

# PENYELESAIAN PROBLEM AGRARIA

Asas Keterbukaan dalam Pengadaan Tanah,  
Efektifitas Larasita, Pemberdayaan Petani, Konsep Ruang  
Tanah Adat, dan Deformasi  
(HASIL PENELITIAN STRATEGIS 2016)

**PENULIS:**

Tim Peneliti Strategis 2016

**PENYUNTING:**

Asih Retno Dewi

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat  
(PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, 2016

PENYELESAIAN PROBLEM AGRARIA  
Asas Keterbukaan dalam Pengadaan Tanah,  
Efektifitas Larasita, Pemberdayaan Petani, Konsep Ruang Tanah Adat, dan  
Deformasi  
(Hasil Penelitian Strategis 2016)  
©PPPM STPN

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

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, Desember 2016  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Faxes: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Peneliti Strategis 2016  
Penyunting: Asih Retno Dewi  
Layout dan Cover: Tim STPN Press

PENYELESAIAN PROBLEM AGRARIA  
Asas Keterbukaan dalam Pengadaan Tanah,  
Efektifitas Larasita, Pemberdayaan Petani, Konsep Ruang Tanah Adat, dan  
Deformasi  
(Hasil Penelitian Strategis 2016)  
STPN Press, 2016  
xiii + 168 hlm.: 15 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-33-4

Tidak diperjualbelikan  
diperbanyak untuk  
kepentingan pendidikan  
dan kalangan sendiri



## ASAS KETERBUKAAN DALAM PENGADAAN TANAH DI KABUPATEN BOYOLALI

*Priyo Katon Prasetyo*

*Theresia Supriyanti*

*Slamet Wiyono*

### A. Pendahuluan

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan tugas dan tanggung jawabnya untuk memajukan kesejahteraan umum. Tugas negara yang demikian, menyebabkan Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*),<sup>1</sup> dan dalam rangka tersebut kepada negara diberikan wewenang untuk menguasai tanah<sup>2</sup>. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Alasan mengapa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu harus dikuasai oleh negara adalah karena bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Pengertian penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam

---

<sup>1</sup> Faham negara mengalami perkembangan dari *political state*, menjadi *legal state* dan akhirnya *welfare state*. Ketiga faham tersebut semuanya memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki negara sebagai penentu kehendak terhadap aktivitas rakyat yang dikuasainya. Kekuasaan negara pada *political state* dipegang oleh seorang *Monarch* yang absolute. Pada *legal state*, kekuasaan negara berada secara mutlak di tangan rakyat dalam pemerintahan liberal yang menguntungkan kaum borjuis. *Welfare state* muncul sebagai jawaban atas ketimpangan sosial-ekonomi yang terjadi dalam sistem ekonomi liberal. Negara turut serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik, dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) (Lihat Mahfud Marbun, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 42).

<sup>2</sup> Yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Lihat Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>3</sup> Penjelasan Pasal 33 UUD 1945

yang terkandung di dalamnya, terdapat dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Dalam UUPA ditentukan bahwa hak menguasai negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, di antaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>4</sup> Berkaitan dengan kewenangan ini, untuk menyelenggarakan penyediaan tanah bagi berbagai keperluan masyarakat dan negara, pemerintah dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang,<sup>5</sup> apabila upaya melalui cara musyawarah gagal membawa hasil.<sup>6</sup>

Hak menguasai negara atas tanah, juga memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur. Dalam melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk UUPA, bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat. Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat,<sup>7</sup> dan pencabutan hak atas tanah oleh negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak<sup>8</sup> dan sedapat-dapatnya harus diperoleh melalui musyawarah,<sup>9</sup> maka pengambilan hak atas tanah untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi oleh masyarakat,<sup>10</sup> sehingga sengketa akan relatif jarang terjadi. Akan

<sup>4</sup> Pasal 2 Ayat (2) huruf a UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>5</sup> Pasal 18 UU No.5 Tahun 1960

<sup>6</sup> Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

<sup>7</sup> Freiderich Carl Von Savigny, mengatakan bahwa hukum itu bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalam bentuk perundang-undangan, namun hukum adalah jiwa bangsa (*Volkgeist*). Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm. 164.

<sup>8</sup> Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960

<sup>9</sup> Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1961

<sup>10</sup> Habermas mengatakan bahwa validitas hukum ditentukan oleh konsensus yang dibuat oleh elemen-elemen masyarakat. Ia tidak melihat nilai-nilai kemanusiaan yang menjadi acuan validitas hukum itu sebagai nilai-nilai obyektif, karena itu, maka nilai-nilai itu harus ditemukan melalui konsensus bersama.

tetapi kenyataannya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ternyata banyak menimbulkan sengketa<sup>11</sup> antara pemerintah dengan para pemilik tanah.

Dengan pemberlakuan Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam menimbang bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil<sup>12</sup>, untuk menjamin hal itu maka dalam kegiatan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>13</sup>

Kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan di Kabupaten Boyolali merupakan suatu pengadaan tanah berupa pembangunan jalan tol, sebagai bagian dari infrakstruktur tentunya jalan sangat menunjang dalam perkembangan suatu daerah, sejak tahun 2008 atau lebih kurang selama 6 tahun, pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan Jalan Tol Trans Jawa ruas Solo Mantingan masih meninggalkan pekerjaan rumah bagi Panitia Pengadaan Tanah (P2T) di Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Karangayar.<sup>14</sup> Informasi dari Kasubag Tata Usaha Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, pekerjaan pengadaan tanah di Kabupaten Boyolali dalam kesepakatan ganti kerugian masih ada kendala, dikarenakan jumlah masyarakat yang belum sepatutnya tentang besarnya ganti kerugian mencapai 333 bidang tanah, dan akan dilakukan konsyinsi (penitipan uang ganti kerugian di pengadilan).<sup>15</sup>

---

Lihat Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. xvi-xvii.

<sup>11</sup> Sengketa, menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, adalah perselisihan, pertikaian, perkara (dalam pengadilan); sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkar pendapat, pembantahan.

<sup>12</sup> UU No 2 Tahun 2012, menimbang huruf b UU No 12 Tahun 2012.

<sup>13</sup> *Ibid* Pasal 1 ayat 2.

<sup>14</sup> Sentot Sudirman, 2014, "Pembangunan Jalan Tol di Indonesia, Kendala Pembebasan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum dan Gagasan Upaya Penyelesaian" *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN No 40 Tahun 13*.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Kasubag TU Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali tanggal 3 Februari 2016.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif (*descriptive research*), dalam penelitian ini pengambilan data sampel dilakukan dengan metode *purposive sampling* yaitu dengan memilih informan yang dianggap tahu tentang penerapan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah dan dilakukan wawancara, adapun informan yang dipilih adalah, Pelaksana pengadaan tanah dari Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Desa Sawahan dan Banggak serta masyarakat yang setuju dan tidak setuju dengan kegiatan pembangunan tersebut.

## **B. Asas Keterbukaan**

Keterbukaan, seluruh informasi mengenai proses pemerintahan dan mengenai lembaga-lembaga pemerintahan lainnya dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan, informasi harus memadai agar dapat dipantau rakyat melalui media massa, tv, radio, atau internet. (Prinsip-prinsip, ciri, atau karakteristik *good governance* menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)). Tujuan utama keterbukaan informasi di setiap negara adalah memastikan bahwa lembaga publik akan lebih akuntabel dan kredibel dengan menyediakan informasi dan dokumen sesuai permintaan publik (Bolton, 1996). Sejalan dengan itu Mendel (2004) menyatakan bahwa membuka akses informasi merupakan kewajiban bagi pemerintah dan badan publik. Secara fundamental, sebuah informasi adalah milik publik, bukan milik pemerintah atau badan publik. Akan tetapi pemerintah memang harus menjaga keseimbangan antara menutup informasi dan kepentingan publik. Namun, bagaimanapun, kepentingan publik tetap harus didahulukan.<sup>16</sup>

Maria SW Sumarjono berpendapat, Asas Keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan. Hal ini dibandingkan dengan isi penyuluhan yang disampaikan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam Pasal 19

---

<sup>16</sup> Rumah Komunikasi, Peluang Kajian Keterbukaan Informasi Publik 23 Mei, 2011 (diakses tgl 22 pukul 11.00).

Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Perpres No 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No.65 Tahun 2006 jelaslah bahwa karena isi penyuluhan adalah “penjelasan manfaat, maksud, dan tujuan pembangunan kepada masyarakat”, maka hal itu memberikan kesan bahwa penyuluhan itu adalah komunikasi satu arah dan berisi penjelasan tentang hal-hal yang positif saja.<sup>17</sup>

Asas keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi. Golongan dan rahasia negara.<sup>18</sup> Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah dalam UU 2 Tahun 2012 terdapat dalam pasal 1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.<sup>19</sup>

### C. Informasi Publik

Informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional. Bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan public.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Baihaqi, 2009, Jurnal Ilmiah Peuradeun International Multidisciplinary Journal Landasan Yuridis terhadap Aturan Hukum tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

<sup>18</sup> Asas-asas umum Pemerintahan yang baik menurut Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, Pasal 1.

