dan properti) dan obyek hak atas tanah dan properti (bidang-bidang tanah dan properti) yang terletak di sepanjang tapak rencana pembangunan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk; (c) para pelaku dan pejabat yang terlibat dalam pengadaan tanah pembangunan jalan tol segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

Sampel penelitian ini adalah (a) sebagian anggota populasi wilayah desa yang dilalui jalur tapak bangunan jalan tol Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, (b) bagian dari subyek dan obyek bidang-bidang tanah dan properti yang menjadi populasi penelitian tersebut, dan (c) sebagian dari para petugas dan pejabat yang terlibat dalam proses pengadaan tanah pembangunan jalan tol segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

Teknik pengambilan sampelnya adalah:

- a. Sampel wilayah desa. *Purposive sampling Technique* digunakan untuk pengambilan sampel dari populasi wilayah desa, yaitu memilih 6 desa yang jumlah pembebasan bidang-bidang tanahnya merupakan enam terbanyak dari 31 desa di Kabupaten Nganjuk yaitu (1) Desa Sambirejo di Kecamatan Tanjunganom sebanyak 315 bidang; (2) Desa Putren di Kecamatan Kedungdowo sebanyak 252 bidang ; (2) Desa Pisang Kecamatan Patianworo sebanyak 172 bidang; (3) Desa Waung di Kecamatan Baron sebanyak 148 bidang; (4) Desa Bungur di Kecamatan Sukomoro sebanyak 142 bidang; (5) Desa Mungkung di Kecamatan Rejoso sebanyak 122 bidang; dan (6) Desa Banaran Wetan di Kecamatan Bagor sebanyak 124 bidang. Pemilihan sampel ini didasarkan pada pertimbangan bahwa di desa-desa dengan jumlah bidang tanah yang dibebaskan lebih banyak kemungkinan timbulnya permasalahan diharapkan lebih banyak dan lebih variatif sehingga menghasilkan temuan penelitian yang lebih menarik dan lebih bermanfaat. Di samping itu, wilayah desa yang berbeda diyakini memiliki karakteristik wilayah yang berbeda dalam hal kondisi fisik, sosial-ekonomi masyarakat dan aparatnya sehingga diharapkan akan diperoleh ragam permasalahan pengadaan yang variatif. Dari masing-

masing desa diambil sampel sebanyak 10 sampel.

- b. Sampel responden subyek dan obyek hak atas tanah. Sampel responden subyek dan obyek hak atas tanah yang mengalami pembebasan tanah juga diambil dengan teknik *purposive*, dengan pertimbangan bahwa subyek dan obyek hak atas tanah tersebut adalah subyek dan obyek hak atas tanah obyek pembebasan yang belum berhasil dibebaskan. Subyek dan obyek hak atas tanah tersebut meliputi tanah milik warga, tanah wakaf, tanah TKD, dan tanah kehutanan, beserta fasilitas umumnya jika ada. Dari sampel-sampel tersebut diharapkan dapat digali ragam permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan tanah dari berbagai jenis subyek dan obyek hak atas tanah yang dibebaskan.
- c. Sampel responden para pejabat wilayah dan pelaksana pengadaan tanah. Sampel responden para pejabat wilayah dan pelaksana pengadaan tanah diambil dengan teknik *purposive* dengan pertimbangan salah satu dari mereka sebagai penanggungjawab.

b. Variabel penelitian dan Definisi Operasionalnya

Variabel dalam penelitian ini beserta definisi operasionalnya adalah sebagai berikut:

1. Kemajuan (*progress*) pengadaan tanah adalah keadaan capaian target pekerjaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk sejak dimulai tahun 2008 hingga bulan Januari tahun 2015.
2. Permasalahan pembebasan tanah adalah keadaan atau perbuatan (teknis, fisik wilayah, administratif, sosial-ekonomi, hukum, dan politis) yang berpengaruh menghambat dan menggagalkan proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.
3. Permasalahan teknis adalah permasalahan yang disebabkan oleh adanya keterbatasan teknis meliputi kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia pelaksana, peralatan, sarana dan prasarana meliputi *hardware* dan *software*, serta teknologi.
4. Permasalahan fisik wilayah adalah keadaan fisik wilayah yang dilewati jalur tapak pembangunan jalan tol tersebut yang menghambat proses pengadaan tanah.
5. Permasalahan Administratif adalah keadaan fasilitas dan proses administratif yang menghambat jalannya pengadaan tanah.

6. Permasalahan Hukum adalah keadaan instrumen, aturan, dan landasan hukum pengadaan tanah yang dinilai menghambat proses pembebasan tanah.
7. Permasalahan Sosial-ekonomi adalah keadaan sosial dan ekonomi masyarakat yang menghambat proses pengadaan tanah.
8. Permasalahan politis adalah keadaan produk-produk kebijakan yang timbul dari para pemegang otoritas yang menghambat proses pengadaan tanah.
9. Solusi permasalahan adalah ragam cara yang digunakan oleh para pemegang otoritas dan para pemangku kepentingan untuk menyelesaikan permasalahan yang menghambat proses pengadaan tanah. Ragam cara solusi ini dapat berupa cara secara kekeluargaan, mediasi, maupun jalur pengadilan.
10. Mengidentifikasi langkah solusi adalah kegiatan untuk menelusur dan mencatat serta mengelompokkan langkah-langkah solusi permasalahan pengadaan tanah yang telah dilakukan oleh berbagai pihak.
11. Rumusan solusi adalah gagasan dari para pelaku kegiatan pembebasan tanah, dari peneliti, dari para pakar, serta dari kajian referensi yang selanjutnya dirumuskan oleh peneliti sebagai pemikiran solusi terhadap permasalahan pengadaan tanah yang pernah timbul dan akan timbul.

c. Data, Teknik Pengumpulan, dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan meliputi: (a) jumlah dan luas bidang tanah yang telah dibebaskan dari jumlah yang ditargetkan yang dikumpulkan melalui wawancara dari PPK pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, (b) penyelesaian uang ganti rugi (UGR) yang telah diselesaikan dari yang dicadangkan yang dikumpulkan melalui wawancara dari PPK pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, (c) kendala teknis, fisik wilayah, administratif, hukum, sosial-ekonomi, dan politis yang timbul dalam proses pembebasan tanah pada kegiatan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk dengan cara wawancara dari responden pemilik tanah dan para petugas dan pejabat sebagai sumber data, (d) cara yang

ditempuh untuk menyelesaikan kendala teknis, fisik wilayah, administratif, hukum, sosial-ekonomi, dan politis menggunakan teknik wawancara dari para pemegang otoritas, petugas, dan pejabat pelaksana pengadaan tanah pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

Jenis data kedua adalah data sekunder meliputi: (a) jumlah dan luas bidang tanah yang telah dibebaskan dari jumlah yang ditargetkan yang dikumpulkan melalui dokumentasi dari Kantor PPK pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, (b) penyelesaian uang ganti rugi (UGR) yang telah diselesaikan dari yang dicadangkan yang dikumpulkan melalui dokumentasi dari Kantor PPK pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, (c) kendala teknis, fisik wilayah, administratif, hukum, sosial-ekonomi, dan politis yang timbul dalam proses pembebasan tanah pada kegiatan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono di Kabupaten Nganjuk dengan cara dokumentasi di Kantor Skretariat Pengadaan Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk, Kantor PPK di Kabupaten Nganjuk, Kantor-kantor Desa sampel sebagai sumber data, (b) cara yang ditempuh untuk menyelesaikan kendala teknis, fisik wilayah, administratif, hukum, sosial-ekonomi, dan politis menggunakan dengan cara dokumentasi di Kantor Skretariat Pengadaan Tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk, Kantor PPK di Kabupaten Nganjuk, Kantor-kantor Desa sampel sebagai sumber data, (c) rumusan solusi kendala pembebasan tanah pada kegiatan pengadaan tanah jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk dengan dokumentasi dari laporan-laporan dan hasil penelitian yang dilakukan para pelaksana pengadaan tanah, peneliti, para pakar, dan refrensi sebagai sumber data.

d. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Data kemajuan (progress) pengadaan tanah yang telah dikumpulkan dilakukan sortasi, pemilahan, dan penghitungan untuk selanjutnya ditabulasikan dan atau disajikan sebagai diagram batang kemajuan pengadaan tanah. Sajian data tersebut selanjutnya diinterpretasikan untuk memberikan gambaran kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono di Kabupaten Nganjuk.

2. Data permasalahan pembebasan tanah yang telah dikumpulkan dilakukan sortasi, pemilahan, dan penghitungan menurut kriteria kendala teknis, fisik wilayah, administratif, hukum, sosial-ekonomi, dan politis untuk selanjutnya ditabulasikan dan atau disajikan sebagai diagram batang. Sajian data tersebut selanjutnya diinterpretasikan untuk memberikan gambaran secara terpadu mengenai jenis-jenis permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.
3. Data cara penyelesaian permasalahan tanah yang timbul dipilahkan berdasarkan jenis permasalahan dan cara penyelesaiannya serta pihak-pihak yang menyelesaikannya, selanjutnya diinterpretasikan untuk menggambarkan keterikatan antara jenis permasalahan pengadaan tanah, kemudahan untuk diselesaikannya, dan pihak-pihak yang berwenang dan sanggup menyelesaikannya. Selanjutnya, perumusan solusi permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk mengacu pada jenis permasalahan yang ada dan faktor penyebab permasalahannya untuk selanjutnya dianalisis secara ilmiah berdasarkan referensi teori dan empiris serta pendapat para pakar dan pelaku pekerjaan pembebasan tanah. Berbagai cara solusi terhadap kendala pengadaan tanah yang memungkinkan tersebut selanjutnya diformulasikan ulang menjadi rumusan akhir solusi kendala pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

F. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

3. Mengetahui kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.
4. Mengidentifikasi berbagai penyebab atau permasalahan yang ada dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol segmen Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.
5. Mengetahui dan merumuskan langkah solusi terhadap permasalahan

yang terjadi dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol Mantingan–Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

2. Kegunaan penelitian

Informasi yang dihasilkan dari penelitian ini diharapkan berguna:

- a. Secara teoritis sebagai bahan masukan ilmu pengetahuan tentang hubungan antara progres (kemajuan), permasalahan beserta langkah dan rumusan penyelesaiannya dalam kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol pada umumnya, dan khususnya untuk jalan tol segmen Mantingan–Kertosono II di Kabupaten Nganjuk;
- b. Secara praktis sebagai bahan masukan bagi para pemangku kepentingan dalam menyelesaikan permasalahan yang serupa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol pada umumnya, serta bagi perumusan kebijakan baru dalam pengadaan tanah yang mampu mengantisipasi dan menekan kemungkinan timbulnya permasalahan yang akan terjadi dalam kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol pada umumnya, dan khususnya untuk jalan tol segmen Mantingan–Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

BAB II

KEMAJUAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL, PERMASALAHAN, DAN UPAYA PENYELESIANNYA

Dalam bab ini dibahas mengenai tiga pokok bahasan yaitu (a) kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk yang telah dimulai pada tahun 2008 dan ditargetkan penyelesaian pembangunannya pada akhir tahun 2014 namun masih mengalami kendala pengadaan tanahnya, (b) permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan tanah tersebut, dan (c) upaya penyelesaiannya. Dasar hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan ini adalah Perpres No. 65 Tahun 2006 dengan Perkabang No. 3 Tahun 2007 sebagai petunjuk teknisnya.

Dalam bab ini dibahas tiga subbab yaitu (a) kemajuan pembebasan bidang tanah dan kemajuan pembayaran uang ganti rugi (UGR), (b) subbab permasalahan yang timbul dalam proses pengadaan tanah, dan (c) subbab upaya dan rumusan penyelesaian permasalahan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganju. Pembahasan tiga subbab ini diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai (a) sejauhmana kemajuan proses pengadaan tanah sebagai salah satu tahapan dalam rangkaian proses pembangunan jalan tol Trans Jawa pada ruas Mantingan-Kertosono II yang berada di Kabupaten Nganjuk; (b) permasalahan yang dihadapi dalam proses pengadaan tanah tersebut; serta (c) upaya dan rumusan penyelesaian permasalahan tersebut. Informasi yang dihasilkan diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai kemajuan proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di ruas-ruas lainnya; permasalahannya, dan upaya serta rumusan penyelesaiannya.

