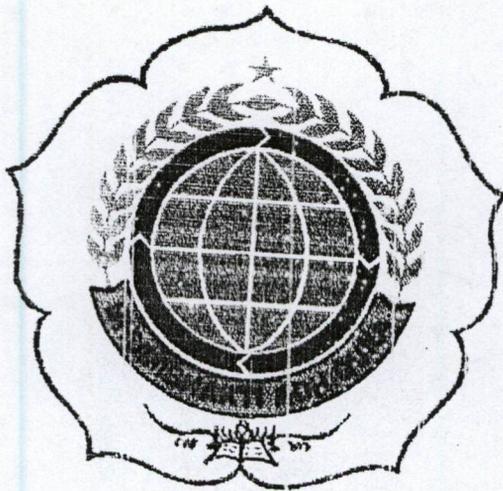


**EVALUASI PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH
UNTUK JALAN LINGKAR (*RING ROAD*) BARAT
DI KOTA MADIUN PROVINSI JAWA TIMUR**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh
Sebutan Sarjana Sains Terapan
Jurusan Perpetaan**



Oleh :

RUSMAWATI SETIJANINGRUM
NIM 0101879

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2005**

INTISARI

Perkembangan pembangunan berdampak terhadap meningkatnya pemanfaatan tanah untuk berbagai kepentingan termasuk juga untuk kepentingan umum. Dalam hal pemanfaatan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diperlukan suatu ketersediaan tanah yang diperoleh melalui kegiatan Pengadaan Tanah. Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan pada Keppres No. 55 Tahun 1993. Begitu pula pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar (*ring road*) Barat di Kota Madiun. Dalam pelaksanaannya tidak menutup kemungkinan terhadap adanya permasalahan yang timbul. Proses penetapan besarnya ganti kerugian dalam musyawarah yang berbelit-belit menyebabkan pemerintah harus mengalihkan lokasi pembangunan jalan sebanyak tiga kali. Lebih jauh lagi pelaksanaan pengadaan tanah yang diindikasikan belum sepenuhnya sesuai dengan peraturan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sesuai tidaknya pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar (*ring road*) Barat di Kota Madiun dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994 dan kendala yang terjadi serta upaya penyelesaiannya.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, dengan obyek penelitian seluruh masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan lingkar di Kelurahan Manguharjo, Kelurahan Winongo, Kelurahan Ngegong dan Kelurahan Sogaten yang berjumlah 131 orang. Jumlah sampel yang diambil sebanyak 35 orang dengan menggunakan teknik *random sampling* secara proporsional pada empat kelurahan. Teknik pengambilan data dilakukan dengan cara kuisioner, studi dokumentasi dan wawancara. Teknik analisis data menggunakan tabel frekuensi yang diinterpretasi secara kualitatif dan dievaluasi berdasarkan Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994.

Hasil pengumpulan data menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar barat di Kota Madiun belum sepenuhnya sesuai dengan peraturan. Hal ini ditunjukkan dengan; a). Pelaksanaan inventarisasi yang tidak berjalan efektif dan tidak dibuat dalam bentuk peta; b). Pengumuman hasil inventarisasi yang tidak dilaksanakan di Kantor Pertanahan, Kecamatan maupun masing-masing Kelurahan; c). Penetapan besarnya ganti kerugian yang berbeda antar Kelurahan, ganti kerugian selain uang yang tidak dibuatkan Berita Acara; d). Pembuatan Surat Pernyataan Pelepasan Hak yang digabung dengan tanda terima ganti kerugian. Berdasarkan fakta tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar Barat di Kota Madiun belum sepenuhnya sesuai dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994.

DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
INTISARI.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Batasan Masalah.....	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
1. Tujuan Penelitian.....	7
2. Kegunaan Penelitian.....	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN.....	9
A. Tinjauan Pustaka.....	9
B. Kerangka Pemikiran.....	23
C. Anggapan Dasar.....	27
D. Definisi Operasional.....	27

BAB III. METODE PENELITIAN.....	30
A. Metode yang digunakan	30
B. Lokasi Penelitian	30
C. Subyek dan Obyek Penelitian.....	31
D. Populasi dan Sampel.....	31
E. Jenis Dan Sumber Data.....	34
F. Tehnik Pengumpulan Data	36
G. Tekhnik Analisa Data.....	36
BAB IV. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN.....	37
A. Keadaan Fisik Wilayah	37
1. Kondisi Geografis Wilayah	37
2. Batas dan Luas Wilayah.....	37
3. Penggunaan Tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Madiun.....	39
B. Keadaan Sosial Ekonomi.....	42
1. Jumlah Penduduk	42
2. Tingkat Pendidikan.....	44
3. Berdasar Mata Pencaharian.....	45
C. Keadaan Jalan di Kota Madiun	47
BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	50
A. Pengadaan Tanah Untuk Jalan lingkak (<i>ring road</i>) Kota Madiun	50

B. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar oleh Panitia Pengadaan Tanah.....	57
C. Kendala Yang Dihadapi Selama Pelaksanaan Pengadaan Tanah Serta Upaya Penyelesaiannya.....	86
D. Evaluasi Keseluruhan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Barat di Kota Madiun.....	88
BAB VI. PENUTUP	96
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	97

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang mempunyai kedudukan sangat strategis dan penting. Tanah bagi manusia adalah sumber penghidupan dan kehidupan, baik untuk tempat tinggal maupun sebagai faktor produksi. Eratnya hubungan manusia dengan tanah serta seiring dengan adanya penambahan penduduk menyebabkan kebutuhan akan tanah menjadi semakin meningkat pula sementara luas tanah relatif tetap.

Perkembangan pembangunan yang pesat dewasa ini berdampak terhadap semakin meningkatnya pemanfaatan tanah baik untuk pembangunan industri, sekolah, pasar, perkantoran, jalan umum dan sebagainya. Mengingat pentingnya tanah bagi pembangunan, maka perlu adanya ketersediaan tanah untuk melaksanakan pembangunan tersebut. Ketersediaan tanah itu diperoleh melalui kegiatan pengadaan tanah atau yang dahulu dalam Permerdagri No. 15 Tahun 1975 disebut dengan pembebasan tanah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, istilah pembebasan tanah tersebut kemudian disebut Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kegiatan pengadaan tanah merupakan salah satu upaya yang ditempuh oleh pemerintah untuk memperoleh tanah bagi kegiatan pembangunan, khususnya pembangunan untuk kepentingan umum. Namun hampir semua tanah yang dibutuhkan untuk proses pengadaan umumnya telah dimiliki dan dikuasai masyarakat. Pihak yang akan menggunakan tanah dalam prakteknya harus terlebih dahulu menguasai tanah tersebut. Negara/Pemerintah bila akan membangun untuk kepentingan umum di atas Tanah Negara sekalipun dalam prakteknya terpaksa harus terlebih dahulu menguasai tanah tersebut dengan proses pembebasan dari penggarapnya atau pemakainya, namun dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 bahwa:

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di mana dalam hal ini pembangunan dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Konsideran (menimbang) b dari Keppres tersebut diatas menyatakan :

Bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Kegiatan pembangunan baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun pihak swasta dalam melakukan pengadaan tanah harus memperhatikan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW)

setempat. Kegiatan tersebut dilaksanakan dalam rangka pengembangan wilayah sebagai proses pembangunan dengan memperhatikan segala aspek wilayah, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 bahwa:

Pengadaan tanah dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang di perlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan terlebih dahulu, dan bagi daerah yang belum menetapkan Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang yang telah ada (Boedi Harsono 2004: 409).

Mengenai pengertian kepentingan umum Maria S.W Sumardjono (1994, dalam Oloan Sitorus dkk, 1995: 16) berpendapat bahwa kriteria dari suatu pembangunan dikatakan sebagai kepentingan umum adalah: bahwa kegiatan pembangunan itu dilakukan oleh pemerintah, selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam pelaksanaannya ada beberapa hal yang sering menjadi perhatian dan menimbulkan permasalahan apabila tidak dilaksanakan sesuai ketentuan. Misalnya masalah pelaksanaan musyawarah mufakat pada saat penentuan besarnya ganti kerugian atas tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang terkait dengan tanah. Ganti kerugian merupakan masalah khusus yang perlu menjadi prioritas