<sup>20</sup> Menimbang huruf a, b, dan c, Undang-undang No. 14 Tahun 2008.

Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.<sup>21</sup>

Dalam UU No. 2 Tahun 2012 ditekankan persoalan proses yang transparan dan adil dalam pengadaan tanah. Proses transparan dan adil sangat penting untuk menghindarkan terjadinya kesewenang-wenangan.<sup>22</sup> Untuk itu pentingnya informasi yang sampai kepada masyarakat berdampak secara langsung, agar terhindar dari kesalahpahaman. Pada kasus pembangunan PLTU, informasi yang masuk ke warga tidak disampaikan secara langsung dari pemrakarsa, sehingga menyebabkan informasi yang diterima warga sekitar pembangunan PLTU tidak akurat.<sup>23</sup>

#### **D. Perencanaan Pengadaan Tanah**

Dalam tahapan ini instansi yang memerlukan tanah membuat Rencana Pengadaan Tanah yang disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah. Setelah dokumen lengkap, instansi yang memerlukan tanah tersebut menyampaikan kepada Gubernur (dalam hal ini Gubernur di provinsi di mana lokasi rencana pengadaan tanah). Perencanaan dituangkan dalam Dokumen Perencanaan yang berisi: a) maksud dan tujuan rencana pembangunan; ini berisi tentang apa dan bagaimana suatu kegiatan (aktifitas) yang akan dilakukan oleh suatu instansi yang memerlukan tanah, b) kesesuaian dengan RTRW dan rencana pembangunan nasional dan daerah; kesesuaian diperlukan agar instansi yang memerlukan tanah mengikuti disain rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Pasal 1 No. 3.

<sup>22</sup> Dian aries Mujiburohman dan Kusminarto, "Aspek Hak Asasi Manusia dalam Pengadaan Tanah", Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN No 40 Tahun 13.

<sup>23</sup> Achmad Taqwa Aziz, "Masalah Pengadaan Ttanah untuk Pembangunan PLTU di Batang", Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN No 40 Tahun 13.



yang telah ditetapkan oleh pemerintah, c) letak dan luas tanah yang dibutuhkan; letak disebutkan dengan jalan pada kelurahan dan kecamatan serta kabupaten/kota mana serta berapa perkiraan luas yang diperlukan, d) gambaran umum status tanah; staus kepemilikan yang ada dalam lokasi yang diperlukan apakah tanah yang dimiliki atau dikuasai perorangan atau instansi pemerintah, e) perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pembangunan; dengan membuat perkiraan waktu pelaksanaan maka akan dapat diperkirakan berapa lama pekerjaan itu berjalan dan kegiatan tiap-tiap tahapan, f) perkiraan nilai tanah dan rencana penganggaran; perkiraan nilai tanah dipergunakan untuk mengetahui besar biaya sementara yang akan disediakan oleh instansi (pemerintah) yang meliputi nilai tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai termasuk kerugian dan dampak sosial yang akan terjadi. Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UU 2 Tahun 2012 melaksanakan: a. pemberitahuan rencana pembangunan; b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan c. konsultasi publik rencana pembangunan.<sup>24</sup>

### **E. Persiapan Pangadaan Tanah**

Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan yang meliputi pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan dilaksanakan oleh tim persiapan pengadaan tanah berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan tersebut dituangkan kedalam Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan yang akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Pasal 16 Undang Undang No. 2 Tahun 2012.

<sup>25</sup> *Ibid.* Pasal 18.

Konsultasi Publik Rencana Pembangunan dilaksanakan oleh tim persiapan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Apabila rencana pembangunan akan mempunyai dampak khusus, konsultasi publik dapat melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan secara langsung. Dalam konsultasi publik, tim persiapan akan menjelaskan rencana pengadaan tanah kepada pihak yang berhak dan pihak yang terkena dampak. Pelaksanaan konsultasi publik dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatanganinya Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan. Hasil kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dituangkan di dalam berita acara kesepakatan, dan dapat diperpanjang 30 hari bila belum ada kesepakatan.<sup>26</sup>

Penetapan Lokasi, menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan. Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dalam konsultasi publik yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan dan kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dalam konsultasi publik ulang yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan dalam konsultasi publik ulang atau ditolaknya keberatan dari pihak yang keberatan sebagaimana berdasarkan rekomendasi tim kajian keberatan. Penetapan lokasi pembangunan berlaku untuk jangka waktu 2 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk paling lama 1 tahun.

Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan dengan cara: a) ditempelkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan/atau kantor kabupaten/kota dan di lokasi pembangunan. Pengumuman penetapan lokasi dilakukan selama paling kurang 14 hari kerja. b) diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik. Pengumuman tersebut dilaksanakan melalui surat kabar harian lokal dan nasional paling sedikit 1 kali penerbitan pada hari kerja dan pengumuman melalui media elektronik dilaksanakan melalui laman (*website*) Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota atau Instansi yang memerlukan tanah. Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan paling

---

<sup>26</sup> Lihat Pasal 19 UU No. 2 Tahun 2012.

lambat 3 hari kerja sejak dikeluarkan penetapan lokasi pembangunan.<sup>27</sup> Keberatan Penetapan Lokasi: a) diajukan ke PTUN maksimum 30 hari kerja setelah pengumuman Penetapan Lokasi, b) PTUN memutuskan dalam 30 hari kerja, c) Keberatan atas putusan PTUN diajukan kepada MA (kasasi) maksimum 14 hari kerja, d) MA memutuskan maksimum 30 hari kerja.

#### **F. Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, sumber daya manusia, dan pertimbangan lainnya. Pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan mutatis mutandis sesuai Pasal 8 sampai dengan Pasal 46 Perpres 71/2012.

Dalam hal pelaksanaan persiapan pengadaan tanah dilakukan oleh Bupati/Walikota berdasarkan pendelegasian, permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi pembangunan diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada bupati/walikota atas pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan perpanjangan tersebut diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

Tahapan pelaksanaan: inventarisasi dan identifikasi P4T (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah). Inventarisasi dan identifikasi dilakukan oleh Satuan Tugas yang dibentuk oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kegiatannya meliputi: a) pengumpulan data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, dan b) pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah

Penilaian ganti kerugian, setelah dilakukannya inventarisasi dan identifikasi, selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai/penilai publik. Jasa

---

<sup>27</sup> Lihat pasal 26 UU No. 2 Tahun 2012.

penilai/penilai publik tersebut diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari kerja. Nilai ganti rugi yang dinilai oleh penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian, dan selanjutnya dijadikan dasar untuk menetapkan ganti kerugian dalam musyawarah penetapan ganti kerugian.

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemilik hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.<sup>28</sup> Musyawarah penetapan ganti kerugian, setelah dilakukan penilaian, maka selanjutnya dilaksanakan musyawarah oleh Pelaksana Pengadaan Tanah beserta instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak dalam jangka waktu 30 hari kerja. Musyawarah dilaksanakan untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak.<sup>29</sup>

Pemberian ganti kerugian dibuat dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang dilampiri dengan daftar pihak yang berhak penerima ganti kerugian, bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diberikan, daftar dan bukti pembayaran/kwitansi, dan berita acara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah. Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri: 1) ganti kerugian hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung ditolak pihak yang berhak, 2) pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya. Objek pengadaan

---

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 5 Kepres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>29</sup> Lihat pasal 37 UU No. 2 Tahun 2012.

tanah: 1) sedang menjadi obyek perkara di pengadilan, 2) masih dipersengketakan kepemilikannya, 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, 4) menjadi jaminan di bank. Setelah pemberian/penitipan ganti kerugian: 1) kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak hapus, 2) alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan, 3) tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

### **G. Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pengadaan Tanah di Kabupaten Boyolali**

Pengadaan tanah dalam kegiatan Jalan Tol Solo Mantingan yang melewati Kabupaten Boyolali dimulai tahun 2008 dengan menggunakan peraturan perundang-undangan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006. Hal itu sejalan dengan ungkapan Kepala Desa Sawahan, pelaksanaan tol dimulai pada tahun 2008 dengan panitia dari kabupaten.<sup>30</sup> Demikian pula dengan dengan pernyataan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali bahwa kegiatan pengadaan tanah untuk Jalan Tol Solo Mantingan tersebut sudah dimulai tahun 2008, akan tetapi sampai diberlakukannya undang-undang pengadaan tanah yang baru (UU 2/2012) kegiatan ini belum selesai maka konsekwensinya kegiatan pengadaan tanah untuk Tol Solo Mantingan dilanjutkan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang baru, dokumen lama yang masih bisa dipakai adalah dokumen verifikasi.<sup>31</sup>

#### **1. Pengumuman/Sosialisasi**

Dalam kegiatan pengadaan tanah di Kabupaten Boyolali dalam hal ini pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan, penerapan asas keterbukaan dalam tahapan pengumuman atau sosialisasi dilakukan dengan tahapan yang berbeda untuk daerah, hal itu disesuaikan dengan kondisi daerah yang terkena kegiatan pengadaan tanah. Hal ini sesuai dengan pernyataan Widaryanto selaku

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Sawahan, hari Rabu 28 April 2016 jam 09.00 WIB.