A. Kemajuan Pengadaan Tanah

1. Pembebasan Bidang Tanah

Kondisi jumlah bidang-bidang tanah dan luasannya yang berhasil dan belum berhasil dibebaskan di jalur pembangunan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk ditunjukkan pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Kemajuan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk (Januari 2015)

No.	Kecamatan	Desa	Jumlah Total		Bukan Tanah Warga		Tanah Warga		Realisasi		Sisa	
			Bid.	Luas (m ²)	Bid.	Bid.	Bid.	(%)*	Bid.	(%)**		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
1	Wilangan	Wilangan	9	6.230	1	8	8	100	-	-		
2	Wilangan	Sukoharjo	83	100.291	14	69	56	81	13	19		
3	Bagor	Banaran Wetan	124	137.784	10	114	28	25	86	75		
4	Bagor	Banaran Kulon	18	11.131	1	17	12	71	5	29		
5	Rejoso	Sidokare	29	31.686	1	28	1	4	27	96		
6	Rejoso	Mojorembun	114	174.643	14	100	66	66	34	34		
7	Rejoso	Sukorejo	81	69.639	6	75	2	3	73	97		
8	Rejoso	Setren	32	20.078	7	25	25	100	-	-		
9	Rejoso	Mungkung	122	90.398	10	112	83	74	29	26		
10	Rejoso	Gempol	41	39.542	4	37	34	92	3	8		
11	Kedungdowo	Kedungdowo	70	50.738	6	64	41	64	23	36		
12	Kedungdowo	Balongpacul	34	18.418	8	26	18	69	8	31		
13	Kedungdowo	Ngrengket	17	23.438	3	14	13	93	1	7		
14	Kedungdowo	Putren	252	247.542	35	217	136	63	81	37		
15	Kedungdowo	Bagor Wetan	97	95.510	20	77	63	82	14	18		
16	Kedungdowo	Ngrami	42	31.072	6	36	36	100	-	-		
17	Sukomoro	Pehserut	14	6.056	8	6	5	83	1	17		
18	Sukomoro	Sukomoro	24	27.128	4	20	20	100	-	-		

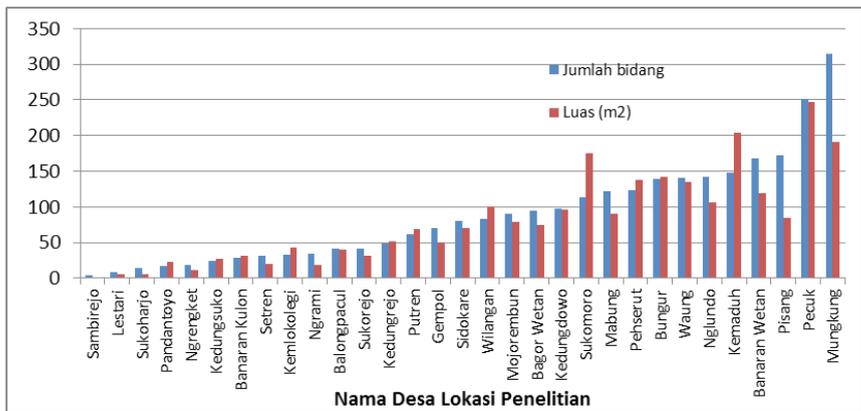
19	Sukomoro	Bungur	142	106.692	12	130	112	86	18	14
20	Sukomoro	Nglundo	95	74.789	6	89	76	85	13	15
21	Sukomoro	Kedungsuko	90	79.353	13	77	51	66	26	34
22	Tanjunganom	Sambirejo	315	190.911	21	294	257	87	37	13
23	Tanjunganom	Kedungrejo	168	118.713	23	145	92	63	53	37
24	Baron	Mabung	33	42.529	10	23	22	96	1	4
25	Baron	Waung	148	204.086	24	124	60	48	64	52
26	Baron	Kemlokolegi	139	141.539	26	113	89	79	24	21
27	Baron	Kemaduh	141	135.596	14	127	61	48	66	52
28	Kertosono	Pandantoyo	49	51.338	3	46	45	98	1	2
29	Patianrowo	Pisang	172	84.425	11	161	139	86	22	14
30	Patianrowo	Pecuk	62	69.156	23	39	39	100	-	-
31	Patianrowo	Lestari	4	657	0	4	4	100	-	-
		Jumlah Total	2.761	2.481.108	344	2417	1694	70	723	30

Sumber: Kantor PPK Kab. Nganjuk (2015).

Berdasarkan Tabel 4.1 diketahui bahwa proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Mantingan-Kertosono di Kabupaten Nganjuk ini melintas di 9 (sembilan kecamatan) yang bertepatan di 31 wilayah desa. Jumlah bidang tanah yang menjadi obyek pembebasan tanah bervariasi di masing-masing desa yaitu mulai yang terendah sebanyak 4 bidang tanah seluas 657 m² di Desa Lestari Kecamatan Patianrowo hingga yang paling banyak yaitu di Desa Sambirejo Kecamatan Tanjunganom sebanyak 315 bidang seluas 190.911 m². Hal menarik adalah bahwa walaupun di Desa Sambirejo jumlah bidang tanah yang menjadi obyek pembebasan paling banyak jumlahnya namun bukan yang paling luas. Obyek pembebasan tanah yang paling luas justru berada di Desa Puren Kecamatan Kedungdowo.

Data tersebut menggambarkan bahwa rata-rata luas bidang-bidang tanah yang berada di Desa Puren lebih tinggi daripada yang berada di Desa Sambirejo. Bidang-bidang tanah yang memiliki luasan tinggi umumnya berupa lahan pertanian dengan status kepemilikan oleh warga dan atau tanah kas desa, sedangkan bidang-bidang tanah yang berukuran kecil umumnya tanah darat atau tanah pekarangan milik warga. Oleh karena itu, berdasarkan kondisi jumlah bidang dan luasannya tersebut dapat diestimasikan jenis penggunaan lahan dan status penguasaan pemilikannya, sehingga bidang-bidang tanah yang berada di Desa Sambirejo adalah lahan pekarangan dengan status kepemilikan milik warga, sedangkan bidang-

bidang tanah di Desa Puren didominasi oleh lahan pertanian yang dapat diiliki oleh warga dan sebagai tanah kas desa (TKD). Jika dicermati juga ada hubungan antara besarnya sisa bidang-bidang tanah yang belum dapat diselesaikan antara di Desa Sambirejo yang didominasi oleh tanah warga dan di Desa Puren yang didominasi oleh tanah warga campur dengan tanah kas desa (TKD). Semakin besar keberadaan TKD sebagai obyek tanah yang dibebaskan maka semakin lama proses penyelesaiannya, hal ini disebabkan oleh bahwa pihak yang memerlukan tanah harus mencarikan ganti untuk tanah TKD yang dibebaskan tersebut. Kondisi inilah yang biasanya menghambat proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, seperti jalan tol ini.

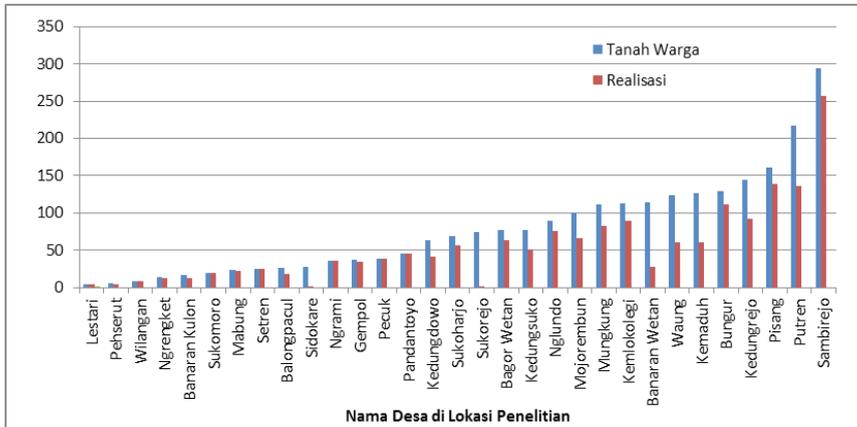


Gambar 4.1 Hubungan antara jumlah bidang dengan jumlah luas bidang-bidang tanah obyek pembebasan tanah di setiap desa. Sumber: Tabel 4.1

Untuk mempermudah melihat kecenderungan hubungan antara jumlah bidang dan luasnya, perlu dicermati Gambar 4.1. Dari gambar tersebut mudah diketahui bahwa ada kecenderungan hubungan positif antara jumlah bidang tanah dengan luasnya di masing-masing desa untuk desa-desa dengan obyek pembebasan tanah yang sedikit hingga sedang, sebaliknya hubungan tersebut tidak tampak untuk desa-desa dengan jumlah bidang yang banyak, misalnya dapat dilihat di Desa Kemaduh, Banaran Wetan, Pisang, dan Mungkung.

Selanjutnya kondisi perkembangan realisasi pembebasan tanah milik warga ditunjukkan pada Gambar 4.2. Dari gambar ini dapat dilihat bahwa semakin tinggi jumlah obyek pembebasan tanah di suatu desa semakin besar sisa bidang-bidang tanah yang belum dapat dibebaskan, seperti ditunjukkan di Desa Banaran Wetan, Waung, Kemaduh, Kedungrejo, dan

Puren. Hal istimewa ditunjukkan oleh Desa Sikokare dan Desa Sukorejo. Di kedua desa ini sisa bidang tanah yang belum dapat dibebaskan sangat tinggi, dan menurut penjelasan Sujarwo Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk hal tersebut disebabkan oleh adanya penolakan rencana proyek pembangunan tol tersebut melewati wilayah desanya. Oleh karena itu, penolakan warga terhadap rencana pembangunan bagi kepentingan umum akan berbuntut pada terhambatnya proses pengadaan tanahnya.

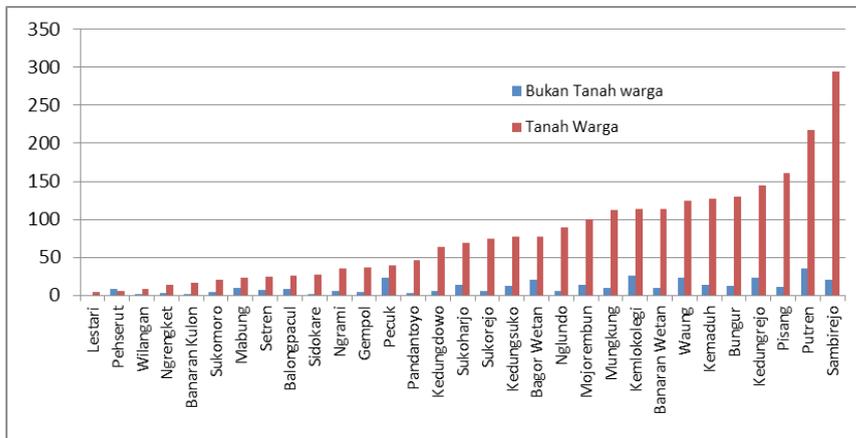


Gambar 4.2 Hubungan antara jumlah bidang tanah warga target pembebasan dengan yang telah dibebaskan di setiap desa. Sumber: Tabel 4.1

Berdasarkan Tabel 4.1 juga dapat dicermati bahwa desa-desa dengan bidang-bidang tanah obyek pembebasan yang berasal dari tanah bukan warga lebih banyak umumnya meninggalkan sisa pembebasan yang lebih banyak. Hal ini dapat dipahami mengingat tanah-tanah yang bukan milik warga ini dapat berupa tanah kehutanan, tanah wakaf, dan tanah kas desa (TKD) yang proses pembebasannya memerlukan prosedur yang panjang dan melibatkan lebih banyak pihak.

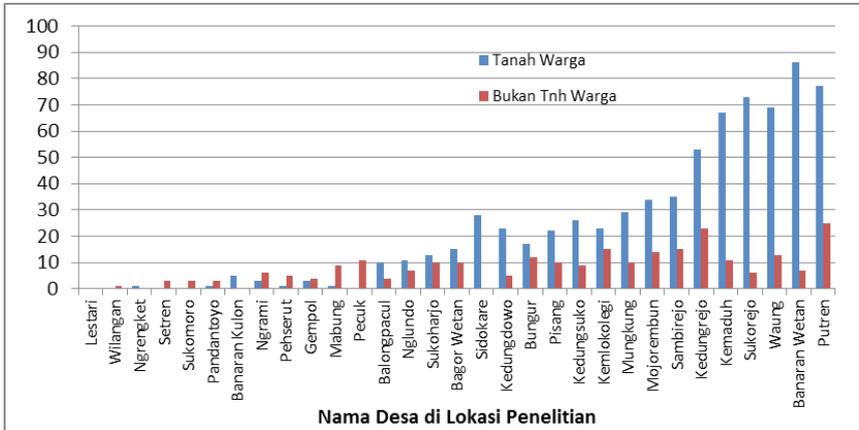
Sebagai contoh, tanah kehutanan yang terkena proyek dan menjadi obyek pembebasan tanah, maka P2T harus mencarikan tanah pengganti yang luasnya sama dengan tanah kehutanan yang akan dibebaskan tersebut. Proses mencarikan tanah pengganti ini bukan perkara mudah dilakukan oleh pihak yang masa kerjanya tidak panjang. Hal serupa berlaku untuk tanah-tanah TKD yang menjadi obyek pembebasan tanah. Pekerjaan lebih berat lagi dalam pembebasan tanah ini ketika P2T menggunakan tanah-tanah dan bangunan milik instansi pemerintah. Dalam hal seperti ini, disamping mencarikan tanah P2T harus membangunkan bangunan dengan spesifikasi dan fungsi seperti yang dibebaskan tersebut.

Uraian di atas menjelaskan mengapa jika pihak-pihak yang memerlukan tanah harus melakukan pekerjaan yang lebih panjang dan berat jika enjumpai tanah-tanah pemerintah, TKD, milik BUMN, BUMD, wakaf sebagai tanah obyek pembebasan. Kesulitan yang lebih besar dalam pembebasan tanah-tanah bukan milik warga tersebut akan menyebabkan sisa obyek pembebasan tanah di desa-desa lokasi penelitian menjadi lebih tinggi. Namun demikian, proporsi tanah-tanah obyek pembebasan yang berasal dari tanah bukan milik warga ini umumnya jauh lebih sedikit daripada tanah-tanah obyek pembebasan yang berasal dari tanah milik warga (Gambar 4.3).



Gambar 4.3 Proporsi antara jumlah bidang target pembebasan yang berasal dari tanah warga dan bukan tanah warga di stiap desa Sumber: Tabel 4.1

Bidang-bidang tanah obyek pembebasan tanah berasal dari tanah milik warga dan dari tanah bukan milik warga. Tanah-tanah yang berasal dari tanah warga adalah tanah-tanah yang dimiliki oleh warga baik yang berupa tanah pertanian maupun tanah pekarangan (tanah darat). Bidang-bidang tanah yang berasal dari tanah miik warga umumnya jauh lebih banyak daripada tanah-tanah yang berasal dari tanah bukan milik warga. Demikian halnya, kesan yang dihasilkan pada proporsi antara obyek pembebasan yang belum berhasil dibebaskan antara tanah warga dan tanah bukan milik warga yang biasanya dapat berupa tanah kehutanan, tanah wakaf, tanah milik BUMN, BUMD, tanah pemmerintah daerah, tanah TKD baik erupa tanah kosong maupun tanah dengan bangunannya. Data proporsi antara tanah-tanah obyek pembebasan yang berasal dari tanah milik warga dan tanah yang berasal dari tanah bukan milik warga ditunjukkan pada Gambar 4.4.



Gambar 4.4 Proporsi antara jumlah bidang yang belum berhasil dibebaskan yang berasal dari tanah warga dan bukan tanah warga di tiap desa Sumber: Tabel 4.1

Pencermatan terhadap Gambar 4.4 secara lebih teliti dapat dipetik informasi bahwa dari 31 desa yang berada di jalur pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, hampir separuh (50%) desa-desa tersebut yang bidang-bidang tanahnya hanya sedikit saja yang menjadi obyek pembebasan baik tanah yang berasal dari milik warga maupun tanah yang berasal dari bukan milik warga. Separuh sisanya merupakan desa-desa yang bidang-bidang tanahnya menjadi obyek pembebasan cukup banyak hingga banyak seperti mulai Desa Kedungdowo, Bungur, Pisang hingga Desa Puren yang bidang-bidang tanahnya menjadi obyek pembebasan tanah dalam jumlah besar. Dari Gambar 4.4 tersebut juga tampak seolah ada hubungan positif antara jumlah tanah milik warga dan tanah bukan milik warga yang menjadi obyek pembebasan tanah, yaitu semakin banyak tanah milik warga yang menjadi obyek pembebasan diikuti oleh jumlah yang semakin banyak pula oleh tanah yang bukan milik warga yang menjadi obyek pembebasan.