utama dalam penyelesaiannya. Tanah di daerah perkotaan dipandang memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga besarnya ganti kerugian menjadi sangat penting bagi masyarakat di kota.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum banyak menimbulkan masalah. Panitia Pengadaan Tanah belum melaksanakan tugas dengan baik, dapat dilihat pada saat rapat musyawarah harga masih sering terjadi anggota Panitia Pengadaan Tanah yang tidak hadir. Seperti pada kasus yang terjadi di Indramayu, sewaktu PLN memerlukan tanah untuk Proyek Jaringan Induk Jawa Barat. Pada saat acara musyawarah tidak seorangpun dari pihak PLN dan Panitia Pengadaan Tanah yang hadir (Maria S.W Sumardjono 1999: 26). Seperti dikatakan:

Timbulnya berbagai kasus dalam masyarakat adalah disebabkan ketidakmampuan panitia memberikan penyelesaian yang sebaik-baiknya, di samping berbagai penyelewengan atau manipulasi yang dilakukan oleh oknum panitia (Soejono dan Addurrahman 2003: 84)

Penyelewengan atau manipulasi yang dimaksud adalah oknum panitia yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan yang berlaku mengenai pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar di Kota Madiun penyelewengan yang dilakukan oleh panitia pengadaan adalah tidak membentuk Tim Inventarisasi.

Panitia Pengadaan Tanah merupakan panitia tetap, yang mungkin berganti adalah Camat dan Kepala Desa/Lurah (H. Abdurrahman 1996 :129). Panitia ini berperan sebagai fasilitator yang

menghubungkan antara Instansi yang memerlukan tanah dengan masyarakat yang mempunyai tanah. Sebagai fasilitator Panitia Pengadaan Tanah berkewajiban dalam menjembatani hubungan antara instansi yang memerlukan tanah dengan masyarakat pemilik tanah. Apabila Panitia Pengadaan Tanah tidak melaksanakan fungsinya maka pelaksanaan pengadaan tanah tidak akan berjalan lancar karena komunikasi antara instansi yang memerlukan tanah dengan pemilik tanah sulit terjadi.

Panitia Pengadaan Tanah merupakan sebuah lembaga yang sangat dirasakan perlu keberadaannya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Kota Madiun dalam perkembangannya memerlukan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kota Madiun memiliki dua kegiatan pengadaan tanah yaitu untuk perluasan terminal dan jalan lingkar (*ring road*) yang rencananya dibangun mengelilingi wilayah Kota Madiun. Pembangunan jalan lingkar yang sudah terealisasi adalah *ring road* bagian Barat. Jalan lingkar sangat diperlukan keberadaannya mengingat kondisi jalan utama antar provinsi aksesnya menjadi satu dengan jalur kota dan melalui sebuah jembatan yang sudah tidak layak untuk dilalui kendaraan bermuatan besar. Selain itu keberadaan jalan lingkar sebagai upaya mengurangi kemacetan arus lalu lintas kendaraan yang memasuki wilayah Kota.

Jalan lingkar yang dibangun ini melalui kawasan pertanian dan sebagian permukiman penduduk. Penentuannya disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota Madiun yang dibuat Bappeda. Selain itu pertimbangannya adalah kemudahan dalam pelaksanaannya kalau banyak melalui sawah dan perumahan yang sedikit.

Pembangunan jalan lingkar ini menggunakan Dana Alokasi Umum (DAU) dari APBN/ APBD Kota Madiun tahun anggaran 2002/2003 sehingga pelaksanaan maupun pemeliharannya merupakan kewenangan serta tanggung jawab dari Pemerintah Daerah. Pembangunan jalan ini melalui bidang tanah milik masyarakat sebanyak 131 jiwa. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk jalan lingkar ini berdasarkan pada Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994, yang dalam pelaksanaannya tidak menutup kemungkinan adanya permasalahan, mulai dari pelaksanaan penetapan lokasi sampai dalam kegiatan pemberian ganti kerugian sekaligus pelepasan atau penyerahan hak.