<sup>31</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

Kepala Desa Banggak, dari tahun 2008 sampai tahun 2014 sudah sebanyak 10 kali sosialisasi untuk kepala desa dimana tujuan kegiatan pengadaan tanah disosialisasikan dengan jelas.<sup>32</sup> Sebagai kepala desa Bapak Widaryanto menangkap kejelasan tentang sosialisasi kegiatan pengadaan tanah pembangunan jalan tol tersebut. Beliau menambahkan bahwa pada tahun 2008 belum ada sosialisasi ke warga.<sup>33</sup> Pernyataan itu sejalan dengan pernyataan Satgas Pengadaan Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali. Kegiatan P2T dengan peraturan sebelum UU 2/12 sampai dengan inventarisasi serta sosialisasi.<sup>34</sup>

Kegiatan pengumuman atau sosialisasi pada tingkat masyarakat sebagai pemilik bidang tanah yang akan digunakan untuk kegiatan pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan dilakukan dengan cara mengundang warga masyarakat secara bersama-sama, hal ini dikuatkan oleh pernyataan Kades Sawahan: "Sosialisasi dilakukan oleh ketua P2T. Pelaksanaan sosialisasi dilaksanakan bareng-bareng (bersamaan) dalam satu desa".<sup>35</sup> Lebih lanjut Poniman menjelaskan bahwa "Sosialisasi diadakan satu kali, bila masyarakat setuju dengan proyek dan besarnya UGR harap mengajukan, ternyata masyarakat hampir 100% setuju. Tidak ada keluhan dari masyarakat karena UGR cocok".<sup>36</sup> Berbeda dengan desa yang lain sosialisasi dilakukan dengan beberapa tahapan, kegiatan pemberitahuan mengenai pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan dilakukan di balai desa dengan mengundang para warga masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan.

---

<sup>32</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Banggak (Widaryanto) hari Kamis 29 April 2016, jam 09.00 WIB.

<sup>33</sup> Wawancara dengan Suyadi, hari Kamis 29 April 2016, jam 12.00 WIB.

<sup>34</sup> Wawancara dengan Arief sebagai satgas PTUP Kantah Boyolali, hari Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Poniman selaku Kepala Desa Sawahan, hari Rabu 28 April 2016 jam 09.00 WIB.

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

Kegiatan sosialisasi tersebut dilakukan dalam dua kali pertemuan.<sup>37</sup>

Perbedaan dalam penyampaian jumlah dan waktu dalam pelaksanaan pengumuman atau sosialisasi sangat tergantung dengan cara penyampaian dan tingkat pemahaman dari masyarakat sebagai orang yang memiliki bidang tanah yang akan dipergunakan untuk kegiatan pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan, bila dalam memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan serta berbagai hal tentang kegiatan pengadaan tanah disampaikan oleh petugas yang menguasai dan dapat memberikan penjelasan dengan baik, tentunya hal ini akan dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat, di samping itu ada tingkat pemahaman masyarakat yang berbeda, maka diperlukan tahapan yang berbeda agar masyarakat dapat mengerti benar dengan kegiatan tersebut.

**2. Identifikasi dan Inventarisasi (IP4T)**

Identifikasi dan inventarisasi adalah tahapan kegiatan lapangan yang dilakukan oleh satuan tugas dari Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, kegiatan ini dilakukan untuk mengetahui pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah antara lain, letak, luas, status, serta jenis penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Kegiatan tersebut dilakukan oleh pegawai kantor pertanahan serta instansi terkait yang dibagi dalam satgas A dan B. Dalam Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah menyatakan bahwa, satuan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat 5, meliputi satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi:

- a. data fisik penguasaan, pemilikan penggunaan, dan pemanfaatan tanah selanjutnya disebut Satgas A

---

<sup>37</sup> A'an Tianlajanu, 2014, "Legalitas Pelepasan Tanah Kas Desa untuk Pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Solo, hal 54.

- b. Data pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah selanjutnya disebut Satgas B<sup>38</sup>

Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali juga membentuk Satgas A dan B seperti yang dikatakan oleh Agung Wiradi, “membentuk tim Satgas A dan B, kemudian turun ke lapangan, hasil inventarisasi diumumkan di kantor desa bila ada yang komplain (ada sebagian kecil).<sup>39</sup> Satgas A dan B dalam melakukan tugasnya akan sering berinteraksi dengan masyarakat dikarenakan dalam melakukan inventarisasi dan identifikasi baik data fisik dan data yuridis, selain ada keterlibatan dengan aparat akan tetapi bila ada keraguan maka satgas akan menanyakan kepada yang bersangkutan ataupun tetangga yang berbatasan serta tokoh-tokoh masyarakat di daerah tersebut, hal tersebut dilakukan untuk mengurangi kesalahan dalam kegiatan tersebut. Hal ini sejalan dengan pernyataan Eko sebagai anggota satgas “Identifikasi ulang yang dilakukan kadang menemukan beberapa hal yang bisa menjadi masalah misalnya, identifikasi yang lama pohon kelapa ada 5 setelah di data ulang ternyata ada 7, hal ini berkaitan dengan uang ganti rugi yang akan diterima masyarakat.<sup>40</sup>

Dengan pengumuman yang di lakukan di kantor desa setempat dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan ada anggota masyarakat yang mengajukan keberatan tentang daftar inventaris dan hal itu merupakan wujud keterbukaan informasi yang sudah seharusnya diberikan kepada anggota masyarakat selaku pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian di kemudian hari.

### 3. **Musyawah Penetapan Ganti Rugi**

Musyawah adalah kegiatan yang dilakukan untuk mencapai kesepakatan besaran dan bentuk ganti kerugian yang

---

<sup>38</sup> Lihat Pasal 7 Perkaban RI No 5 Tahun 2012.

<sup>39</sup> Wawancara dengan Agung Wiradi, Satgas Pengadaan Tanah Kantah Boyolali, Senin 26 April 2016 jam 13.00 WIB.

<sup>40</sup> Wawancara dengan Eko, Satgas Pengadaan Tanah Kantah Boyolali, Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.



dilaksanakan dalam rangka pengadaan tanah, seperti pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan, hal tersebut diungkapkan oleh penjelasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, “Kegiatan musyawarah dilakukan minimal 3 kali dalam mencapai kesepakatan (dalam rentang waktu), dalam melaksanakan hal itu terkadang terjadi perbedaan pendapat tentang tafsiran harga kadang terjadi, misal ada yang tanahnya dekat jalan dinilai lebih rendah dari bidang tanah yang dekat jurang (tebing), maka dalam memberikan penjelasan terhadap hal ini Tim Penilai Independen diminta memberikan penjelasan kepada masyarakat secara langsung mengenai hal itu secara transparan”.<sup>41</sup> Sejalan dengan ungkapan Arief “Penilaian harga tanah dari appraisal independen di buka secara lengkap di masyarakat”<sup>42</sup>

Maria SW Sumarjono mengatakan, persayatan yang diperlukan untuk tercapainya musyawarah secara sukarela dan bebas adalah:

- a. Ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan tersebut;
- b. Suasana yang kondusif untuk musyawarah;
- c. Keterwakilan para pihak;
- d. Kemampuan para pihak untuk melakukan negosiasi;

Jaminan bahwa tidak ada tipuan, kecurangan aparat, paksaan, intimidasi, atau kekerasan dalam proses musyawarah, dan pembayaran ganti rugi.<sup>43</sup> Bila hal-hal tersebut dilanggar yang terjadi adalah kesepakatan semu<sup>44</sup>, demikian pula hasil penelitian A’an Tianlajanu dikatakan “dalam pelaksanaan musyawarah mengenai penetapan ganti rugi tanah kas desa di Desa

---

<sup>41</sup> Wawancara dengan Wartomo, Kakantah Boyolali, Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>42</sup> Wawancara dengan Arief, Satgas Pengadaan Tanah Kantah Boyolali, Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.

<sup>43</sup> Melia Yusri, “Analisis Yuridis, Ekonomi dan Politik dalam Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum”. Jurnal Iptek Pertanahan, Vol 2 No 1 Mei 2012, hal 68.

<sup>44</sup> Melia Yusri, “Analisis Yuridis, Ekonomi dan Politik dalam Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum”. Jurnal Iptek Pertanahan, Vol 2 No 1 Mei 2012, hal 68.