Tabel 4.2 Kondisi sosialisasi, pematokan, pengukuran, inventarisasi, dan musyawarah obyek pembebasan tanah pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk (Januari 2015)

Desa	Jumlah Bidang	Jumlah Luas (ha)	Status Pelaksanaan Pengadaan Tanah Obyek Pembebasan				
			Sosialisasi	Pematokan	Pengukuran	Inventarisasi	Musyawarah
			Sudah	Sudah	Sudah	Sudah	Sudah
Wilangan	9	0,62	9	9	9	9	9
Sukoharjo	83	10,03	83	83	83	83	83
Banaran Wetan	124	13,77	124	124	124	124	124
Banaran Kulon	17	1,12	17	17	17	17	17
Sidokare	29	3,17	29	29	29	29	29
Mojo Rembun	114	17,47	114	114	114	114	114
Sukorejo	81	6,97	81	81	81	81	81
Setren	32	2,01	32	32	32	32	32
Mungkung	122	9,04	122	122	122	122	122
Gempol	41	3,95	41	41	41	41	41
Kedung Dowo	70	5,07	70	70	70	70	70
Balong Pacul	34	1,84	34	34	34	34	34
Ngrengket	17	2,35	17	17	17	17	17
Putren	252	24,76	252	252	252	252	252
Bagor Wetan	97	9,55	97	97	97	97	97
Ngrami	42	3,10	42	42	42	42	42
Pehserut	14	0,58	14	14	14	14	14
Sukomoro	24	2,71	24	24	24	24	24
Bungur	142	10,67	142	142	142	142	142
Nglundo	95	7,48	95	95	95	95	95
Kedungsoko	90	7,94	90	90	90	90	90
Sambirejo	312	19,09	312	312	312	312	312
Kedungrejo	168	11,87	168	168	168	168	168
Mabung	33	4,26	33	33	33	33	33
Waung	148	20,41	148	148	148	148	148

Kemlokolegi	139	14,16	139	139	139	139	139
Kemaduh	141	13,56	141	141	141	141	141
Pandantoyo	50	5,13	50	50	50	50	50
Pisang	172	8,44	172	172	172	172	172
Pecuk	60	6,55	60	60	60	60	60
Lestari	6	0,43	6	6	6	6	6
Jumlah	2.758	248	2.758	2.758	2.758	2.758	2.758

Data dalam Tabel 4.2 menunjukkan progres yang menggembirakan dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk ini jika ditilik dari kondisi kemajuan tahapan proses pengadaan tanah yang telah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Kemajuan proses pengadaan tanah dimaksud adalah bahwa dari seluruh bidang yang menjadi target pembebasan tanah telah dilakukan proses sosialisasi, pematokan, pengukuran, inventarisasi, dan musyawarah.

Walauapun sampai dengan tahun 2015 ini rencana pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk ini belum tuntas pembebasan tanahnya, namun langkah-langkah proses pengadaan tanahnya telah dilakukan terhadap seluruh subyek dan obyek pembebasan tanahnya. Hal ini juga menunjukkan perkembangan pengadaan tanah yang baik. Proses berikutnya hanya meyakinkan tentang besar uang ganti rugi kepada masyarakat pemilik tanah dan mencarikan tanah-tanah pengganti bagi tanah-tanah kehutanan, tanah wakaf, tanah TKD, beserta bangunan-bangunan yang terkena proyek.

Dalam kaitannya dengan obyek pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk yang berasal dari tanah bukan milik warga, yaitu tanah kekayaan desa (TKD) yang dapat berupa tanah bengkok dan tanah kas desa, perkembangannya ditunjukkan pada Tabel 4.3.

Dari tabel 4.3 tersebut diketahui bahwa dari 31 desa yang dilewati proyek pembangunan jalan tol tersebut, tanah TKD yang telah dapat diselesaikan pembebasannya 100% adalah sebanyak 16 desa atau sekitar 5%-nya, sedangkan sisanya sebanyak 5 desa yang dapat diselesaikan berkisar antara 25-75%, sedangkan 10 desa sisanya belum jelas. Data ini menggambarkan bahwa memang proyek jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II

di Kabupaten Nganjuk ini sudah menunjukkan perkembangan yang baik, namun masih enyisakan pekerjaan yang cukup berat diselesaikan yaitu mencarikan tanah-tanah pengganti TKD yang terkena proyek.

Tabel 4.3 Realisasi dan sisa pembebasan Tanah Kekayaan Desa (TKD) (Bengkok dan Kas Desa) pada pengadaan tanah jalan tol Mantingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk

No.	Desa	Jumlah		Tanah Kas Desa (Bengkok + Kas Desa.)	Realisasi	Persentase	Sisa	Persentase
		Bid.	Luas (m ²)	Bid.	Bid.	(%)	Bid	(%)
1	Wilangan	9	6230	-	-	-	-	-
2	Sukoharjo	83	100291	4	4	100%	-	-
3	Banaran Wetan	124	137784	3	3	100%	-	-
4	Banaran Kulon	18	11131	-	-	-	-	-
5	Sidokare	29	31686	-	-	-	-	-
6	Mojorembun	114	174643	6		-	6	100%
7	Sukorejo	81	69639	1		-	1	100%
8	Setren	32	20078	4	4	100%		
9	Mungkung	122	90398	2			2	100%
10	Gempol	41	39542					
11	Kedungdowo	70	50738	1	1	100%		
12	Balongpacul	34	18418	1	1	100%		
13	Ngrengket	17	23438	3	3	100%		
14	Putren	252	247542	8	4	50%	4	50%
15	Bagor Wetan	97	95510	9	9	100%		
16	Ngrami	42	31072					
17	Pehserut	14	6056	3	3	100%		
18	Sukomoro	24	27128					
19	Bungur	142	106692	1	1	100%		
20	Nglundo	95	74789	1	1	100%		
21	Kedungsuko	91	79353	4	4	100%		
22	Sambirejo	315	190911	5	5	100%		
23	Kedungrejo	168	118713	13			13	100%
24	Mabung	33	42529	6			6	100%
25	Waung	149	204086	4	3	75%	1	25%
26	Kemlokolegi	141	141539	7	7	100%		
27	Kemaduh	141	135596	4	1	25%	3	75%
28	Pandantoyo	49	51338					
29	Pisang	172	84425	1	1	100%		
30	Pecuk	60	65514	10	10	100%		
31	Lestari	6	4299	2	2	100%		
Jumlah		2.765	2.481.108	103	67	65%	36	35%

2. Perkembangan Pembayaran Uang Ganti Rugi (UGR)

Indikator lain yang digunakan untuk menilai perkembangan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk adalah sejauh mana uang ganti rugi (UGR) telah dibayarkan. Tabel 4.4 menunjukkan progres pengadaan tanah dan pembayaran UGR proyek pembangunan jalan tol ruas Matingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk (Januari 2015).

Dari tabel tersebut dapat dikemukakan beberapa hal. Pertama, dari bidang-bidang tanah yang menjadi beban pembebasan sebanyak 2.758 bidang telah diselesaikan pembebasannya sejumlah 1.774 atau mencapai 64,32%. Di lihat dari luasannya, keberhasilan tersebut baru mencapai 61,68%, dan dari UGR yang telah dibayarkannya telah mencapai 69,57%.

Data tersebut menunjukkan bahwa P2T masih memiliki tanggungan pembebasan jumlah bidang tanah sebanyak 35,68%, dengan luasan sebesar 38,38%; dan UGR sebesar 30,43%. Data itu menggambarkan masih adanya beban tanggungan pekerjaan pembebasan tanah yang masih cukup berat jika ditinjau dari target penyelesaiannya pada akhir tahun 2014 yang lalu. Data ini secara tersirat juga menggambarkan adanya permasalahan yang dihadapi oleh P2T dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

Tabel 4.4 Progres pengadaan tanah dan Pembayaran UGR proyek pembangunan jalan tol ruas Matingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk (Januari 2015)

Rekap Progres Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan Kertosono II Seksi IV Kabupaten Nganjuk			
Profil	Jumlah Bidang	Luas (m ²)	UGR (Rp)
Kebutuhan	2.758	2.481.155	358.282.933.488
Progres	1.774	1.530.429	249.241.323.367
Sisa	984	950.726	109.041.610.121
Persentase	64,32 %	61,68 %	69,57 %

Sumber: Tabel Kantor PPK Kab.Nganjuk (2015).

Indikator lain untuk melihat perkembangan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk adalah progres pengadaan tanah dan Pembayaran

UGR dari tanah TKD untuk proyek pembangunan jalan tol ruas Matingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk tersebut (Januari 2015). Data tentang progres tersebut disajikan pada Tabel 4.5.

Dari Tabel 4.5 dapat diketahui bahwa tanah-tanah TKD yang terkena proyek pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono di Kabupaten Nganjuk adalah sebanyak 103 bidang namun telah diselesaikan sebanyak 67 bidang tanah atau 65,05%. Tanah-tanah TKD ini dapat berupa tanah saja namun dapat juga memuat bangunan dan tanaman. UGR yang telah mampu diselesaikan untuk tanah saja sebesar 62,52% dari Rp.49.892.979.000,- dan UGR TKD total yang dapat diselesaikan adalah 62,29% dari Rp. 50.365.643.552,- . Dengan demikian data ini menunjukkan ada UGR untuk tanaman dan bangunan sebesar Rp. 50.365.643.552, - Rp.49.892.979.000,- = Rp. 472.664.552,-. Data tersebut juga menggambarkan bahwa pemerintah kementerian PU masih memiliki tanggungan UGR sebesar 37,71% dari Rp. Rp. 50.365.643.552, yaitu sebesar Rp. 18.992.884.183,- untuk menyelesaikan pembebasan sisa tanah TKD yang belum dibebaskan.

Tabel 4.5 Progres pengadaan tanah dan Pembayaran UGR dari tanah TKD untuk proyek pembangunan jalan tol ruas Matingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk (Januari 2015)

Profil	Progres Pembebasan Bidang Tanah TKD dan UGR-nya			
	Bidang	Luas (m ²)	UGR Tanah	UGR Total
Kebutuhan	103	318.995	49.892.979.000	50.365.643.552
Progres	67	208.313	31.191.099.000	31.371.049.598
Sisa	36	110.681	18.701.880.000	18.994.593.954
Persentase	65,05%	65,30%	62,52%	62.29 %

Sumber: Kantor PPK Kab.Nganjuk (2015).

Secara lebih rinci tanggungan Kementerian PU atas UGR untuk menyelesaikan pembebasan tanah TKD ditunjukkan pada Tabel 4.6.

Tabel 4.6 Sisa tanah TKD yang belum dibebaskan dan besar UGR-nya untuk proyek pembangunan jalan tol ruas Matingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk (Januari 2015)

No.	Kecamatan	Desa	Tanah Desa Yg Terkena Proyek		Kebutuhan UGR (Tanah) (Rp)	Kebutuhan UGR Total (tanah + bangunan + tanaman) (Rp)	Keterangan
			Bidang	Luas (m ²)			
1	Rejoso	Mojorembun	6	44.653	8.125.640.000	8.169.250.000	Desa Mencari Tanah Pengganti
2	Rejoso	Sukorejo	1	2.697	2.459.000.000	2.870.402.972	Desa Mencari Tanah Pengganti
3	Rejoso	Mungkung	2	1.410	72.298.200	72.333.200	Desa Mencari Tanah Pengganti
4	Sukomoro	Putren	4	13.448	3.589.515.000	3.605.706.750	Sebagian Sisa
5	Tanjunganom	Kedungrejo	13	19.726	3.007.853.333	4.431.618.833	Desa Mencari Tanah Pengganti
6	Baron	Mabung	6	16.500	1.388.240.000	1.423.765.500	Desa Mencari Tanah Pengganti
7	Baron	Waung	3	802	64.160.000	64.160.000	Sebagian Sisa
8	Baron	Kemaduh	1	2.697	215.760.000	215.760.000	Sebagian Sisa
Jumlah			36	101.933	18.922.466.533	20.852.997.255	

Sumber: Kantor PPK Kab.Nganjuk (2015).

Dari Tabel 4.6 di atas dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut. Tanah TKD yang menjadi tanggungan pembebasan adalah 36 bidang seluas 101.933 m² atau 10,19 ha. UGR tanah untuk sejumlah bidang tanah TKD tersebut sebesar Rp. 18.922.466.533,- dan UGR total (tanah, bangunan, dan tanaman) sebesar Rp. 20.852.997.255,-; sehingga UGR tanaman dan bangunan di luar UGR tanah adalah sebesar Rp. 1.660.530.722,-. Jadi sisa tanggungan UGR tanah TKD yang harus dipersiapkan oleh Kementerian PU untuk menyelesaikan pembebasan tanah TKD jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk adalah sebesar Rp. 20.852.997.255,- ;

Dari Tabel 4.6 juga diketahui bahwa tanah TKD yang masih belum tuntas penyelesaiannya bukan berada di 31 desa namun hanya berada di 8 desa, yaitu Desa Mojorembun, Sukorejo, Mungkung, Putren, Kedungrejo, Mabung, Waung, dan Kemaduh. Jumlahnya TKD berbeda-beda antar desa tersebut, namun di Desa Kedungrejo ditemukan paling banyak beban TKD yang harus dibebaskan. Dari delapan desa tersebut ternyata hanya tersebar di 4 kecamatan dari 8 kecamatan yang dilalui jalan tol tersebut, yaitu Kecamatan Rejoso, Sukomoro, Tanjunganom, dan Baron.

Beban berat yang juga harus dipikul oleh desa adalah bahwa mereka harus mencarikan tanah pengganti TKD yang terkena proyek jalan tol dimaksud. Hal yang meringankan adalah bahwa tanah-tanah pengganti TKD tersebut boleh di wilayah desa lain.

Ditinjau dari tanggungan Kementerian PU untuk pembebasan tanah milik Pemerintah Kabupaten Nganjuk ditunjukkan pada Tabel 4.7. Dari tabel ini diketahui bahwa ada 3 (tiga) bidang tanah milik Pemerintah Kab. Nganjuk yang menjadi tanggungan Kementerian PU untuk diganti.