Dibal dilaksanakan dengan para pihak memiliki kedudukan yang sama/sejajar. Para pihak tersebut adalah panitia pengadaan tanah kabupaten dan Perangkat Desa Dibal. Setiap pihak diberikan kesempatan yang sama untuk mengajukan usul/pendapat, sehingga masyarakat dapat berlangsung secara kekeluargaan<sup>45</sup>, lebih lanjut Deny mengatakan "musyawarah harus terjadi tanpa tekanan (sukarela), dan dilakukan antar pihak-pihak yang berkedudukan sejajar ("saling").<sup>46</sup>

Dalam bermusyawarah penentuan ganti kerugian, apabila dalam satu desa untuk mencapai kata sepakat, biasa diterapkan dalam beberapa tahap sehingga seluruh anggota masyarakat setuju, misal dalam musyawarah pertama penentuan ganti kerugian yang setuju hanya 50 %, maka dalam musyawarah berikutnya yang diundang hanya 50 % yang tidak setuju, begitu seterusnya hingga semua orang pemilik hak atas tanah setuju, hal ini di sampaikan oleh Wartomo "Kegiatan musyawarah dilakukan minimal 3 kali dalam mencapai kesepakatan (dalam rentang waktu), dalam melaksanakan hal itu terkadang terjadi perbedaan pendapat tentang tafsiran harga kadang terjadi, misal ada yang tanahnya dekat jalan dinilai lebih rendah dari bidang tanah yang dekat jurang (tebing), maka dalam memberikan penjelasan terhadap hal ini Tim Penilai Independen diminta memberikan penjelasan kepada masyarakat secara langsung mengenai hal itu secara transparan. Beberapa kelompok orang-orang tertentu dijelaskan oleh Tim Penilai Independen, tetapi apabila masih tidak tercapai kesepakatan dengan besarnya ganti kerugian dalam bentuk uang ganti rugi, bila/kalau terpaksa tetap dengan konsyikasi (penitipan uang ganti rugi di pengadilan/bila tidak terjadi kesepakatan).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> A'an Tianlajanu, 2014, "Legalitas Pelepasan Tanah Kas Desa Dibal untuk Pembangunan Jalan Tol Solo Mantingan", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Solo, hal 66.

<sup>46</sup> Deny Catur Purnayudha, 2010, "Permasalahan Hukum Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Kecamatan Sidomukti Salatiga", Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang.

<sup>47</sup> Wawancara dengan Kakantah Boyolali Bapak Wartomo, Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

Apabila dalam proses musyawarah tersebut dapat dilakukan dengan kondisi, ketersediaan informasi yang jelas dan menyeluruh tentang kegiatan tersebut; suasana yang kondusif untuk musyawarah; keterwakilan para pihak; kemampuan para pihak untuk melakukan negosiasi maka kesepakatan yang terjadi menjadikan suatu yang baik dan menguntungkan semua pihak baik masyarakat pemilik hak atas tanah, instansi yang memerlukan tanah dan pemerintah yang berkewajiban menyediakan tanah untuk aktifitas pembangunan.

## **H. Kendala Dalam Penerapan Asas Keterbukaan**

Kendala yang terjadi dalam penerapan asas keterbukaan di pekerjaan pengadaan tanah untuk jalan Tol Solo-Mantingan adalah ketidaksepakatan tentang uang ganti rugi dan lamanya waktu pembayaran uang ganti kerugian bagi yang sudah sepakat tentang besaran uang ganti kerugian, ketidakpuasan masyarakat, ketidakpercayaan kepada aparat pemerintah dan ketidaksepeahaman masyarakat.

### **1. Ketidaksepakatan Tentang Uang Ganti Rugi**

Ketidaksepakatan tentang uang ganti rugi, seperti yang diungkapkan oleh Suyadi, “Informasi jelas, permasalahan di harga”,<sup>48</sup> permasalahan penentuan harga terkait dengan penilaian tanah dari penilai independen dan pemahaman warga tentang metode penilaian yang digunakan, ini dikuatkan oleh pernyataan Wartomo “dalam melaksanakan musyawarah terkadang terjadi perbedaan pendapat tentang tafsiran harga kadang terjadi, misal ada yang tanahnya dekat jalan dinilai lebih rendah dari bidang tanah yang dekat jurang (tebing), maka dalam memberikan penjelasan terhadap hal ini Tim Penilai Independen diminta memberikan penjelasan kepada masyarakat secara langsung mengenai hal itu secara transparan”.<sup>49</sup> Akan tetapi berbeda dengan pernyataan hal lain disampaikan Siti Marhanah salah satu warga Desa Dibal, Kecamatan Ngempak

---

<sup>48</sup> Wawancara dengan Suyadi salah satu warga Desa Banggak yang belum setuju UGR, hari Kamis 29 April 2016, jam 12.00 WIB.

<sup>49</sup> Wawancara dengan Wartomo, Kakantah Boyolali, hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

“mengaku siap membuka negosiasi kembali dengan PPK soal kompensasi. Namum dengan syarat PPK harus terbuka soal nilai kompensasi Dibal. PPK harus bisa menjelaskan harga tanah di Desa Dibal dan Desa Sindon yang terpaut sangat jauh, kedua lokasi itu sama-sama lahan hijau untuk tanah pertanian tetapi nilai kompensasi tidak sama”.<sup>50</sup>

Pernyataan Wiradi Agung “masyarakat belum berpikir tentang dampak dari kegiatan tersebut”, hal ini dikarenakan tiap musyawarah penentuan uang ganti rugi hanya masalah tinggi rendahnya uang ganti rugi terhadap bidang tanah yang diminta oleh masyarakat, demikian pula pendapat Wisnuntoyo sebagai mantan pegawai BPN dan Dosen STPN yang mengampu mata kuliah PTUP, “besaran uang ganti kerugian menjadi pertimbangan utama masyarakat dalam tiap kegiatan pengadaan tanah”,<sup>51</sup> dari ungkapan yang disampaikan Wisnuntoyo dan hasil penelitian di lapangan ternyata ada kesesuaian, pertimbangan besaran uang ganti kerugian menjadi pertimbangan utama, hal itu juga disampaikan oleh Wiradi Agung, bahwa akibat yang akan dialami dikemudian hari (dampak) belum dipikirkan atau malah tidak terpikirkan.

## 2. **Ketidaktepatan pembayaran Uang Ganti Rugi**

Kendala yang lain adalah proses pencairan uang ganti rugi yang belum berjalan baik antar departemen yang bersumber pada APBN, seperti ungkapan Waromo berikut ini “apabila kesepakatan sudah terjadi masih ada hambatan secara teknis, dalam undang-undang disebutkan, 7 hari setelah sepakat kemudian validasi ada kesulitan dalam pembayaran, karena mekanisme pembayaran keuangan ternyata tidak bisa sejalan dengan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah, serta yang melakukan pembayaran uang ganti rugi bukan BPN tetapi instansi yang memelurkan tanah dalam hal ini adalah

---

<sup>50</sup> Wawancara dengan Siti Marwahanah, warga Dibal yang belum setuju UGR.

<sup>51</sup> Wawancara dengan Bapak Wisnuntoyo, Dosen PTUP STPN, hari Selasa 20 April 2016 jam 10.00 WIB.

PU, dengan memberikan tugas kepada Pejabat Pembuat Komitmen yang menangani kegiatan di Tol Solo Mantingan.<sup>52</sup> Hal ini seperti yang tercantum dalam Pasal 76 ayat 4 “pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah”<sup>53</sup> ini sejalan dengan pernyataan Arief “ungkapan ketidakpuasan masyarakat sampai saat ini masih diterima Pak Arief karena proses pembayaran uang ganti rugi yang belum selesai”<sup>54</sup>

Omaruzzaman (Komar) sebagai Pejabat Pembuat Komitmen dari PU telah melaporkan kondisi keuangan pembebasan tanah Jalan Tol Solo-Mantingan, dengan mengajukan anggaran di APBNP, Anggaran P2T sudah habis (harus tunggu APBNP)<sup>55</sup> lebih lanjut di terangkan “jika anggaran pembebasan di anggarkan di APBNP, cairnya biasanya bulan Agustus atau September sehingga waktunya sangat mepet untuk mengerjakan Tol Solo Kertosono, kami berharap segera ada solusi terbaik”<sup>56</sup>. Kesulitan dalam pembayaran UGR tersebut menjadikan kendala yang cukup besar seperti ungkapan Wartomo “Masyarakat mengerti dan mengawal keputusan sesuai perundang-undangan, maka mereka selalu menanyakan kapan pembayaran UGR direalisasikan, kami sebagai pelaksana di lapangan kesulitan menjelaskan mekanisme pembayaran keuangan, di sisi lain kami yang mensosialisasikan dan bermusyawarah dengan mereka, akan (masyarakat) tetapi setelah terjadi kesepakatan harga, pembayarannya mengalami kesulitan.”<sup>57</sup>

Asas keterbukaan yang diterapkan dalam pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan, membawa konsekuensi tentang

---

<sup>52</sup> Wawancara dengan Wartomo, sebagai Kakantah Boyolali, hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>53</sup> Lihat Pasal 76 Perpres No. 71 Tahun 2012.

<sup>54</sup> Wawancara dengan Arief sebagai Satgas Pengadaan Tanah, Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.

<sup>55</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

<sup>56</sup> Solopos Sabtu wage 14 Mei 2016 diakses jam 10.30 WIB.

<sup>57</sup> Wawancara dengan Wartomo sebagai Kakantah Boyolali, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

keterbukaan informasi yang diterima oleh masyarakat, dalam hal telah tercapai kesepakatan dalam besaran uang ganti kerugian yang harus diterima oleh masyarakat, masyarakat juga mengetahui tentang waktu pembayaran sesuai undang-undang yang berlaku, seperti ungkapan informan di atas. Dari ungkapan itu ternyata masyarakat tahu kapan harusnya menerima pembayaran uang ganti rugi yang seharusnya diterima, keterlambatan itu dikarenakan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang seharusnya saling menopang dalam kegiatan pengadaan tanah. Dalam hal ini keterbukaan informasi yang diterima oleh masyarakat tidak dibarengi dengan koordinasi yang baik antar departemen, sehingga menjadi penghambat bagi pelaksana pengadaan tanah yang di lapangan.

### 3. **Kekurangpercayaan pada Aparat Pemerintah**

Ketidaksepakatan masyarakat juga di sebabkan oleh kepercayaan kepada aparat pemerintah yang masih rendah, ini diungkapkan oleh Eko “Dalam musyawarah ada image (kesan) ketidakpercayaan kepada instansi BPN, masyarakat berpendapat harga mestinya bisa lebih tinggi (harga yang ditawarkan di calo BPN).<sup>58</sup> Ungkapan ini mempunyai makna bahwa kecurigaan masyarakat terhadap instansi BPN masih ada, jadi ini juga merupakan penghambat, maka bila dalam penentuan besarnya uang ganti rugi, penilai independen harus menjelaskan langsung ke masyarakat, cara itu merupakan jalan yang paling baik.

Kesan yang disampaikan oleh informan adalah bentuk ketidakpercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparat BPN, kepercayaan masyarakat hanya akan terbentuk bila masyarakat merasa mendapat pelayanan yang baik, sehingga masyarakat mempunyai kepercayaan yang tinggi, sebagai aparat negara pegawai BPN sudah seharusnya memberikan pelayanan kepada masyarakat karena termasuk dalam pelayanan publik. Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang

---

<sup>58</sup> Wawancara dengan Eko sebagai satgas, Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.

sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.<sup>59</sup>

#### 4. Ketidakpuasan Masyarakat

Ungkapan ketidakpuasan masyarakat dengan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan di Kabupaten Boyolali diwujudkan dengan adanya ungkapan ketidakpuasan secara langsung maupun tidak langsung. Kerugian akan hal itu dialami oleh masyarakat sehingga menimbulkan berbagai reaksi di antaranya seperti yang ungkapkan oleh Wartomo “Reaksi masyarakat dalam mensikapi hal itu bermacam-macam, ada yang masih memahami (teknis) belum bisa jalan, ada reaksi (sudah) diterima dan sudah mendapat ganti rugi (saya mudah mengintai /madik-madik), sudah transaksi di bawah tangan). Hal seperti ini bisa menjadi masalah karena masyarakat yang sudah mencari tanah pengganti dan sudah memberikan uang muka pembelian tanah (dengan batas waktu tertentu) bisa jadi akan kehilangan uang dan tanah yang sudah di inginkan, karena dalam kenyaaannya UGR belum diterima.<sup>60</sup> Sejalan dengan hal itu “masalah uang panjar (uang muka) yang telah masyarakat bayarkan dalam memperoleh tanah pengganti sering hilang dikarenakan uang ganti rugi belum bisa dicairkan”.<sup>61</sup>

Hal ini terjadi dikarenakan apabila musyawarah telah terjadi masyarakat mencari tanah pengganti dan memberikan uang panjar sebagai tanda jadi dari transaksi harga tanah yang

---

<sup>59</sup> Undang –undang No. 14 Tahun 2008, Pasal 1 No. 3.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Wartomo sebagai Kakantah Boyolali, hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>61</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

telah disepakati dengan rentang waktu, akan tetapi bila tiba pada saat pembayaran UGR tidak diterima menyebabkan uang panjar menjadi hilang, dalam hal ini kerugian ada di pihak masyarakat. Selain itu dengan kesepakatan yang terjadi secara bertahap muncul ungkapan dari masyarakat yang telah sepakat terlebih dahulu “Kerugian akibat dengan berjalannya waktu ada ungkapan dalam masyarakat yang sudah sepakat dan menerima ganti rugi (kami dulu orang-orang yang taat undang-undang kenapa kami sekarang dirugikan (hal ini disebabkan dengan waktu penilain yang dijalankan untuk orang-orang yang belum sepakat dengan penilaian yang baru menjadi lebih besar uang ganti ruginya dibandingkan dengan yang diterima masyarakat yang lebih dahulu sepakat).<sup>62</sup>

Asas keterbukaan yang dilaksanakan dengan tujuan ada keterkaitan yang saling menguntungkan antara masyarakat, pemerintah, dan pihak yang memerlukan tanah, namun kenyataannya belum biasa seperti apa yang diharapkan. Hal itu dikarenakan koordinasi dan sinkronisasi antar departemen dalam pemerintahan belum bisa optimal, sehingga mengakibatkan keterlambatan pembayaran uang ganti kerugian, selain itu dengan keterbukaan informasi yang semakin mudah di dapat, menyebabkan harga tanah akan semakin tinggi karena tingginya permintaan tanah pengganti.

#### **5. Ketidaksepehaman Masyarakat**

Ketidaksepehaman masyarakat disebabkan oleh tingkat pengetahuan atau pendidikan dari masyarakat di tempat pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan, ternyata menjadikan kesepakatan tidak mudah dijalankan hal ini diungkapkan oleh Widaryanto “Yang tidak setuju orang-orang yang berpendidikan”.<sup>63</sup> Ungkapan senada juga disampaikan oleh Wartomo “Beberapa faktor menjadikan suatu kesepakatan dalam penentuan UGR dalam pembangunan jalan Tol Solo Mantingan, antara lain karakter masyarakat baik kelompok maupun

---

<sup>62</sup> Wawancara dengan Agung Wiradi, Senin 26 April 2016 Jam 13.00 WIB.

<sup>63</sup> Wawancara dengan Widaryanto sebagai Kepala Desa Banggak, hari Kamis 29 April 2016, jam 09.00 WIB.



sendiri, kepentingan dan dari kedua faktor itu ternyata tingkat pendidikan tidak menjamin seseorang untuk memahami menerima, sikap masih lebih dominan atau tergantung dari karakter dan kepentingan, sikap ketidaksetujuan rata-rata karena ketidaksepakatan tentang ganti kerugian.<sup>64</sup>

Pernyataan senada juga diungkapkan oleh Omaruzzaman (Komar) “Warga masyarakat yang agak sulit mencapai kata sepakat antara lain (Sabar motor yang diwakilkan pengacara dan Suyadi). Tim peneliti menemui Suyadi salah satu warga Desa Banggak yang belum setuju tentang besaran UGR, dari wawancara yang peneliti lakukan sebenarnya yang menjadikan ketidaksepakatan itu adalah ketidaksamaan pemahaman tentang metode penilaian uang ganti kerugian, hal ini tentunya dibarengi dengan tingkat pendidikan karena Bapak Suyadi adalah seorang pensiunan PNS dengan pendidikan S1. Menurut pendapat beliau, letak tanah sawahnya itu berada di tepi jalan besar dan harusnya masuk kelas atau zona 1, dan peneliti membuktikan ke lokasi memang benar letaknya di dekat jalan penghubung antar kecamatan, pertanyaannya “wong seng jaraknya 70 sampai 80 meter dari jalan kok ganti ruginya lebih besar, lha tempat saya 7 meter dari jalan kok lebih rendah. Luas bidang tanah saya 1256 yang terkena, jarak dari jalan 7 meter seharusnya harganya 607.000, kok di harga 485.000 saya bertahan. Sisa tanah saya berbentuk kerucut nantinya, saya mengharapkan luas kurang lebih 1803 dikurangi 1256, sisa 500 harap dibeli semua, terakhir saya minta harga 1 juta rupiah per meter.<sup>65</sup> Syarat persetujuan yang lain diungkapkan oleh masyarakat “Setuju harga tetapi tanah yang tersisa tidak ada akses (ini terjadi hampir di setiap desa) hal ini diatasi dengan pembuatan akses baik *under pass* meskipun *over pass* (memerlukan tambahan tanah yang harus diganti rugi,

---

<sup>64</sup> Wawancara dengan Wartomo sebagai Kakantah Boyolali, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>65</sup> Wawancara dengan Suyadi salah satu warga yang belum setuju UGR, hari Kamis 29 April 2016, jam 12.00 WIB.

masyarakat lebih memilih *over pass* dari pada *under pass* (lebih sedikit).<sup>66</sup>

Ketidaksepahaman yang disebabkan oleh tingkat pendidikan, hal itu disebabkan oleh keterbukaan informasi yang diperoleh oleh masyarakat dengan keterbukaan informasi tersebut dalam pengadaan tanah dalam penelitian ini masyarakat terbentuk dalam beberapa kelompok sesuai dengan kepentingan dan pemahaman mereka sendiri-sendiri. Selain itu masyarakat yang mempunyai tingkat pengetahuan lebih, bisa mendapatkan informasi yang diperlukan sesuai dengan ketentuan undang-undang, dengan informasi yang semakin terbuka tersebut masyarakat mempunyai pertimbangan dalam penentuan uang ganti rugi sampai menghitung setelah pengadaan tanah itu dijalankan dampak apa yang akan dialami oleh bidang tanah yang berada di sekitarnya. Hal ini menyebabkan masyarakat yang berada pada tataran ini agak sulit mencapai kata sepakat karena mempunyai pertimbangan yang lebih lengkap.