Tabel 4-7 Rekap Realisasi Pembayaran Uang Ganti Rugi (UGR) Tanah Aset Kabupaten Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan-Kertosono II Kabupaten Nganjuk

No	Kecamatan	Desa	Uang Ganti Rugi (UGR)						Jumlah (Juta Rp)
			Bidang	Luas (m ²)	Tanah (Juta Rp)	Bangunan (Juta Rp)	Tanaman (Juta Rp)		
1	Nganjuk	SDN Balongpacul	-	-	-	2.623	-	2.623	
2	Sukomoro	SDN Kedungsongo II	-	-	-	713	-	713	
3	Tanjunganom	SDN Sambirejo II	-	-	-	2.424	-	2.424	
4	Baron	TK Pembina Waung	-	-	-	2.185	-	2.185	
5	Baron	SDN Kemlokolegi I	-	-	-	2.351	-	2.351	
6	Baron	Puskesmas Pembantu Kemlokolegi	-	-	-	760	-	760	
7	Nganjuk	SDN Balongpacul	1	2.384	334		-	334	
8	Sukomoro	Tanah Aset Kabupaten desa Sukomoro	1	2.826	396		4	400	
9	Kertosono	Desa Pandantoyo tempat Pembuangan Akhir (TPA)	1	669	94	48	-	142	
JUMLAH TOTAL			3	5.879	823	11.103	4	11.930	

Sumber: Kantor PPK Kab. Nganjuk (2015)

Selain tanah ada pula bangunan dan tanaman yang juga menjadi tanggungan pihak yang memerlukan tanah untuk pembangunan jalan tol dimaksud. Sebanyak 3 bidang tanah tersebut bernilai Rp. 823 juta ditambah nilai bangunan sebesar Rp. 11,103 miliar dan nilai tanaman sebesar Rp. 4 juta. Tanggungan Kementerian Pu terhadap Pemerintah Kab. Nganjuk adalah sebesar Rp. 11,930 miliar.

Fasilitas umum juga merupakan obyek pembebasan yang harus diganti jika jalan tol mengenai obyek tersebut. Fasilitas umum di Kabupaten Nganjuk yang terkena proyek pembangunan jalan tol adalah seperti ditunjukkan pada Tabel 4.8.

Tabel 4.8 Rekap realisasi uang ganti rugi (UGR) tanah fasilitas umum pengadaan tanah jalan tol Mantingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk

Desa	Uang Ganti Rugi (UGR)					
	Bidang	Luas (m ²)	Tanah (Rp.)	Bangunan (Rp.)	Tanaman (Rp.)	Jumlah (Rp.)
Waug	3	3853	534.440.000	-	197.100.000	731.540.000
Kemlokolegi	5	6005	1.315.720.000	-	22.845.000	1.338.565.000
Mabung	1	787	121.198.000	-	-	121.198.000
Kemaduh	2	1442	31.2052.000	-	46.100.000	35.815.2000
Jumlah	11	12.087	2.283.410.000		266.045.000	2.549.455.000

Sumber: Kantor PPK Kab. Nganjuk (2015)

Berdasarkan Tabel 8 diketahui bahwa fasilitas umum milik Pemerintah Kabupaten Nganjuk yang terkena proyek jalan tol sebanyak 11 bidang seluas 12.087 m² atau 1,209 ha. Tanggungan Kementerian PU terhadap fasilitas umum ini sebesar Rp. 2.549.455.000,- yang terdiri dari tanah senilai Rp. 2.283.410.000,- dan tanaman senilai Rp. 266.045.000,- UGR untuk fasilitas umum tersebut telah dipenuhi oleh PPK pembangunan jalan tol ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk, namun Pemerintah Kab. Nganjuk sedang mengupayakan pengadaannya kembali.

3. Permasalahan Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Mantingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk

Persoalan yang paling mengemuka dalam pembangunan jalan tol saat ini kata Joko Kirmanto (2010)¹, adalah soal pembebasan lahan atau tanah.

1 *Loc.cit.*

Meski pembangunan jalan tol peruntukannya untuk kepentingan umum, namun masih banyak rakyat yang tidak mau melepas tanahnya untuk kepentingan tersebut.

Ketidakmauan atau keberatan masyarakat pemilik tanah melepas tanahnya untuk pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, termasuk jalan tol akhirnya menghambat penyelesaian pembangunan jalan tol tersebut. Menurut hasil penelitian ditemukan beberapa masalah yang menyebabkan terhambatnya proses pembebasan tanah yang berakhir pada terhambatnya pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, yaitu sebagai berikut:

1. Faktor psikologis masyarakat.

Masyarakat pemilik tanah yang selama ini telah sangat tergantung kehidupannya dan tempat tinggalnya pada sebidang tanah yang mereka tinggali dan mereka usahakan menjadi merasa sangat kehilangan ketika terpaksa harus meninggalkan tanahnya tersebut, walaupun harus diganti rugi. Hal ini banyak ditemui di lapangan hasil wawancara dengan para informan. Sebagai contoh, Pak Sunoto yang memiliki satu-satunya bidang tanah pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama keluarga mereka merasa sangat tersentak dan merasa sangat keberatan ketika harus melepaskan tanahnya untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten nganjuk.

Pak Munawar menyatakan hal yang berbeda ketika ditanya mengenai mengapa bapak berkeberatan melepas tanah sawah bapak untuk kepentingan pembangunan jalan tol? Pak Munawar menerangkan bahwa tanah itu adalah warisan dari orang tuanya dan orang tuanya pernah pesan jangan sampai tanah tersebut dijual kepada orang lain. Oleh karena pesan itulah secara psikologis orang ini berkeberatan melepaskan tanahnya untuk pembangunan jalan tol dimaksud.

Senada dengan hasil penelitian tersebut, Ahmad Husein Hasibuan dalam Sitorus *et al.* (1995:49)² menyatakan bahwa ada dua kendala dalam mensukseskan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu kendala yang timbul oleh karena faktor psikologis masyarakat dan kendala yang timbul oleh karena keterbatasan dana. Faktor psikologis ini dapat berupa (a) adanya pemilik tanah yang beranggapan bahwa

2 Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni. 1995. Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.

pemerintah merupakan tempat bermanja-manja meminta ganti rugi, karenanya mereka meminta jumlah ganti rugi yang tinggi sehingga tidak mempedulikan tetangga mereka yang telah bersedia menerima nilai ganti rugi hasil musyawarah, (b) adanya pemilik yang menganggap bahwa tanahnya mulia atau sakral sehingga sangat enggan melepaskan tanahnya walau dengan ganti rugi, karenanya mereka bertahan meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi, dan (c) kurangnya kesadaran pemilik tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.

Masyarakat mempersepsikan bahwa pembangunan jalan TOL adalah proyek besar sehingga pemerintah akan menerima keuntungan yang besar, akibatnya masyarakat menginginkan harga ganti rugi yang besar (Manurung (2012:73)³

2. Faktor keterbatasan dana.

Berdasarkan penjelasan Pejabat Pembuat Komitmen Proyek Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kab. Nganjuk Bapak Surito, diketahui bahwa ada kesalahan prediksi penghitungan kebutuhan anggaran untuk pembebasan tanah. Kesalahan prediksi ini disebabkan oleh tuntutan para pemilik tanah yang meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi dan kesalahan estimasi luas dan kelas tanah dan properti yang akan dibebaskan. Keterbatasan dana juga menjadi faktor penghambat dalam proses pembebasan tanah oleh karena dapat menyebabkan ketidakmampuan membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Selaras dengan hal tersebut Hery Marzuki Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PU (2012) menyatakan bahwa oleh karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya, maka rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang terancam batal, disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total. Bahkan Tim Pengadaan Tanahnya(TPT) pun sudah dibubarkan. Penyebabnya adalah bahwa investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Manurung (2012:73)⁴.

3 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang” Skripsi STPN, Yogyakarta.

4 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang” Skripsi STPN, Yogyakarta.

3. Faktor ketidakjelasan subyek hak atas tanahnya.
Dijelaskan oleh PPK kab.Nganjuk Pak Surito, bahwa sering ditemukan tanah-tanah obyek pembebasan tanah yang tidak jelas subyek haknya. Hal ini disebabkan oleh terjadinya jual beli di bawah tangan yang tidak terantau dan tidak didokumentasikan di Kantor Pertanahan. Kondisi ini sering menyulitkan para petugas yang melakukan identifikasi bidang-bidang tanah obyek pembebasan tanah. Hal ini senada dengan temuan Hayati (2011:79)⁵, bahwa peralihan hak di bawah tangan akan menyebabkan sulitnya inventarisasi obyek pembebasan tanah, terlebih jika peralihan hak di bawah tangannya terjadi berulang kali.
4. Faktor kesulitan mendapatkan tanah pengganti.
Tanah-tanah yang bukan milik warga yaitu tanah TKD, tanah wakaf, tanah milik BUMD, BUMN, tanah kehutanan, dan tanah milik pemerintah daerah yang pembebasannya tidak menggunakan uang ganti rugi (UGR) maka menghadapi kesulitan dalam mencari tanah-tanah penggantinya. Hal ini juga ditegaskan oleh Surito dan beberapa Kepala Desa yang diwawancarai. Temuan ini senada dengan yang dikemukakan oleh Hayati (2011:79)⁶, yang menyatakan bahwa kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantinya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya UU No. 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berbagai bentuk,
5. Faktor kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah Kasubsi pengukuran dan pemetaan Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk mengemukakan bahwa salah satu penyebab timbulnya masalah kelancaran dalam pengadaan tanah adalah kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten. Beliau mencontohkan kasus tersebut pernah terjadi di Pemkab Kebumen untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS).
6. Sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah. Surito

5 Hayati, Rahmi. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

6 Hayati, Rahmi. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

(2015, komunikasi pribadi) menjelaskan bahwa salah satu penghambat pengadaan tanah adalah Sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah. Informasi ini senada dengan pernyataan Manurung (2012:73)⁷ yang menyatakan bahwa) sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah.

7. Adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka.
Kondisi adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka terjadi di Desa Sidokare (Subowo, 2015, komunikasi pribadi). Dengan adanya penolakan itu, maka hingga saat ini di desa Sidokare perkembangan pengadaan tanahnya relatif kecil. Faktor ini senada yang ditemukan oleh Manurung (2012:73)⁸.
8. Perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah. Dalam hal ini Surito (2015, komunikasi pribadi) menegaskan bahwa perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah, sehingga menimbulkan permasalahan dalam pengadaan tanah. Manurung (2012:73)⁹ juga menerangkan hal yang mirip dengan pernyataan tersebut sehingga pengadaan tanah menjadi terhamabat.
9. Hargaganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP. Dalam hal ini Subowo (2015) menerangkan bahwa ada bebarapa bagian di lapangan dimana harga ganti rugi yang dihasilkan oleh Penilai Independen tidak dapat diterima oleh masyarakat. Temuan ini senada dengan temuan.
10. Surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Berdasarkan keterangan dari Surito (2015 komuikasi pribadi) menerangkan bahwa faktor penghambat pengdaan tanah lainnya adalah surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh

7 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang” Skripsi STPN, Yogyakarta.

8 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang” Skripsi STPN, Yogyakarta.

9 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang” Skripsi STPN, Yogyakarta.

masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Hasil ini konsisten dengan temuan Manurung (2012:73)¹⁰.

11. Masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat.
 Surito (2015) lebih lanjut menuturkan bahwa masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat sehingga sulit dilakukan inventarisasi data mengenai bidang-bidang tanah yang akan dibebaskan. Hasil penelitian ini senada dengan temuan Manurung (2012:73)¹¹ yang menyatakan bahwa ketidakberadaan pemegang hak milik tanah di tempat menyebabkan terhambatnya proses pembebasan tanah.
12. Spekulasi tanah.
 Keterlambatan penerbitan "Penetapan Lokasi" rencana proyek dan *land freezing* menyebabkan hadirnya para spekulasi yang bermain di lokasi proyek. Mereka menggunakan tangan-tangan para pemilik tanah untuk memperoleh keuntungan dengan meminta uang ganti rugi yang besar. Kepala Seksi SPP Kantah Kab. Nganjuk, Bapak Sunarko, menerangkan terjadinya fenomena tersebut. Kehadiran para spekulasi memperkeruh suasana pembebasan tanah sehingga menghambat proses pengadaan tanah. Informasi ini senada dengan temuan Rini (2013:35)¹² yang menyatakan bahwa spekulasi yang membeli tanah di sekitar lokasi proyek dengan harga tinggi sehingga mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk pasang harga ganti rugi yang juga tinggi.
13. Provokator.
 Bapak Sunarko juga menjelaskan bahwa di beberapa desa terdapat provokator yang berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah sehingga tidak bersedia melepas tanahnya dengan harga ganti rugi hasil penilaian independen. Informasi ini dipertegas oleh hasil penelitian Rini (2013:35)¹³ yang menyatakan bahwa provokator hampir selalu

10 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang" Skripsi STPN, Yogyakarta.

11 Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang" Skripsi STPN, Yogyakarta.

12 Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.

13 Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.

hadir dalam kegiatan musyawarah pengadaan tanah dan di belakang para pemilik tanah untuk menolak proyek dan menolak menerima nilai hasil penilaian oleh Penilai Independen. Kondisi ini tentu menghambat pengadaan tanah.

14. Pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah. Adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah yang berujung pada mencari keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah. Hal ini dijelaskan oleh Bapak Sunarko (Kasi SPP Kantah Kab. Nganjuk). Pihak-pihak ini berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk menolak hasil kesepakatan nilai tanah hasil musyawarah, yang intinya mereka akan menumpang mencari keuntungan dari suasana kisruh yang mereka ciptakan. Setelah mereka kisruh, mereka tampil sebagai juru damai yang berharap mendapatkan keuntungan dari masyarakat pemilik tanah. Adanya faktor ini dalam menghambat proses pengadaan tanah juga dihasilkan oleh Rini (2013:35)¹⁴.
15. Sengketa lahan
Adanya sengketa lahan sebagai penghambat proses pengadaan tanah dikemukakan oleh Suroto Kepala PPK Kab. Nganjuk. Adanya sengketa menyebabkan adanya ketidakjelasan mengenai pemilik dan calon penerima ganti rugi dan pihak yang akan melepaskan hak atas tanahnya ketika telah terjadi pemberian uang ganti rugi (UGR), sehingga adanya sengketa lahan juga menghambat proses pembebasan lahan untuk pembangunan tol. Informasi ini juga senada dengan temuan Rini (2013:35)¹⁵.
16. Masih adanya sejumlah kelemahan lain yang terjadi, seperti Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) dari Bupati/Walikota atau Gubernur sering kali tidak diproses dengan cepat. Hal ini memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*) (Suroto, 2015, komunikasi pribadi).
17. Berdasarkan penjelasan dari Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian Pekerjaan Umum Ruas Tol Mantingan-Kertosono II di Kabupaten

14 Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.