## I. Upaya Mengatasi Kendala dalam Penerapan Asas Keterbukaan

Upaya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sebuah upaya atau ikhtiar untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan atau mencari jalan keluar dari suatu masalah<sup>67</sup>, sedangkan kendala adalah faktor atau keadaan yg membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran; kekuatan yg memaksa pembatalan pelaksanaan<sup>68</sup>. Yang dimaksud dengan penerapan adalah Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan. Sedangkan menurut beberapa ahli berpendapat bahwa, penerapan adalah suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk

---

<sup>66</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

<sup>67</sup> <http://kamusbahasaindonesia.org/upaya/mirip>. [KamusBahasaIndonesia.org](http://KamusBahasaIndonesia.org) diakses tgl 9 september jam 09.25 WIB

<sup>68</sup> *Ibid.*

suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana dan tersusun sebelumnya.<sup>69</sup>

Jadi yang dimaksud dengan upaya mengatasi kendala dalam penerapan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan adalah sebuah upaya yang dijalankan oleh pelaksana pengadaan tanah, untuk mengatasi atau keadaan yang membatasi penerapan atau melaksanakan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah. Adapun kendala yang dihadapi dan upaya mengatasi kendala-kendala adalah:

### **1. Upaya Mengatasi Ketidaksepakatan tentang Uang Ganti Rugi**

Kesepakatan adalah suatu kata yang mudah untuk diucapkan tetapi tidaklah mudah untuk mencapai kata sepakat, baik dalam berbagai persoalan akan terlebih lagi tentang pengadaan tanah, dalam upaya mencapai kata sepakat antara kedua belah pihak, antara yang memiliki atau menguasai dan yang akan mempergunakan tanah di kemudian hari, seperti halnya dalam proses musyawarah tentang penentuan uang ganti kerugian di dalam penyelesaian pekerjaan pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan dimaksud. Sampai saat ini tinggal 20% belum bisa divalidasi, kondisinya sudah sepakat tidak bisa dilakukan validasi karena masalah “alas hak” dan “sengketa waris”. 12,02 % (38 bidang) dari 3653 bidang, yang terbanyak di Desa Banggak sebesar 16 bidang<sup>70</sup>, hal ini sejalan dengan pernyataan Suyadi warga masyarakat Desa Banggak, yang belum menyetujui proses ganti kerugian. Tinggal 27 bidang yang tidak setuju (berupa tanah kas desa, makom, petani, zone II dan zone III<sup>71</sup>, hal itu dikuatkan dengan pernyataan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK. Warga masyarakat yang agak sulit mencapai kata sepakat antara lain (Sabar motor yang diwakilkan pengacara dan Suyadi)<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Wawancara dengan Arief sebagai satgas pengadaan tanah, Senin 26 April 2016 jam 14.30 WIB.

<sup>71</sup> Wawancara dengan Suyadi, hari Kamis 29 April 2016 jam 12.00 WIB.

<sup>72</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

Dalam menyelesaikan persoalan ketidaksepakan tersebut langkah-langkah yang di kerjakan oleh Pak Agus adalah dengan cara pendekatan dengan masyarakat dan berinteraksi langsung dengan masyarakat pemilik HAT dari berbagai profesi (mata pencaharian), beliau mengatakan bila yang bersangkutan pedagang othok” (mainan anak tradisional). Beliau beli mainan itu meskipun beliau tidak membutuhkan, bila yang bersangkutan pedagang ayam beliau juga mencoba membeli dagangannya sekedar untuk berinteraksi dan terus berdialog.<sup>73</sup> Interaksi itu juga diamini oleh Suyadi dengan pernyataan “Kalau masih bisa musyawarah permasalahannya pasti akan selesai”<sup>74</sup>

Selain itu cara yang dilaksanakan dengan tanah sisa untuk rayuan misalnya (tanahnya 1000 meter yang terkena 800 meter yang 200 meter itu di beli (diberikan uang ganti rugi) jadi semua tanahnya di berikan ganti rugi. Akhirnya semua tanahnya (1000 meter), padahang dipaal dalam aturan yang lama dalam UU pengadaan tanah di bawah 100 meter bisa dibayar (itulah yang di bahasakan Pak Agus, tanah sisa untuk rayuan).<sup>75</sup> Ada istilah yang dipakai dalam penyelesaian ketidaksepakan ini dengan, “Tipu-tipu” adalah istilah yang di ucapkan oleh Pak Agus adalah semacam cara/trik agar terjadi kesepakatan (tetapi di hasil akhir banyak/semua setuju). Untuk melakukan “tipu-tipu” Bapak Agus melakukan berbagai cara pendekatan antara lain, bila pemilik HAT berprofesi sebagai pedagang, barang dagangan di beli hanya untk melakukan pendekatan meskipun barang yang dijual tidak diperlukan secara pribadi misalnya (penjual kopi, Othok-othok (mainan tradisional anak), penjual ayam Pak Agus membeli dagangan ayamnya meskipun sebenarnya tidak ada keinginan untuk membeli dalam hatinya).

Pendekatan yang dilakukan menyesuaikan keadaan ada istilah yang di pedomani Bapak Agus (Jawa, dipanggul mati),

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Agus sebagai PPK, hari Jum’at 30 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>74</sup> Wawancara dengan Suyadi, hari Kamis 29 April 2016 jam 12.00 WIB.

<sup>75</sup> Wawancara dengan Agus sebagai PPK, hari Jum’at 30 April 2016 jam 10.00 WIB.

dengan cara itu banyak yang luluh. Orang memberi banyak tetapi tidak merasa member, peneliti menyakini bahwa apa yang dilakukan oleh informan ini adalah memperlakukan orang seperti selayaknya atau dalam istilah Jawa “*nguwongke*”. Cara ini juga dilakukan oleh informan yang lain Mas Komar juga melakukan pedekatan pribadi di luar jam kerja dan dilakukan dengan mandiri.<sup>76</sup>

## 2. Upaya Mengatasi Ketidaktepatan Pembayaran Uang Ganti Rugi

Kendala dalam proses pencairan uang ganti rugi yang belum berjalan baik antar departemen yang bersumber pada APBN, seperti ungkapan Waromo berikut ini “Apabila kesepakatan sudah terjadi masih ada hambatan secara teknis, dalam undang-undang disebutkan, 7 hari setelah sepakat kemudian validasi ada kesulitan dalam pembayaran, karena mekasmisme pembayaran keuangan ternyata tidak bisa sejalan dengan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah, serta yang melakukan pembayaran uang ganti rugi bukan BPN tetapi instansi yang memelurkan tanah dalam hal ini adalah PU, dengan memberikan tugas kepada Pejabat Pembuat Komitmen yang menanggapi kegiatan di Tol Solo Mantingan.<sup>77</sup> Hal ini seperti yang tercantum dalam Pasal 76 ayat 4 “pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah”.<sup>78</sup>

Dalam keadaan seperti ini instansi dalam hal ini BPN dan PU yang dalam hal ini Pejabat Pembuat Komitmen, berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan masyarakat terkait dengan lambatnya pembayaran uang ganti rugi, seperti yang diungkapkan oleh informan ini. Dalam menjawab aduan masyarakat berkaitan dengan belum turunnya uang ganti rugi, selalu dilakukan

---

<sup>76</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

<sup>77</sup> Wawancara dengan Wartomo sebagai Kakantah Boyolali, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>78</sup> Lihat pasal 76 Perpres No 71 Tahun 2012.

oleh panitia pengadaan tanah dengan ungkapan “nanti akan terbayarkan dengan segera hanya menunggu payung hukum dalam pencairannya”<sup>79</sup>. Hal senada juga diungkapkan informan yang lain. Dengan tetap memelihara harapan pada masyarakat dengan istilah (“*ketoke, jarene, yak e*”)<sup>80</sup>. Untuk menjawab pertanyaan dalam waktu singkat hal itu bisa, tetapi bila dalam jangka panjang belum juga terealisasi maka ketidakpuasan masyarakat itu akan menjadi masalah.