15 Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.

Nganjuk Bapak Suroto dan stafnya Aminudin (2015, hasil komunikasi pribadi)¹⁶ diperoleh informasi bahwa permasalahan atau hambatan dalam pembebasan lahan dapat muncul dalam setiap tahapannya. Tahapan dalam pengadaan tanah untuk jalan tol ini, dapat disimplifikasi meliputi: (a) tahap penetapan lokasi, (b) tahap identifikasi obyek dan subyek hak yang terkena proyek, (c) tahap musyawarah penetapan besar ganti rugi (per m²), dan (d) tahap penentuan dan penghitungan nilai ganti rugi (per luasan bidang yang terkena proyek). Dalam masing-masing tahapan tersebut terdapat kemungkinan munculnya kendala yang menghambat proses pembebasan lahan sebagai berikut (Suroto dan Aminudin, 2015, komunikasi pribadi)¹⁷:

a. Tahap penetapan lokasi.

Dalam proses pengadaan tanah untuk jalan tol dimulai dengan penetapan lokasi oleh Bupati atau Walikota dimana proyek tersebut dibangun. Calon lokasi yang akan ditetapkan ini diidentifikasi oleh suatu konsultan yang ditunjuk oleh Pemrakarsa pekerjaan, misal dalam hal pembangunan jalan tol ini adalah Kementerian PU. Berdasarkan hasil kerja konsultan ini diperoleh calon jalur jalan tol sebagai calon lokasi proyek pembangunan jalan tol, yang lebarnya dimungkinkan selebar 0,5 km sepanjang jalan tol yang akan di bangun (*Ring of Way* = ROW). Selanjutnya hamparan lahan yang terdiri dari bidang-bidang tanah baik yang utuh maupun yang sebagian inilah yang ditetapkan sebagai calon lokasi pembangunan proyek jalan tol yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota setempat.

Permasalahan yang dapat timbul dalam proses identifikasi calon lokasi hingga penetapan lokasi proyek ini adalah dimungkinkannya dimasuki oleh para spekulasi tanah. Para spekulasi ini tidak sembarang orang, mereka memiliki kapasitas untuk mengakses berbagai informasi mengenai program pembangunan tersebut sehingga mampu memilih lokasi spekulasi investasi pembelian tanah di dalam calon lokasi proyek tersebut. Memang dalam SK penetapan lokasi oleh Bupati atau Walikota ini telah ditegaskan mengenai larangan terjadinya transaksi jual beli atau peralihan hak atas tanah lainnya

16 Komunikasi pribadi dengan Waligi Pejabat Pembuat Komitmen (PKP) Jalan Tol Solo-Mantingan I, Solo, 2014.

17 *Loc.cit.*

dalam suatu rentang waktu tertentu, namun mereka para spekulan tidak kurang cara untuk mensiasatinya misalnya melalui transaksi jual beli di bawah tangan. Pada saatnya nanti, para spekulan memanfaatkan para bekas pemilik ini untuk mengikuti proses penentuan ganti rugi sampai dengan menerima uang ganti rugi (UGR) yang telah ditetapkan. Kehadiran para spekulan tanah inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya kesulitan bagi para petugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk membangun kesepakatan harga ganti kerugian atas tanah dengan para pemilik secara umum. Hal ini disebabkan oleh ulah para spekulan yang umumnya menuntut besar uang ganti rugi yang tinggi. Tidak berhenti di sini, mereka justru bersaha mengajak para pemilik lainnya untuk berbuat hal yang sama dengan mereka para spekulan. Hal inilah yang menyebabkan proses pembebasan lahan menjadi berlarut-larut. Kondisi demikian ini akan diperparah ketika proses penetapan lokasi tersebut terlambat dikeluarkan oleh Bupati dan Walikota, sehingga para spekulan memiliki ruang dan rentang waktu yang lebih leluasa untuk melakukan transaksi jual beli tanah di bawah tangan dimaksud.

b. Tahap identifikasi obyek dan subyek hak atas tanah

Setelah lokasi proyek ditetapkan melalui SK Bupati atau Walikota, proses berikutnya adalah identifikasi obyek dan subyek hak atas tanah yang akan terkena proyek pembangunan jalan tol. Identifikasi obyek hak dilakukan melalui pengukuran bidang-bidang tanah yang dilakukan oleh petugas ukur dari Kantor Petanahan setempat mengacu pada ROW dan Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Proyek (SP2LP). Produk dari kegiatan identifikasi obyek hak ini adalah Peta Bidang-bidang Tanah yang terletak dalam ROW.

Permasalahan yang selalu muncul dalam proses pengukuran bidang-bidang tanah adalah bahwa para petugas ukur pada saat menjalankan tugasnya tidak dapat didampingi oleh seluruh pemilik tanah calon penerima ganti rugi. Untuk tanah-tanah yang dalam proses pengukurannya tidak dapat dilakukan oleh para pemilik tanahnya, maka pendampingan biasanya dilakukan oleh para pejabat desa/pamong desa, sehingga pada akhirnya menimbulkan banyak komplain dari para pemilik menyangkut dengan ketidak-sesuaian dan ketidak-kebenaran batas-batas bidang tanah yang merembet kepada ketidak-sesuaian ukuran luas tanah antara luas tanah hasil pengukuran dengan luas tanah yang tertera dalam bukti yang diyakni benar oleh para pemilik tanah. Hal tersebut di atas pada gilirannya akan merembet

pada sulit dan alotnya proses terciptanya kesepakatan besarnya nilai ganti rugi tanah yang bersangkutan. Kondisi demikian dirasakan sangat umum terjadi dan hampir selalu terjadi untuk seluruh bidang-bidang tanah yang akan dibebaskan (Waligi, 2014, komunikasi pribadi)¹⁸.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan kondisi pengukuran tersebut adalah belum diketahuinya nama-nama pemilik tanah yang diukur, sehingga masih memerlukan waktu pelacakan yang terkadang tidak semudah yang diperkirakan (Walidi, 2014, komunikasi pribadi)¹⁹. Kondisi ini menyebabkan bertambah panjangnya waktu penyelesaian proses pembebasan tanah di suatu wilayah. Oleh karena hal-hal seperti itu, proses pembebasan tanah di suatu wilayah terkesan menjadi berlarut-larut dan tidak kunjung selesai. Kondisi ini diperparah untuk tanah-tanah yang pemiliknya tidak jelas dan berada di luar kota, di luar pulau, atau di luar negeri.

Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi)²⁰ menerangkan bahwa hampir seluruh bidang-bidang tanah yang diukur oleh petugas ukur menghasilkan luasan yang berbeda secara signifikan dengan luas ukuran yang tertera di dalam sertipikat tanah yang telah mereka miliki. Perbedaan luas tanah hasil pengukuran yang baru tersebut dapat lebih kecil atau lebih besar daripada luas tanah yang tertera dalam sertipikat dan alas hak lainnya, terutama Letter C dan Petok D. Para pemilik tanah yang mengetahui luas tanah hasil pengukuran baru lebih luas umumnya tidak komplin, namun dapat dipastikan terjadi komplin kepada P2T ketika luas tanah hasil pengukuran baru lebih kecil daripada data luas tanah yang tertera dalam alat bukti kepemilikan tanahnya. Komplin semakin santer dilakukan oleh pemilik tanah ketika perbedaan luas tanah antara hasil pengukuran baru dengan data luas sebelumnya sangat signifikan. Dalam hal ini Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi)²¹ menerangkan bahwa banyak sekali terjadi perbedaan luas bidang tanah yang sangat signifikan antara hasil ukuran baru oleh petugas ukur dari Kantor Pertanahan ini dengan ukuran luas yang tertera dalam Sertipikat Tanah. Sebagai contoh ditemukan perbedaan ukuran luas antara 2.700 m² dalam sertipikat tanah dengan 1.965 m² (< 2.000 m²) hasil ukuran baru dengan selisih lebih dari 700 m². Hal

18 *Loc.cit.*

19 *Loc.cit.*

20 *Loc.cit.*

21 *Loc.cit.*

ini tentu menjadi permasalahan sangat serius di lapangan dalam proses pembebasan tanah. Kejadian tersebut tentu mempertaruhkan nama dan kredibilitas BPN, khususnya Kantor Pertanahan yang bersangkutan atas kualitas kinerjanya. Mereka berkomentar, bagaimana hal ini dapat terjadi ketika Sertipikat Tanah yang membuat Kantor Pertanahan, pada waktu yang berbeda ditentang dan dipersalahkan sendiri? Bagaimana kerja BPN?

Hal semacam itu dirasakan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Tol Solo-Mantingan I sangat mengganggu dalam proses menindalanjuti penghitungan besarnya nilai ganti rugi tanah yang terkena proyek. Kondisi seperti ini dijelaskan oleh Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi)²² menambah pekerjaan PPK untuk menegosiasikan ulang dengan para pemilik yang memakan waktu cukup bahkan sangat lama. Fenomena ini dirasakan sebagai penyebab molornya proses perampungan pembebasan tanah untuk jalan tol. Oleh karena itu, khusus dalam hal terjadinya perbedaan luas antara hasil pengukuran baru dengan data luas tanah yang tertera dalam sertipikat tanah ini, penulis menganggap seperti ada warisan kesalahan hasil pengukuran luas tanah dalam sertipikat tanah yang pada gilirannya mencuat dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum seperti jalan tol ini. Informasi ini hendaknya dijadikan kaca benggala bagi seluruh petugas ukur dan para pemegang otoritas di Kantor Pertanahan untuk bekerja lebih cermat, teliti, dan profesional.

Berkaitan dengan perbedaan ukuran luas tanah antara yang dihasilkan oleh juru ukur dengan luas tanah yang tertera dalam sertipikat tanah, menurut penulis perlu dipertajam penelusurannya untuk bidang-bidang tanah yang dikur berdasarkan pendaftaran sporadis dan bidang-bidang tanah yang dikur berdasarkan proses pendaftaran sistematis baik yang melalui ajudikasi maupun prona dan proda. Penulis meyakini, ketelitian pengukuran sangat tergantung pada prosesnya dan pelakunya. Dalam pengukuran sporadis yang umumnya dilakukan terhadap satu atau dua bidang tanah akan menghasilkan ketelitian yang lebih tinggi daripada pengukuran yang dilakukan secara masal dalam proses pendaftaran sistematis. Berkaitan dengan hal ini perlu penelitian tentang analisis ketelitian hasil pengukuran antara yang dilakukan untuk pendaftaran melalui cara sporadis dan cara sistematis. Hasil penelitian ini diharapkan

22 *Loc.cit.*

akan dapat memberikan gambaran mengenai permasalahan yang akan timbul dalam pembebasan tanah dan upaya antisipasi penyelesaiannya yang disebabkan oleh perbedaan ukuran luas antara hasil pengukuran baru dengan ukuran luas yang tertera dalam sertipikat tanah.

Proses yang sangat penting lainnya setelah dilakukan identifikasi dan pengukuran bidang-bidang tanah yang akan terkena proyek adalah identifikasi data yuridis atau alas hak atas kepemilikan tanah yang terkena proyek. Pekerjaan ini menjadi tugas bersama antara petugas dari Kantor Pertanahan dan petugas dari kantor Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Kementerian PU, dalam hal ini PPK Solo Mantngan I. Mereka para petugas yuridis dari kantor PPK Solo-Mantingan I menyatakan bahwa dalam penelusuran data yuridis ini memang sulit tetapi akhirnya dapat diselesaikan dengan baik. Data yuridis ini umumnya berupa sertipikat tanah atau Letter C dan Petok D. Permasalahan yang dihadapi oleh petugas pada saat mengakses alas hak ini adalah adanya kendala belum terjadinya kesepakatan antara pemilik tanah dengan PPK berkaitan dengan luasan dan harga ganti rugi tanah yang akan dibebaskan.

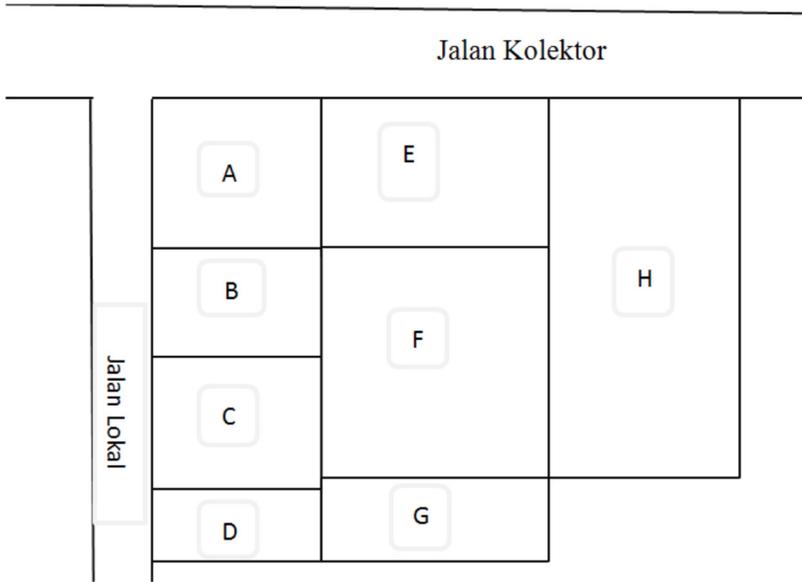
Para pemilik tanah umumnya masih enggan menyerahkan alas hak tersebut dengan alasan mereka belum sepakat dengan luas tanah mereka yang akan terkena proyek. Hal ini terkait dengan penjelasan di depan mengenai adanya perbedaan yang signifikan antara data luas tanah yang tertera dalam sertipikat dengan data luas tanah baru hasil ukuran petugas ukur. Kondisi inilah yang menghambat proses penyelesaian penentuan besar nilai ganti rugi dan pembayaran uang ganti rugi (UGR). Pada gilirannya kondisi ini juga menghambat penyelesaian proses pembebasan tanah untuk proyek yang bersangkutan. Disamping belum adanya kecocokan luas tanah yang akan dibebaskan tersebut, para pemilik tanah juga enggan menyerahkan alas hak kepemilikan tanah yang mereka miliki kepada para petugas oleh karena belum disepakatinya besaran ganti rugi tanah yang akan dibebaskan antara pemilik tanah dengan PzT. Kadaan ini menggambarkan bahwa proses penyelesaian pembebasan tanah masih lebih panjang lagi, mengingat urusan penentuan besar ganti rugi per m² tanah masih menjadi urusan PzT.

c. Membangun kesepakatan harga ganti rugi tanah

Kesepakatan harga ganti rugi tanah dilakukan antara pemilik tanah dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) berdasarkan harga ganti rugi

tanah per m² yang dihasilkan oleh Tim Penilai Independen. Menurut Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi)²³ ada beberapa faktor yang menyebabkan pembangunan kesepakatan harga ganti rugi tanah ini sulit tercapai, yaitu: (a) faktor tim penilai tanah, (b) faktor pemilik tanah, (c) faktor provokator yang bekerja secara bersama-sama dan saling memperkuat.