### 3. Upaya Mengatasi Ketidakpercayaan Kepada Aparat Pemerintah

Rendahnya kepercayaan masyarakat kepada aparat Badan Pertanahan Nasional selama ini ternyata masih berimbas dalam pengadaan tanah untuk Jalan Tol Solo-Mantingan yang melewati Kabupaten Boyolali, hal ini tercetus dari ungkapan satgas pengadaan tanah, “Dalam musyawarah ada *image* (kesan) ketidakpercayaan kepada instansi BPN, masyarakat berpendapat harga mestinya bisa lebih tinggi (harga yang ditawarkan di calo BPN)”<sup>81</sup>. Bila dalam musyawarah ada ketidakpercayaan terhadap instansi BPN yang dalam hal ini sebagai salah satu ujung tombak dalam proses pengadaan tanah, menerapkan cara-cara yang bisa membuat kepercayaan masyarakat meningkat dalam kegiatan ini. Cara tersebut di antaranya seperti yang diungkapkan informan berikut ini “dalam memberikan penjelasan terhadap hal ini Tim Penilai Independen diminta memberikan penjelasan kepada masyarakat secara langsung mengenai hal itu secara transparan”.<sup>82</sup> Penjelasan yang diberikan oleh tim independen tentang tata cara penentuan ganti kerugian dan nominal hasil yang akan diterima masyarakat. Hal yang menjadi pertimbangan perhitungan uang ganti rugi seperti apa yang diungkapkan oleh informan berikut ini “Indikator penilaian antara lain, nilai

---

<sup>79</sup> Wawancara dengan Agung Wiradi, Senin 26 April 2016 Jam 13.00 WIB.

<sup>80</sup> Wawancara dengan Agus sebagai PPK, hari Jum'at 30 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>81</sup> Wawancara dengan Eko sebagai satgas pengadaan tanah, Senin 26 April 2016 Jam 14.30 WIB.

<sup>82</sup> Wawancara dengan kakantah kabupaten Boyolalai Wartomo, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

ekonomi [meliputi nilai lokasi (jarak bidang dari jalan)], tempat usaha yang dibuktikan dengan legal, alas hak, kerugian ekonomi dihitung satu tahun setelah pembebasan tanah. Nilai fisik lainnya, nilai kultural dari sejarah misalnya (warisan), tidak bisa dihitung.”<sup>83</sup>

Kehati-hatian juga diterapkan pada saat identifikasi dengan melakukan “Identifikasi ulang yang dilakukan kadang menemukan beberapa hal yang bisa menjadi masalah misalnya (identifikasi yang lama pohon kelapa ada 5 setelah di data ulang ternyata ada 7). Hal ini berkaitan dengan uang ganti rugi yang akan diterima masyarakat.<sup>84</sup> Di samping itu bila ada warga masyarakat yang tidak puas maka instansi yang memerlukan tanah dalam hal ini PU turun ke lokasi dengan tim bimbingan teknis yang terdiri dari pegawai-pegawainya yang memiliki disiplin ilmu yang beragam, hal ini diungkapkan oleh informan berikut ini, “begitu ada masyarakat yang kurang puas Bantek turun ke lapangan, Bantek (dengan P2T yang lama) melibatkan berbagai disiplin keilmuan: teknik sipil, teknik geodesi, ilmu hukum, ilmu administrasi, humas (fisipol), dll.”<sup>85</sup>

#### 4. Upaya Mengatasi Ketidakpuasan Masyarakat

Dalam mensikapi reaksi masyarakat tentang belum pahamnya mereka tentang pemahaman mekanisme teknis dalam proses pencairan uang ganti rugi dilakukan oleh informan ini, “Ada dilakukan penjelasan tentang mekanisme keuangan (tidak bisa dilakukan dengan serampangan) maka tidak bisa cepat”<sup>86</sup>. Akan tetapi tidak mudah menjelaskan hal itu, karena masyarakat yang telah mencapai kesepakatan sudah mencoba mencari tanah pengganti. Reaksi masyarakat ada reaksi (sudah) diterima dan sudah mendapat ganti rugi (saya mudah mengintai (*madik-*

---

<sup>83</sup> Wawancara dengan Arief sebagai satgas pengadaan tanah, Senin 26 April 2016 Jam 14.30 WIB.

<sup>84</sup> Wawancara dengan EkoSatgas pengadaan tanah, Senin 26 April 2016 Jam 14.30 WIB.

<sup>85</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

<sup>86</sup> Wawancara dengan Wartomo Kepala kantor Pertanahan, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

*madik*), sudah tansaksi di bawah tangan), tetapi kenyataannya uang belum didapat (terjadi masalah).<sup>87</sup> Hal itu bisa dipahami dikarenakan akibat keterlambatan pembayaran yang harusnya diterima masyarakat, tetapi terhambat secara teknis sebagai pembedanya, yang dirugikan adalah masyarakat hal itu dikarenakan hilangnya kesempatan untuk memperoleh tanah pengganti sesuai keinginannya juga hilangnya uang panjar, seperti ungkapan informan berikut ini, “Masalah uang panjar (persok) yang telah masyarakat bayarkan dalam memperoleh tanah pengganti sering hilang dikarenakan uang ganti rugi belum bisa dicairkan”.<sup>88</sup> Mas Komar juga melakukan pedekatan pribadi di luar jam kerja dan dilakukan dengan mandiri<sup>89</sup>.

Ungkapan ketidakpuasan masyarakat akibat kerugian dengan berjalannya waktu ada ungkapan dalam masyarakat yang sudah sepakat dan menerima ganti rugi juga diungkapkan oleh informan berikut ini “kami dulu orang-orang yang taat undang-undang kenapa kami sekarang dirugikan”<sup>90</sup> hal ini disebabkan dengan waktu penilai yang dijalankan untuk orang-orang yang belum sepakat dengan penilai yang baru menjadi lebih besar uang ganti ruginya dibandingkan dengan yang diterima masyarakat yang lebih dahulu sepakat, hal ini terkait dengan usaha di dalam mencapai kesepakatan, dari waktu ke waktu penentuan atau tawar-menawar penentuan uang ganti rugi terus meningkat. Akan tetapi masih dibatas yang telah ditetapkan oleh tim penilai independen. Bila dilihat dengan nilai uang yang diterima tentunya tidaklah demikian, karena walaupun uang ganti rugi yang diterima yang mencapai kesepakatan paling belakang lebih besar dari yang sepakat awal lebih besar, akan tetapi nilai uangnya belum tentu menjadi lebih besar. Hal ini sejalan dengan ungkapan informan berikut ini “Dengan P2T mempengaruhi kenaikan harga tanah di tempat

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Wawancara dengan Agung Wiradi, Senin 26 April 2016 Jam 13.00 WIB.



lain (karena orang yang terkena P2T memerlukan tanah pengganti (persepsi dari orang yang akan menjual tanahnya)”<sup>91</sup>.

Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hal tersebut dilakukan dengan menerima keluhan serta memberikan penjelasan tentang hal-hal yang menjadikan ketidakpuasan mereka, seperti ungkapan informan berikut ini “Dalam menjawab aduan masyarakat berkaitan dengan belum turunnya uang ganti rugi, selalu dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dengan ungkapan “nanti akan terbayarkan dengan segera hanya menunggu payung hukum dalam pencairannya”<sup>92</sup>, serta menjelaskan tentang fungsi sosial hak atas tanah dan mekanisme pembayaran dan memberikan penjelasan tentang perubahan nilai uang dan waktu. Maka dari itu dalam memperikan penjelasan ada tim bintek, seperti ungkapan informan berikut ini, “Bantuan teknis (bantek) dari PPK dari PU memnyertakan, Akademisi, PU, Konsultan.<sup>93</sup> Hal itu dikuatkan oleh pernyataan informan berikut ini, “Begitu ada masyarakat yang kurang puas bantek turun ke lapangan, Bantek (dengan P2T yang lama) melibatkan berbagai disiplin keilmuan: teknik sipil, teknik geodesi, ilmu hukum, ilmu administrasi, Humas (fisipol) dll.<sup>94</sup>

##### **5. Upaya Mengatasi Ketidaksepahaman Masyarakat**

Ketidaksepahaman dalam pengadaan tanah di lokasi penelitian lebih disebabkan oleh tingkat pendidikan atau pengetahuan akan kegiatan tersebut. Mereka membentuk kelompok sesuai dengan tujuan dan kepentingan mereka. Maka dalam menyampaikan maksud dan tujuan serta musyawarah ganti kerugian, hal ini diungkapkan oleh informan berikut ini, “kelompok-kelompok dalam masyarakat yang terkena proyek tol, untuk itu dalam melakukan sosialisasi dan bermusyawarah di kelompokkan

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Wawancara dengan Arief sebagai satgas pengadaan tanah, Senin 26 April 2016 Jam 14.30 WIB.

<sup>94</sup> Wawancara dengan Omaruzzaman (Komar) sebagai PPK, hari Selasa 27 April 2016 jam 08.00 WIB.

sesuai dengan kepentingan masyarakat dalam kelompok tersebut”<sup>95</sup>, pendapat tersebut juga dikuatkan oleh informan berikut ini, “Beberapa kelompok orang-orang tertentu dijelaskan oleh Team Penilai Independen”<sup>96</sup>.