Tim penilai tanah bersama-sama dengan pemilik tanah dan adanya provokator sering menyebabkan sulitnya pencapaian kesepakatan harga ganti rugi tanah oleh karena tim penilai menggunakan pendekatan dan konsep penilaian tanah yang tidak dapat dipahami atau berbeda dengan pertimbangan yang diyakini oleh masing-masing pemilik tanah.



Gambar 4.5. Contoh gambar bidang-bidang tanah yang menimbulkan masalah dalam pembebasan tanah. Keterangan: A, B, C, D, E, F, G, dan H = bidang-bidang tanah.

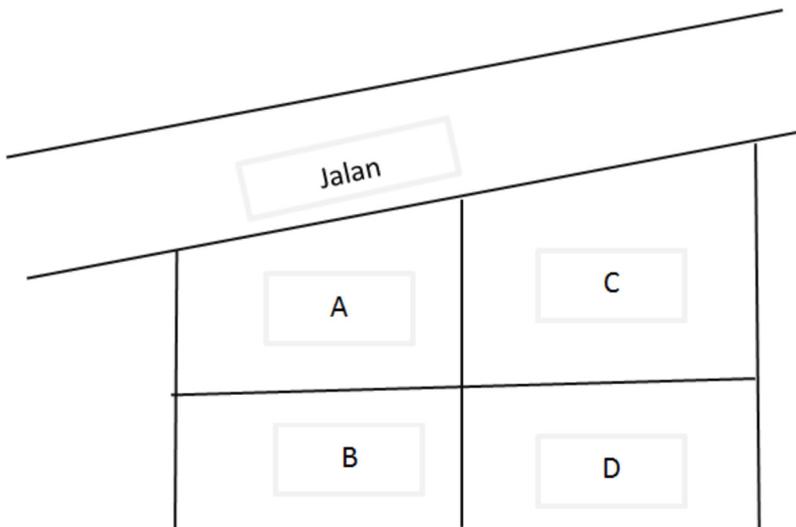
Hal tersebut menghasilkan perbedaan penghargaan terhadap nilai tanah antara tim penilai independen dengan pemilik tanah, sehingga harga tanah yang dihasilkan oleh tim penilai sering dianggap terlalu rendah oleh para pemilik tanah. Sebagai contoh digambarkan oleh Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi) seperti ditunjukkan pada Gambar 4.5.

23 *Loc.cit.*

Menurut hasil penilaian tim penilai independen, bidang tanah A, E, dan H diberi nilai sama yaitu Rp. 750.000,-/m², sedangkan bidang-bidang tanah B, C, dan D dinilai 450.000,-/m², sedangkan bidang tanah F dan G dinilai 250.000,-/m². Pemilik tanah mempertanyakan mengapa nilai bidang-bidang tanah B, C, D, F, dan G yang letaknya berkisaran sama dengan letak bidang tanah H terhadap Jalan Kolektor diberi nilai yang berbeda. Dalam hal ini bidang H diberi nilai paling tinggi sedangkan bidang-bidang tanah B, C, D, F, dan G dinilai jauh lebih rendah? Pemilik tanah berpendapat bahwa panjang bidang tanah H sama dengan panjang jumlah dari bidang A, B, C, dan D, serta begitu pula panjang jumlah dari bidang tanah E, F, dan G juga sama dengan panjang bidang tanah H, mengapa harganya dibedakan? Sedangkan menurut kaedah penilaian tanah, faktor kelas jalan berperan sangat kuat terhadap nilai tanah. Dalam hal ini tanah yang menghadap jalan kolektor memiliki nilai jauh lebih tinggi daripada tanah yang menghadap jalan lokal terlebih jalan setapak. Penilaian didasarkan pada masing-masing kepemilikan, bukan berdasarkan pada kondisi fisik jarak dari bidang-bidang tanah tersebut terhadap jalan. Oleh karena itu, bidang tanah H walaupun panjang namun masih sebagai satu kesatuan kepemilikan, oleh karena itu dinilai sama. Hal yang sama terjadi pada bidang A dan E. Hal tersebut tidak berlaku untuk bidang-bidang tanah B, C, dan D walaupun berada dalam jarak yang sama dengan bidang H dari jalan kolektor, namun sudah berbeda pemilik. Untungnya bidang-bidang tanah C, C, dan D masih menghadap jalan lokal. Hal ini berbeda dengan bidang-bidang tanah F dan G yang sama sekali tidak menghadap baik jalan kolektor maupun jalan lokal, sehingga dinilai paling rendah oleh tim penilai. Walaupun oleh penilai dijelaskan, namun kondisi ini menyebabkan alotnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi.

Ada fenomena lain mengenai hasil penilaian tanah oleh tim penilai independen yang tidak dapat diterima oleh pemilik tanah seperti diilustrasikan pada Gambar 4.6. Gambar ini mengilustrasikan suatu kepemilikan tanah yang sudah dibagikan kepada para waris namun belum didaftarkan, sehingga bidang tanah A, B, C, dan D tersebut masih dalam satu alas hak kepemilikan tanah atas nama orang tua ahli waris, dan di masing-masing bidang tersebut sudah terdapat bangunan. Pada waktu pembebasan tanah, berdasarkan kondisi fisik di lapangan, penilai memberikan harga ganti rugi yang berbeda terhadap bidang-bidang tanah tersebut, yaitu bidang tanah A dan C satu harga ganti rugi, misalnya Rp.1.500,000,-/m² sedangkan bidang tanah B dan D juga dalam satu harga

yang jauh lebih rendah daripada bidang A dan C, yaitu Rp. 800.000,-/m². Kondisi tersebut memancing protes dari para ahli waris, terutama bidang B dan D. Kenapa kami masih dalam satu alas hak kepemilikan kok dibedakan besar harga ganti ruginya? Bukankan suatu kepemilikan yang sama diberi satu nilai nilai? Kondisi tersebut juga memicu terjadinya kealotan dalam mencapai kesepakatan harga ganti rugi yang menyebabkan terjadinya keterlambatan pembebasan tanah.



Gambar 4.6. Contoh empat bidang tanah dari proses waris yang belum didaftarkan sehingga masih dalam satu alas hak kepemilikan dan menghambat pembebasan tanah.

Adanya pemilik tanah yang tidak berdomisili di wilayah dimana tanah yang akan dibebaskan berada juga sering menimbulkan masalah. Pertama adalah mereka sulit dilibatkan dalam proses musyawarah karena tidak berdomisili di tempat diadakannya musyawarah. Kedua, mereka yang pandai berargumentasi dengan baik terhadap Panitia Pengadaan Tanah dan meyakinkan nilai tanahnya menjadi lebih tinggi dari tanah-tanah lain yang berdekatan dengan tanahnya, dan mereka itu tidak merasa cukup sampai disitu, namun mereka bersaha untuk mempengaruhi dan bahkan memprovokasi pemilik tanah yang lain untuk mendapatkan harga ganti rugi yang lebih tinggi. Menurut Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi) hasil seperti ini sering terjadi dan cukup menyulitkan P2T dalam menghasilkan kesepakatan harga ganti rugi.

Status kepemilikan tanah juga merupakan penyebab alatnya pembebasan tanah. Sebagai contoh, tanah-tanah aset pemerintah dan tanah wakaf dikemukakan oleh Waligi dan Komarudin (2014, komunikasi pribadi)²⁴ jauh lebih sulit penyelesaian pembebasan tanahnya jika dibandingkan dengan tanah milik masyarakat. Kesulitan ini bukan berupa sulitnya pencapaian kesepakatan besar ganti rugi, namun berupa sulit dan panjangnya perijinan yang harus dipenuhi dan sulitnya mencari tanah sebagai ganti kerugian dimaksud sesuai dengan nilai dan kondisi yang dikehendaki oleh pemilik sebelumnya. Sering dijumpai bahwa pihak pemrakarsa proyek harus menanggung peningkatan nilai tanah dan nilai bangunan oleh karena waktu pencarian tanah dan pembangunan gedung yang harus digantirugikan terlalu lama.

Penulis memperkirakan kemungkinan tim penilai belum secara komprehensif mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tanah, terutama pertimbangan prinsip *the highest and the best use* (penggunaan tertinggi dan terbaik) dalam penilaian tanah terhadap tanah-tanah yang menjadi obyek proyek dan tanah-tanah sisa yang tidak terkena proyek. Dalam hal ini pemilik sering mempertanyakan bagaimana sisa tanahnya, jika sebagian besarnya telah dibebaskan sedangkan sisanya yang masih sedikit tidak sekalian dibebaskan padahal seandainya untuk usahatani sudah tidak layak lagi.

4. Pembuatan Form Verifikasi dan Pembayaran Uang Ganti Rugi

Dalam proses pembayaran uang ganti rugi, pihak Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian PU sebagai Pemrakarsa pekerjaan meminta kepada Kantor Pertanahan agar dibuatkan Form Verifikasi hasil ukuran atas tanah-tanah yang terkena proyek baik yang terkena keseluruhan maupun yang terkena sebagian untuk tanah-tanah yang sudah mengalami kesepakatan besar ganti rugi sebagai dasar pembayaran ganti kerugian dan sebagai dasar penerbitan sertipikat atas tanah pasca pembebasan tanah. Pada proses ini juga ditemui kendala terutama dari Kantor Pertanahan yang belum mampu menyelesaikan form-form tersebut untuk seluruh bidang dan atau bagian bidang dimaksud. Belum dapat dibuatnya form-form tersebut menjadi

²⁴ *Loc.cit.*

kendala dalam proses pembayaran UGR oleh PPK Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk.

Dijelaskan oleh Suroto dan Aminudin (2015, komunikasi pribadi) bahwa proses pembebasan tanah dari wakaf lebih sulit daripada tanah dari masyarakat, dan proses pembebasan tanah aset desa lebih sulit daripada tanah wakaf. Oleh karena itu, walaupun jumlah dari sisa tanah aset desa dan tanah wakaf yang belum dibebaskan lebih sedikit dari tanah yang berasal dari masyarakat, namun penyelesaiannya menguras konsentrasi dan perjuangan yang lebih besar. Hal ini harus dijadikan catatan bagi P2T dalam penyelesaiannya.

C. Upaya dan Rumusan Penyelesaian Permasalahan Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol

Dalam merumuskan gagasan upaya penyelesaian kendala pembebasan tanah dalam pembangunan jalan tol ini, penulis berangkat dari hasil identifikasi kendala-kendala dan penyebabnya yang umum dan sering timbul dalam pembebasan tanah, khususnya jalan tol. Hasil identifikasi kendala pembebasan tanah dan gagasan upaya penyelesaiannya adalah sebagai berikut:

Rendahnya pengetahuan dan kesadaran pemilik tanah mengenai fungsi sosial atas tanah menyebabkan mereka lebih mengutamakan kepentingan sendiri di atas kepentingan umum, misalnya keengganan mereka melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini dapat dipahami, memang selama ini tidak pernah dilakukan sosialisasi mengenai fungsi sosial hak atas tanah tersebut oleh Pemerintah sebagai pemegang otoritas. Sosialisasi tentang “fungsi sosial hak atas tanah” ini umumnya hanya dilakukan bersamaan dengan kegiatan pengadaan tanah, sehingga sangat dimungkinkan kegiatan ini tidak bersesuaian dengan kondisi psikologis yang tepat. Oleh karena itu, diusulkan adanya sosialisasi mengenai hukum pertanahan secara bertahap dan terstruktur melalui POKMASDARTIBNAH (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan) yang ada di setiap desa. Namun demikian, pembentukan dan pengelolaan Pokmasdartibnah ini juga perlu digalakkan.

Adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap rencana pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka, merupakan salah satu akibat dari rendahnya pemahaman masyarakat tentang fungsi

sosial hak atas tanah dan rendahnya pemahaman masyarakat mengenai manfaat baik yang *tangible* maupun yang *intangibel* dari bangunan jalan tol. Hal ini kiranya dapat dipecahkan melalui sosialisasi mengenai fungsi sosial hak atas tanah dan berbagai manfaat yang akan dihasilkan oleh pembangunan jalan tol secara terus menerus, baik bagi masyarakat sekitar maupun masyarakat luas, serta bangsa dan negara. Senada dengan saran ini, Djoko Setijawarno (2010) menuturkan bahwa jika pemerintah dan pengelola jalan tol mau, banyak peluang yang bisa dimanfaatkan untuk memberikan keuntungan bagi semua pihak, baik pengusaha, pemerintah, maupun masyarakat di sekitar jalan tol²⁵. Sebagai contoh, masih banyak ruang kosong di bawah jalan tol yang belum dimanfaatkan. Kalau saja lokasi itu bisa dioptimalkan, tentu akan sangat bermanfaat bagi warga yang tergusur dan sekaligus nyaman untuk dipandang. Jika dengan pendekatan penyelesaian tersebut tidak dicapai kesepakatan, maka dapat diselesaikan mengikuti prosedur dalam Pasal 23 ayat (1-5) UU. No. 2 Tahun 2012.

Sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah. Hal ini dapat terjadi karena:

- a. Banyak pemilik tanah yang beranggapan dapat meminta besar ganti rugi yang tinggi di luar hasil musyawarah, oleh karena mereka berpendapat bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek besar yang akan mendatangkan keuntungan besar bagi investor. Untuk menyelesaikan pendapat ini, penyuluh yang ditugaskan harus berpengetahuan dan berwawasan luas sehingga mampu menjelaskan manfaat lain yang akan mereka terima selain uang ganti rugi, baik manfaat yang *tangible* maupun yang *intangible*, disamping bahwa tanah yang mereka sedang miliki memiliki fungsi sosial. Disamping itu Tim penilai juga harus bekerja secara profesional untuk mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi nilai tanah sehingga nilai ganti rugi yang ditawarkan juga lebih rasional bagi berbagai pihak yang berkepentingan.
- b. Adanya pemilik yang beranggapan bahwa tanahnya mulia atau sakral sehingga meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi. Dalam

25 Widji Ananta. 2014. Pembebasan Lahan MRT Bermasalah, Ahok: PU Kerjanya Ngaco. <http://news.liputan6.com/read/2069612/pembebasan-lahan-mrt-bermasalah-ahok-pu-kerjanya-ngaco>. Diunduh 27 September 2014 pkl. 23.15 wib.

menghadapi pemilik tanah yang demikian, Pemerintah atau pihak yang ditugaskan oleh Pemerintah dapat melibatkan tokoh-tokoh masyarakat atau pihak-pihak tertentu yang disegani oleh kelompok masyarakat yang mensakralkan tanahnya sehingga mengganggu proses pembebasan tanah. Disamping itu Tim penilai juga harus bekerja secara profesional untuk mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi nilai tanah sehingga nilai ganti rugi yang ditawarkan juga lebih rasional sehingga dapat diterima oleh berbagai pihak yang berkepentingan.

- c. Harga ganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP. Penulis menduga bahwa tim penilai belum mem pertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi nilai secara komprehensif dalam melakukan penilaian tanah. Termasuk didalamnya manfaat dan dampak negatif yang akan dipikul oleh bekas pemilik tanah yang dibebaskan. Oleh karena itu, analisis *The Highest and The Best Use* = HBU (Kegunaan tertinggi dan terbaik) harusnya dilakukan dan digunakan sebagai dasar dalam penilaian terhadap bidang-bidang tanah yang mencakup suatu hamparan spasial. Dengan pendekatan HBU ini penilai akan dapat menawarkan beberapa pilihan besaran nilai ganti rugi yang dapat digunakan sebagai dasar dalam musyawarah penentuan besar ganti rugi.
- d. Selain itu, kesepakatan harga ganti rugi dalam pembebasan tanah, biasanya berkaitan dengan kepentingan dan motif ekonomi saja, oleh karenanya jika pembebasan tanah dan penetapan harganya sesuai dengan UU, ditambah tim pembebasan tanah jalan tol yang akomodatif, permasalahan tersebut bisa teratasi dengan baik dan cepat (Djoko Setijawarno, 2010)²⁶. Oleh karena itu, mengingat industri jalan tol merupakan salah satu aset produktif yang cukup vital, pengelolaannya perlu melibatkan masyarakat luas, khususnya rakyat yang telah mengorbankan tanahnya untuk kepentingan umum tersebut. “Misalkan, di sepanjang jalan tol yang ada sekarang kita belum melihat adanya suatu kawasan yang dijadikan sebagai sentra bisnis bagi rakyat kecil,” ujarnya. Sedangkan saat ini, yang ada adalah perusahaan milik pengusaha raksasa, menengah dan asing. Alangkah baiknya jika pemerintah mau menyisihkan sebagian areal di sekitar jalan tol itu sebagai tempat pengembangan usaha kecil dan mikro.

Mereka bisa mendirikan *home industry*, yang hasilnya ditampung oleh industri besar di kawasan tersebut.

- e. Jika upaya-upaya damai di atas tidak berhasil, maka penyelesaian dilakukan berdasarkan Pasal 38 ayat (1-5) dan Pasal 39 UU No. 2 Tahun 2012.

Kendala berikutnya adalah adanya keterbatasan dana sehingga tidak dapat membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Dalam memecahkan masalah ini, Pemerintah harus mengambil alih pendanaan untuk pengadaan tanahnya atau dengan pernyataan lain bahwa dalam proses pengadaan tanah dan pembiayaannya dikeluarkan dari MOU antara Pemerintah dengan investor. Hal ini penting dilakukan agar investor hanya berkonsentrasi dalam pembangunan fisik proyek yang akan dikerjakan dan tidak terganggu oleh proses pengadaan tanah yang sering terkendala oleh pembebasan tanah. Senada dengan pemikiran tersebut, bahkan telah dilakukan pembangunan Tol baru Trans Jawa sepanjang 440 km murni dibangun oleh Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Dalam hal ini, pendanaan dan pekerjaan konstruksi dilakukan oleh swasta, sementara Pemerintah hanya membantu pengadaan tanah. Dijelaskan oleh Djoko Murjono (Direktur Jenderal Bina Marga Kementerian PU) bahwa Tol dibangun dengan konsep KPS karena bila sepenuhnya dibayari swasta tidak akan balik modal karena terganjal kemampuan masyarakat untuk membayar jalan tol²⁷. Peran pemerintah dalam mendanai pengadaan tanah ini sangat penting, dicontohkan bahwa dari rencana biaya Rp 10,98 triliun untuk pembangunan tol Ngawi –Kertosono, Pemerintah harus menanggung Rp. 5,41 triliun berbagai atas biaya tanah Rp 1,86 triliun dan konstruksi sebesar Rp. 3,55 triliun. Untuk menutup keterbatasan kesiapan dana APBN pemerintah berencana pinjam uang ke Cina sebesar Rp. 2,55 triliun²⁸. Sebagai gambaran tentang kesiapan Pemerintah dalam menangani pengadaan tanah adalah bahwa dalam pengadaan jalan tol ini, Kementerian PU telah meminjam uang kepada pihak asing sebesar Rp 56,39 triliun dengan rincian China 3,56%, Jepang 53,50%, Bank Dunia 25,98%, Bank Pembangunan Asia 8,53%, dan Australia 5,03%²⁹.

27 Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011. Hlm. 1.

28 *Ibid.*, hlm. 2.

29 *Ibid.* hlm.3.

Adanya sengketa kepemilikan tanah. Memang masalah ini berat untuk diselesaikan, namun demikian Pemerintah harus mampu mendorong berbagai pihak untuk melakukan mediasi untuk menyelesaikan masalah ini, sehingga penyelesaiannya dapat lebih cepat sehingga tidak mengganggu proses pembebasan tanah. Jika upaya tersebut tidak dapat dicapai, maka dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf (b) UU No. 2 Tahun 2012 yang intinya menegaskan bahwa “penitipan ganti kerugian kepada pengadilan setempat juga diberlakukan terhadap Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian termasuk tanah-tanah yang dalam sedang menjadi perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di Bank.

Perijinan yang panjang dan lama ditemui dalam proses pembebasan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan Wakaf. Kendala untuk pelepasan tanah yang dimiliki Pemerintah, BUMN, dan BUMD ini kedepan dapat diselesaikan berdasarkan Pasal 45 ayat (1-3) UU No. 2 Tahun 2012, sedangkan pelepasan tanah wakaf untuk kepentingan umum ini secara khusus belum diatur dalam UU tersebut. Oleh karena itu, mustinya dapat diselesaikan dengan membuat peraturan perundang-undangan yang khusus menangani permasalahan pelepasan hak dari Wakaf tersebut untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantinya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya UU no. 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berbagai bentuk. Dalam memecahkan masalah ini, diharapkan para petugas Pemerintah di lapangan harus cerdas, trampil, dan berpengalaman untuk dapat menangkap sinyal sulit yang diajukan oleh para pemilik tanah yang ganti ruginya tidak berbentuk uang tunai. Kecerdasan, ketrampilan, dan pengalaman ini diperlukan agar petugas dapat segera mengarahkan pada calon penerima ganti rugi ini ke arah tuntutan bentuk ganti rugi yang tidak menyulitkan Pemerintah di kemudian hari. Disamping itu perlu dipikirkan upaya lain untuk mengatasi permasalahan pengadaan tanah ini, yaitu pembangunan jalan tol di atas laut. Pemikiran ini dianggap sebagai langkah terobosan untuk mengatasi kemandulan pengadaan tanah untuk tol. Selain itu juga perlu dilakukan pembangunan tol dengan konstruksi layang (*elevated*) yang hanya membutuhkan tanah sedikit guna penancapan tiang juga dianggap suatu alternatif terobosan untuk mengatasi permasalahan pembebasan

tanah. Namun demikian, tidak setiap tol dapat dibangun dengan kedua cara terobosan tersebut oleh karena itu penyempurnaan regulasi juga diperlukan³⁰.

Sebagai ilustrasi, bahwa penyempurnaan regulasi pembebasan lahan memang terus dilakukan. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005. Lalu diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2007 (Mei 2007). Mulai bulan Desember 2007 juga disahkan Lembaga Penilai Harga Tanah Berlisensi BPN. Dari sisi finansial, mulai Februari 2007, pemerintah menyediakan dana talangan (Badan Layanan Umum = BLU) untuk membantu investor mendanai pembebasan lahan. Sejak Oktober 2008, pemerintahpun memberi *landcapping*. Jadi jika harga tanah naik melebihi harga yang ditetapkan-katakanlah oleh spekulan tanah-maka Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) hanya menanggung kenaikan maksimal 10 persen.

Ada hal-hal progresif yang mencoba ditawarkan oleh Peraturan Kepala BPN 3 tahun 2007 tersebut yaitu pasal 25 mengatur keberadaan lembaga penilai tanah. Keberadaan lembaga ini, mempercepat dicapainya kata sepakat soal harga lahan dengan status sebagai lembaga profesional dan independen.

Selanjutnya dengan telah diundangkannya UU No.2 Tahun 2012 dan telah diterbitkannya Perpres No. 71 Tahun 2012³¹, serta PerkaBPN RI No. 5 Tahun 2012³² diharapkan proses pembebasan tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan, termasuk jalan tol dapat lebih cepat.

Kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten, contohnya di Pemkab Kebumen untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS). Cara mengatasi masalah ini adalah dengan memilahkan dokumen administrasi pengadaan tanah yang sedang berlangsung ini dengan dokumen-dokumen rutin lainnya hingga proyek selesai dan petugasnya pun ditunjuk secara khusus. Kekhawatiran

30 *Loc.cit.*

31 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

32 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 5 Tahun 2012. Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

ini mungkin dapat diminimalisir dengan diterbitkannya PerKaBPN RI No. 5 tahun 2012 yang disertai dengan form-form yang sangat detail, dengan catatan para petugas bekerja dengan cemat dan teliti.

Surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Mengingat surat tanda bukti kepemilikan ini sangat penting, maka untuk menghindari keterlambatan proses pembebasan tanah perlu dilakukan terobosan-terobosan penyediaan alat bukti kepemilikan tanah ini, misalnya dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diketahui dan disahkan oleh pihak otoritas setempat. Dalam SKT perlu dirancang klausa-klausa yang antisipatif dan preventif untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan yang beretika baik.

Kendala ketidakberadaan pemilik tanah dapat diselesaikan melalui jalur konsinyasi, dengan besar ganti kerugian berdasarkan harga kesepakatan dan menitipkan UGR ke pengadilan setempat. Hal ini telah ditetapkan dalam Pasal 42 ayat (2) butir (a) UU No. 2 Tahun 2012 yaitu bahwa "Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya. Dengan demikian, ketidakjelasan keberadaan pemilik tanah bukan menjadi kendala dalam pembebasan tanah pada masa yang akan datang.

Adanya spekulasi tanah yang membeli tanah di sekitar lokasi proyek dengan harga tinggi sehingga mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk pasang harga ganti rugi yang juga tinggi. Fenomena ini biasanya dijadikan acuan oleh pemilik tanah lainnya untuk meminta besar harga ganti rugi yang juga tinggi yang jauh melebihi NJOP tanah setempat sehingga menyebabkan sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara Pemerintah yang mendasarkan harga ganti rugi pada NJOP sebaliknya masyarakat mendasarkan pada harga pasar bahkan lebih tinggi dari itu. Munculnya para spekulasi tanah ini umumnya menyisip dalam waktu antara identifikasi lokasi oleh Tim Penyiapan dengan penetapan lokasi oleh Bupati/Walikota. Oleh karena itu, jalan keluarnya adalah dengan mempercepat proses penetapan lokasi tersebut agar tidak memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*), dan meningkatkan penyuluhan kepada masyarakat tentang pengaruh negatif dari adanya spekulasi tanah ini.

Adanya provokator yang berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah sehingga tidak bersedia melepas tanahnya dengan harga

ganti rugi hasil kesepakatan berdasarkan hasil penilai independen. Dasar-dasar penilaian yang digunakan oleh Tim penilai independen seharusnya disosialisasikan kepada masyarakat pemilik tanah secara transparan sehingga dapat membantu para pemilik tanah memahami besarnya penghargaan terhadap tanah yang mereka miliki. Pemahaman ini diharapkan dapat menepis pengaruh lain yang tidak masuk akal tentang penghargaan terhadap tanah yang mereka miliki.

Adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah yang berujung pada mencari keuntungan pribadi. Dalam menghadapi kasus seperti ini, Pemerintah sebagai pemegang otoritas harus tegas bahkan disarankan untuk menggunakan proses hukum dalam menyelesaikannya.

Banyak proyek jalan tol yang tidak layak finansial, contohnya adanya *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) proyek mencapai 22 %, tetapi *Financial Internal Rate of Return* (FIRR)-nya hanya 14% di pembangunan Jalan Tol Solo-Kertosono yang membentang sepanjang 179 km meliputi dua provinsi yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur. Data ini menggambarkan bahwa campur tangan pemerintah diperlukan untuk meningkatkan FIRR ini untuk memperlancar proyek pembangunan jalan TOL.

Adanya kelemahan dalam penerapan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) berupa adanya kekhawatiran swasta terhadap pemerintah untuk dapat menghasilkan kualitas konstruksi bangunan jalan tol yang tinggi. Masalah ini dapat diatasi dengan dua cara, yaitu (i) Pemerintah harus memiliki komitmen sangat tinggi untuk membangun jalan tol dengan kualitas yang sama seperti yang dilakukan oleh swasta berdasarkan MOU yang jelas dan tegas, atau (ii) Pemerintah menyerahkan urusan pembangunan fisik jalan tol kepada pihak swasta secara penuh, sedangkan pengadaan tanahnya saja yang diurus oleh pemerintah juga secara penuh.

Terjadinya sengketa harga atau kepemilikan yang akhirnya berujung pada konsinyasi karena penerapan regulasi yang lemah, akibatnya tidak dapat sesegera mungkin melakukan eksekusi atas lahan sehingga menyebabkan pembangunan terlambat. Demi fungsi sosial hak atas tanah, maka jika konsinyasi sudah ditetapkan disarankan dapat dilakukan eksekusi lahan untuk pembangunan. Secara hukum, dapat digunakan Pasal 43 UU No. 2 Tahun 2012 untuk menyelesaikan masalah seperti ini. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa " Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan

negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan aatau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Setelah itu dilanjutkan dengan menerapkan Pasal 48 ayat (1 dan 2). Artinya, setelah konsinyasi dan dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah dari Lembaga Pertanahan ke Pemerintah, Pemerintah berhak memulai melaksanakan kegiatan pembangunan.

Tidak adanya *Key Performance Indicator* (Indikator Kinerja Kunci) bagi pelaksana pembebasan lahan, mulai dari anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tingkat daerah hingga Tim Pengadaan Tanah (TPT) tingkat pusat, menyebabkan mereka bekerja lambat karena semakin lama mereka bekerja, insentifnya makin banyak. Keadaan ini akan digunakan sebagai modus untuk memperpanjang proses penyelesaian pembebasan tanah untuk memperoleh insentif yang lebih besar. Masalah ini dapat diatasi dengan membuat *Key Performance Indicator* tersebut. Hal ini tampaknya telah dimulai dengan telah ditetapkannya determinasi waktu penyelesaian untuk setiap langkah dalam pembebasan tanah (lihat UU No.2 tahun 2012 dan PerkaBPN RI No. 5 Tahun 2012).

Ketidak sesuaian antara data luas tanah dalam sertipikat atau alas hak lain yang diyakini oleh pemilik dengan luas tanah hasil pengukuran baru yang dilakukan oleh petugas ukur Kantor Pertanahan. Hal ini disinyalir disebabkan oleh ketidak akuratan pengukuran tanah yang dilakukan oleh juru ukur lama yang digunakan sebagai dasar pembuatan sertipikat tanah. Hal tersebut pada gilirannya akan merembet pada sulit dan alotnya proses terciptanya kesepakatan besarnya nilai ganti rugi tanah yang bersangkutan. Kondisi demikian dirasakan sangat umum terjadi dan hampir terjadi untuk seluruh bidang-bidang tanah yang akan dibebaskan. Masalah ini dapat diselesaikan dengan cara menetapkan bahwa luas tanah yang digunakan sebagai dasar pembayaran besarnya uang ganti rugi adalah luasan hasil pengukuran yang dilakukan oleh Tim pengukuran pada saat pembebasan tanah dilakukan (luas nyata di lapangan). Namun demikian, hal ini perlu disampaikan dan perlu disepakati sebelum pengukuran dilakukan. Jika hal in tidak dapat menyelesaikan masalah, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (1-2) UU No. 2 Tahun 2012.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan kondisi pengukuran tersebut adalah belum diketahuinya nama-nama pemilik tanah yang diukur, sehingga masih memerlukan waktu pelacakan yang terkadang

tidak semudah yang diperkirakan. Kondisi ini menyebabkan bertambah panjangnya waktu penyelesaian proses pembebasan tanah di suatu wilayah. Kondisi ini diperparah untuk tanah-tanah yang pemiliknya tidak jelas dan berada di luar kota, di luar pulau, atau di luar negeri. Untuk mengatasi masalah seperti ini perlu dilakukan terobosan strategi agar identifikasi pemilik tanah dapat dilakukan dengan cepat, bila perlu menunjuk petugas *freeland* dari desa dimana tanah berada yang mengenali betul para subyek hak atas tanah yang menjadi obyek pembebasan tanah. Jika hal ini tidak dapat menyelesaikan masalah, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (2) huruf (a) UU No. 2 Tahun 2012.

Permasalahan yang dihadapi oleh petugas pada saat mengakses alas hak untuk proses pengusulan pembuatan Form Verifikasi sebagai dasar pembuatan sertipikat baru dan penghitungan nilai ganti rugi serta pembayaran ganti rugi adalah adanya kendala belum terjadinya kesepakatan antara pemilik tanah dengan PPK berkaitan dengan luasan dan harga ganti rugi tanah yang akan dibebaskan. Para pemilik tanah umumnya masih enggan menyerahkan alas hak tersebut dengan alasan mereka belum sepakat dengan luas tanah mereka yang akan terkena proyek. Masalah ini perlu diantisipasi sejak dini agar dapat ditempuh upaya percepatan pencapaian kesepakatan luasan dan harga ganti rugi tersebut. Cara yang ditempuh untuk mengatasi masalah perbedaan ukuran luas adalah dengan cara menggunakan ukuran luas hasil pengukuran Tim dan masalah harganya diatasi dengan cara segera melakukan *revaluasi* harga ganti rugi. Jika hal ini tidak dapat menyelesaikan masalah, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012.

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini disimpulkan bahwa:

1. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk telah menunjukkan perkembangan sebagai berikut: (a) secara keseluruhan baik tanah milik warga dan tanah bukan milik warga telah dibebaskan sebanyak 1.774 bidang tanah (62,43%) atau seluas 153,04 ha (38,31%) dari total target pembebasan sejumlah 2.758 bidang tanah atau seluas 258,12 ha; (b) uang ganti rugi yang telah diselesaikan adalah sebesar Rp. 249.241.323.367,- (69,57%) dari target sebesar Rp.358.282.933.488,-, sehingga masih menyisakan Rp. 109.041.610.121,- (30,43%) sebagai cadangan penyelesaian sisa obyek pembebasan yang belum diselesaikan; (c) obyek pembebasan yang berasal dari tanah milik warga sebanyak 2.417 bidang tanah dan telah dibebaskan sebanyak 1.694 bidang (70%) dengan sisa 723 bidang (30%); (d) terhadap keseluruhan bidang target pembebasan tersebut telah dilakukan sosialisasi, pematokan, pengukuran, inventarisasi, dan musyawarah; (e) tanah TKD yang telah dapat diselesaikan pembebasannya sebanyak 67 bidang (65,05%) atau seluas 208.314 m² (65,30%) dari beban keseluruhan sebanyak 103 bidang atau seluas 318.995 m²; sehingga masih menyisakan beban pembebasan TKD sebanyak 36 bidang (34,95%) atau seluas 110.681 m² (34,70%); (f) UGR tanah TKD yang telah diselesaikan sebesar Rp. 31.371.049.598,- (62,29%) dari target sebesar Rp. 50.363.643.552,-, sehingga masih menyisakan UGR sebanyak Rp. 18.994.593.954,- untuk menyelesaikan UGR sisa tanah TKD yang belum dibebaskan; (g) tanah aset Kabupaten

Nganjuk yang terkena proyek sebanyak 3 bidang atau seluas 5.879 m² dengan nilai total sebesar Rp. 11.929.989.492,- terdiri dari tanah senilai Rp. 823.060.000,-; bangunan senilai Rp. 11.102.879.492,- dan tanaman senilai Rp. 4.050.000,- yang semuanya telah diselesaikan oleh PPK; (h) tanah fasilitas umum yang menjadi obyek pembebasan adalah sebanyak 11 bidang dengan luas 12.087 m² dengan total nilai sebesar Rp. 2.549.455.000,- yang terdiri dari tanah senilai Rp.2.283.410.000,- dan tanaman senilai Rp. 266.045.000,- dan UGR ini telah diselesaikan oleh PPK kepada pihak Pemerintah Kab. Nganjuk.

2. Permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk yang terjadi adalah (a) penetapan lokasi yang terlambat sehingga memancing datangnya para spekulan tanah yang memperperat tugas dari P2T dalam pembebasan tanah; (b) psikologis masyarakat pemilik tanah atas riwayat dan arti penting tanah yang dimiliki bagi kehidupannya sehingga memperlambat pelepasannya untuk kepentingan umum; (c) keterbatasan dana, (d) ketidakjelasan subyek HAT, (e) kesulitan mendapatkan tanah pengganti untuk tanah-tanah yang berasal dari milik warga, (f) pengelolaan arsip yang kurang baik mempersulit kecepatan layanan, (g) kesulitan dalam mencapai kesepakatan besar uang ganti rugi, (h) adanya keberatan dan penolakan dari warga terhadap proyek, (i) prosedur perijinan yang panjang dalam proses pembebasan tanah milik pemerintah, (j) surat tanda bukti kepemilikan tanah yang bermasalah, (k) pemilik tanah yang tidak berada di tempat, (l) adanya provokator, (m) adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan pemilik tanah untuk mencari keuntungan sepihak, (n) sengketa lahan obyek pembebasan, (o) proses identifikasi obyek dan subyek hak atas tanah, dan (p) keterlambatan pembuatan Form Verifikasi hasil pengukuran untuk kepentingan pembayaran uang ganti rugi oleh petugas dari Kantor Pertanahan.
3. Upaya penyelesaian yang dilakukan dari pihak-pihak yang berwenang atas pekerjaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono II di Kabupaten Nganjuk adalah sebagai berikut: (a) mengintensifkan pemahaman masyarakat pemilik tanah melalui penyuluhan atas fungsi sosial hak atas tanah dan hak serta kewajiban warga pemilik tanah atas implementasi peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, untuk menekan kemungkinan terjadinya penolakan terhadap

proyek, menangkal hasutan dari para provokator, spekulasi, dan pihak yang mengatasnamakan pemilik tanah, untuk mempermudah kegiatan identifikasi obyek dan subyek HAT, mempermudah membangun kesepakatan-kesepakatan lainnya untuk memperlancar komunikasi antara warga pemilik tanah dengan P2T, membantu mempercepat mewujudkan kesepakatan harga ganti rugi, (b) meningkatkan pendekatan dengan masyarakat pemilik tanah melalui berbagai cara, (c) menertipkan pengadministrasian arsip-arsip pengadaan tanah, (d) menunjuk khusus petugas kantor pertanahan yang mengurus tentang pengadaan tanah, dan (e) menyediakan cadangan dana pengadaan tanah oleh pemerintah yang memerlukan tanah. Rumusan penyelesaian permasalahan pengadaan tanah ke depannya adalah (a) membangun suatu sistem sosialisasi yang menyadarkan masyarakat tentang pentingnya pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum bagi pembangunan perekonomian bangsa dan negara, sehingga masyarakat dapat melakukan perlindungan dirinya dari para provokator, spekulasi tanah, pihak-pihak yang mengatasnamakan mereka, mempermudah mencapai kesepakatan harga ganti rugi, mempermudah kegiatan identifikasi obyek dan subyek HAT, menghindari adanya penolakan dari warga pemilik tanah, (b) UU No. 2 Tahun 2012, Perpres No. 71 Tahun 2012; Perpres No. 40 Tahun 2014; Perpres No. 99 Tahun 2014; Perpres No. 30 Tahun 2014; Perkab No. 5 Tahun 2012 dan PermenATR/Ka.BPN No. 6 Tahun 2015 diyakini penulis telah dipersiapkan untuk mengatur pengadaan tanah secara lebih baik, maka para petugas harus menerapkannya secara konsekuen untuk menekan permasalahan pengadaan tanah yang terjadi.

B. Saran

Berdasarkan temuan dalam penelitian ini dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, termasuk pembangunan jalan tol, dapat dipilah berasal dari (a) pemerintah yang membutuhkan tanah, (b) para pelaksana pembebasan tanah, (d) karakteristik dari obyek dan subyek HAT (pemilik tanah), (e) pihak-pihak yang berkepentingan dengan kegiatan pengadaan tanah, dan (f) peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi

kepentingan umum. Oleh karena itu, langkah penyelesaian terhadap permasalahan pengadaan tanah juga harus sampai menyentuh pada penyebab timbulnya permasalahan ini baik pada ranah kebijakan maupun pada ranah empiris.

2. Kelemahan utama di NKRI ini adalah bahwa peraturan telah dibuat dalam jumlah dan kualitas yang memadai, namun hampir tidak pernah disosialisasikan dengan cara yang tepat sehingga masyarakat yang menjadi obyek dan sekaligus subyek peraturan-perundangan tersebut dapat mengetahui, memahami, menyadari, dan mengimplementasi, sehingga pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan tersebut dapat dihindari sedini mungkin. Hal ini juga berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum.
3. Umumnya yang ditugasi menyampaikan sosialisasi dan penyuluhan di lapangan adalah para bawahan yang tidak kredibel menjalankan tugas itu. Paradigma tentang hal ini harus di ubah, sehingga para pakarlah yang seharusnya melaksanakan tugas sosialisasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011. Hal. 1
- Anonim. 2012. Pembebasan Lahan Trans Jawa Capai 710,29 ha.
<http://www1.pu.go.id/uploads/berita/ppw240209rnd.htm>, diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 19.30 wib.
- Anonim. 2012. Trans-Jawa Sulit Rampung 2014.
http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.Sulit_Rampung.2014.
diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.
- Anonim. 2013. Manfaat Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa.
<http://dedygunawan.com/2013/07/17/manfaat-pembangunan-jalan-tol-trans-jawa>. diunduh pada Tgl. 23 September 2014, pukul 16.30 wib.
- Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n3izbt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.
- Anonim. 2014. Proyek Infrastruktur Terkendala Pembebasan Lahan. <http://www.jawapos.com/baca/artikel/5845/Proyek-Infrastruktur-Terkendala-Pembebasan-Lahan>. diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 21.30 wib.
- Hayati, Rahmi. 2011. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah". Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Maesaroh dan Febrianto H. 2012. Trans Jawa Sulit Rampung 2014. http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.Sulit_Rampung.2014.
diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.
- Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang" Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni. 1995. Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.

- Waligi dan Komarudin. 2014. Kendala pembebasan tanah dan upaya menyelesaikannya untuk Proyek Jalan Tol Solo-Mantingan I. Komunikasi pribadi (Pejabat Pembuat Komitmen) (PKP) Jalan Tol Solo-Mantingan I, Solo, 2014.
- Widji Ananta. 2014. Pemebebasan Lahan MRT Bermasalah, Ahok: PU Kerjanya Ngaco. <http://news.liputan6.com/read/2069612/pembebasan-lahan-mrt-bermasalah-ahok-pu-kerjanya-ngaco>. Diunduh 27 September 2014 pkl. 23.15 wib.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negar 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (Ln 1961/288: Tln No. 2324, Lembaran Negara Dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1961).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksanaan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3451)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Nomor 35).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 156).
- 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.
- Perraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007. Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012. Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- Peraturan Presiden RI Nomor 40 Tahun 2014 Tentang

Peraturan Presiden RI Nomor 99 Tahun 2014 Tentang
Peraturan Presiden RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang
Peraturan Menteri Agraria dan Taata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2015
Tentang