Dengan membagi sesuai dengan kelompok-kelompok akan lebih memudahkan dalam memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan pengadaan tanah untuk jalan tol pada tahapan sosialisai dan penyuluhan dan dalam tahapan musyawarah penentuan uang ganti kerugian. Ada ungkapan menarik yang disampaikan oleh informan ini, “Yang tidak setuju orang-orang yang berpendidikan”<sup>97</sup>. Hal ini tidak terlepas dari 2 orang warganya yang sampai penelitian ini belum setuju, yaitu Sabar motor dan Suyadi. Tim peneliti menemukan perbedaan persepsi di antara pelaksana dalam hal ini BPN & PU dan masyarakat. Dari sisi pelaksana sikap ketidaksetujuan terhadap uang ganti rugi dalam hal ini (Bapak Suyadi), peneliti menangkap bahwa hal itu sebagai penghambat kegiatan (dikonotasikan negatif). Setelah tim peneliti bertemu dengan Bapak Suyadi, ternyata peneliti menemukan suatu yang berbeda (kalau menurut satgas pengadaan tanah di katakan (*ngeyelan*, dan tidak butuh duit (uang), sehingga sulit untuk mencapai kata sepakat. Peneliti mempunyai kesan beliau (Bapak Suyadi) cukup terbuka dalam berdiskusi, dan beliau hanya ingin memperjuangkan hak untuk memperoleh ganti kerugian yang benar menurut beliau, dengan mengatakan (*wong seng* jaraknya 70 samapai 80 meter dari jalan kok ganti ruginya lebih besar, lha tempat saya 7 meter dari jalan kok lebih rendah, Luas bidang tanah saya 1256 yang terkena, jarak dari jalan 7 meter seharusnya harganya 607.000, kok di hargai 485.000 saya bertahan), setelah peneliti dan Bapak Suyadi ke lokasi tanah yang di permasalahan, memang kenyataannya dekat dengan jalan raya (pengubung antar kecamatan). Bapak

---

<sup>95</sup> Wawancara dengan Agus sebagai PPK, hari Jum’at 30 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>96</sup> Wawancara dengan Wartomo, Hari Senin 26 April 2016 jam 10.00 WIB.

<sup>97</sup> Wawancara dengan Widaryanto sebagai Kepala Desa Banggak, hari Kamis 29 April 2016, jam 09.00 WIB.

Suyadi mengatakan “*asal iseh iso rembugan masalahe yo mesthi iso rampung*”, bahwa nanti juga akan selesai jika mau musyawarah (berembuk).

Setelah penerimaan uang ganti rugi upaya mengatasi ketidaksepahaman tentang penggunaan uang tersebut masih perlu dilakukan dengan pendampingan dan pengarahan kepada warga masyarakat penerima UGR, seperti apa yang disampaikan informan berikut ini, “*lakone jalan tolengko piye ra ngerti seng penting*, uang dapat atau sisa untuk beli lagi (tanah)”<sup>98</sup>, Disarankan “dari tanah kembali ke tanah” maksudnya UGR dibelikan tanah pengganti (sawah dibelikan sawah), ini merupakan kepedulian aparat desa sawahan dengan kondisi warga yang menerima uang ganti kerugian.

## J. Kesimpulan Dan Saran

### 1. Kesimpulan

- a. Penerapan azas keterbukaan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan pada Pengumuman, Inventarisasi dan IP4T, Penilaian ganti kerugian. Musyawarah penetapan ganti kerugian
- b. Kendala Kendala yang dihadapi dalam penerapan Azas keterbukaan:
  - 1) Kendala ketidaksepakatan tentang uang ganti rugi,
  - 2) Ketidaktepatan pembayaran uang ganti rugi
  - 3) Kekurangpercayaan kepada aparat pemerintah,
  - 4) Ketidakpuasan masyarakat,
  - 5) Ketidaksepahaman masyarakat
- c. Upaya Mengatasi kendala penerapan azas keterbukaan
  - 1) pendekatan dengan masyarakat dan berinteraksi langsung dengan masyarakat pemilik HAT, serta menggunakan tanah sisa sebagai alat negosiasi.
  - 2) Menerapkan keterbukaan dalam setiap proses pengadaan tanah

---

<sup>98</sup> Wawancara dengan Poniman, Kades Sawahan, hari Rabu 28 April 2016 jam 09,00 WIB.

- 3) Selalu menyampaikan jawaban yang menimbulkan harapan pada masyarakat dan berkoordinasi dengan pemerintah pusat.
- 4) Dalam menyampaikan penjelasan kepada masyarakat melibatkan berbagai SDM dengan disiplin ilmu yang beragam
- 5) Melakukan sosialisasi dengan berkelompok dan memberikan pendampingan dalam mempergunakan UGR

## **2. Saran**

Dalam upaya penerapan azas keterbukaan dalam pengadaan tanah diperlukan persiapan SDM yang lebih baik dan mampu berkomunikasi dan transparan dalam setiap proses kegiatan pengadaan tanah. Serta harus ada keterkaitan yang erat antar departemen dalam menjalankan kegiatan pengadaan tanah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- A'an Tianlajanu, 2014, "Legalitas Pelepasan Tanah Kas Desa Dibal untuk Pembangunan Jalan TOL Solo Mantingan", Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Solo.
- Achmad Taqwa Aziz "Masalah pengadaan tanah untuk pembangunan PLTU di Batang, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN No 40 Tahun 13.
- Azwar, Saifuddin. 2004. "Metode Penelitian edisi pertama, cetakan kelima". Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Baihaqii, 2009, "Landasan Yuridis Terhadap Aturan Hukum Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". Jurnal Ilmiah Peuradeun International Multidisciplinary Vol. II, No. 02, Mei 2014.
- Citraningtyas Wahyu Adhie, 2010, "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Solo.
- Deny catur purnayudha, 2010, "Permasalahan hukum pengadaan tanah pembangunan jalan lingkar selatan di kecamatan sidomukti salatiga", Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Dian Aries Mujiburohman dan Kusminarto "Aspek hak asasi manusia dalam pengadaan tanah, jurnal ilmiah pertanahan PPPM-STPN no 40 Tahun 13.
- Endang Retnowati, 2008. "Keterbukaan Informasi Publik dan Good Governance Keterbukaan Informasi Publik Dan Good Governance (Antara Das Sein Dan Das Sollen)". Jurnal PERSPEKTIF Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya Volume XVII No. 1 Tahun 2012 Edisi Januari.
- Gunanegara dalam Monica Puspita dkk editor 2016 "Generasi muda reforma agraria, STPN Press, Yogyakarta hal 104.
- Laila Sari 2014 "Kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk megembangkan universitas gadjah putih di kampung belang

- babeka kecamatan pengasing kabupaten aceh tengah” Tesis, uniuversitas terbuka jakarta.
- Mahfud Marbun, 1987, ,Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta.
- Moleong J. Lexy. (2008). “Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi”. PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Melia Yusri, “analisis yuridis, ekonomi dan politik dalam pengadaan tanahbagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum”. Jurnal iptek pertanahan, vol 2 no 1 Mei 2012.
- Mulyani, Anggit 2014, “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Pati Selatan Dan Implikasinya Terhadap Pemberian Ganti Kerugian” (Studi Pengadaan Tanah di Desa Sidoharjo, Kecamatan Pati), Thesis, Universitas Muria Kudus, Kudus.
- Maria SW Sumarjono, 2007, Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi, Kompas, Jakarta.
- Nugroho, Aristiono, 2012, Pengetahuan Ringkas Metode Penelitian Kualitatif, Yogyakarta, STPN.
- Reza A.A. Wattimena, 2007, Melampaui Negara HukumKlasik, Locke-Rousseau-Habermas, Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- Satjipto Rahardjo, 2006,, Membedah Hukum Progresif, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta,
- Sentot Sudirman, 2014.”Pembangunan jalan tol di Indonesia, kendala pembebasan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dan gagasan upaya penyelesaian”jurnal ilmiah per-tanahan PPPM-STPN no 40 Tahun 13.
- Sonny Djoko Marlianto, Tahun 2010 “Konsyinas Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Uumum (Studi Penga-daan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Sema-rang-Solo Di Kabupaten Semarang)” Tesis. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sugiyono. (2008). “Memahami Penlitan Kualitatif”. Alfabeta, Ban-dung.
- Wahyu Candra Alam, 2010 “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar Dan Penetapan Ganti Kerugiannya. (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto Di Kota Tangerang)”Tesis, Univesitas Diponegoro, Semarang.

Undang-undang Dasar 1945.

Undang-undang No. 14 Tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Rumah Konunikasi, Peluang Kajian Keterbukaan Informasi Publik 23 Mei, 2011 (diakses tgl 22 pukul 11.00).

<http://boyolalikab.go.id/> diakses tgl 12oktober jam 08.30

[https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Boyolali](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Boyolali) diakses tgl 12oktober jam 08.30

[http://kamus\\_bahasa\\_indonesia.org/upaya/mirip](http://kamus_bahasa_indonesia.org/upaya/mirip). Kamus Bahasa Indonesia.org diakses tgl 9 september jam 0925

<http://Solopos> Sabtu wage 14 Mei 2016 diakses jam 10.30 wib