Berdasarkan uraian dari alasan-alasan yang telah di kemukakan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul "EVALUASI PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK JALAN LINGKAR (*RING ROAD*) BARAT DI KOTA MADIUN PROVINSI JAWA TIMUR".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar (*Ring Road*) Barat di Kota Madiun Provinsi Jawa Timur telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 jo. PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994 ?
2. Apakah ada kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar serta bagaimanakah upaya penyelesaian yang dilakukan?

C. Batasan Masalah

1. Kegiatan pengadaan tanah untuk jalan lingkar (*Ring Road*) Barat di Kota Madiun yang dilakukan pada tahun 2002/2003
2. Tahapan kegiatan dalam pengadaan tanah dimulai dari penetapan lokasi pembangunan sampai dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah berdasar Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No 1 Tahun 1994.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan lingkar (*Ring Road*) Barat di Kota Madiun Provinsi Jawa

Timur dengan ketentuan yang telah ditetapkan di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Jo. PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994 serta kendala apa saja yang terjadi selama pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Barat.

2. Kegunaan Penelitian

1. Untuk menambah dan mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang pertanahan khususnya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Madiun Provinsi Jawa Timur.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta pembahasan terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar (*Ring Road*) Barat di Kota Madiun Provinsi Jawa Timur, dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaannya terdapat ketidaksesuaian dengan peraturan yang berlaku yaitu Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1994, serta adanya kendala atau hambatan. Ketidaksesuaian atau penyimpangan yang dilakukan serta kendala yang terjadi adalah sebagai berikut:

1. Ketidaksesuaian yang terjadi adalah:
 - a. Tim Inventarisasi yang tidak dibentuk oleh Panitia Pengadaan Tanah.
 - b. Inventarisasi yang tidak berjalan dengan baik dan hasilnya juga tidak dibuat dalam bentuk peta.
 - c. Hasil inventarisasi yang berupa daftar tidak diumumkan di Kantor Pertanahan maupun Kecamatan serta semua Kelurahan.
 - d. Ganti Kerugian selain uang tidak dibuatkan Berita Acara.
 - e. Surat pernyataan pelepasan hak yang digabung dengan tanda terima ganti kerugian

Hal ini terjadi karena keterbatasan pelaksana dalam hal pengetahuan serta keinginan untuk memahami peraturan yang berlaku sehingga menyebabkan tahapan-tahapan yang seharusnya dilaksanakan tidak dilakukan. Tahapan yang tidak dilaksanakan dapat menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Pengumuman hasil inventarisasi yang tidak dilaksanakan dapat menimbulkan protes masyarakat yang tanahnya terkena proyek apabila tidak sesuai dengan keadaan di lapangan. Keterbatasan sumber daya manusia, dana dan waktu, juga menyebabkan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan tidak sepenuhnya memperhatikan peraturan dan asal cepat selesai yang menurut mereka tidak akan menimbulkan masalah.

2. Kendala yang terjadi adalah : adanya kesulitan dalam mencapai kesepakatan tentang besarnya ganti kerugian. Kesulitan ini menyebabkan perubahan lokasi pembangunan jalan sebanyak tiga kali.

Hal ini terjadi karena kurang aktifnya upaya pendekatan persuasif yang dilakukan pihak pemerintah terhadap masyarakat pada saat musyawarah yang menyebabkan pembangunan berganti lokasi sebanyak tiga kali.

B. Saran

Pelaksanaan pembangunan jalan lingkar dapat berhasil apabila masing-masing pihak sadar akan perannya. Maksudnya adalah

apabila seluruh komponen yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah sadar akan tugas dan fungsinya maka semua tahapan akan terlaksana sesuai dengan peraturan. Seperti diuraikan pada kesimpulan bahwa apabila ada tahapan-tahapan yang tidak dilaksanakan maka akan dapat menimbulkan masalah.

Keberhasilan dari pelaksanaan pengadaan tanah tidak lepas dari peran aktif dari pihak pemerintah dalam memberikan penyuluhan kepada masyarakat. Kondisi masyarakat yang cukup heterogen dalam kehidupan sosial ekonomi memerlukan ketelatenan pihak pemerintah saat memberikan pengarahan dalam rangka pemberian ganti kerugian. Sistem pendekatan persuasif merupakan alternatif utama sehingga masyarakat bisa terbuka kesadarannya untuk ikut berperan serta dalam pembangunan

Diperlukan suatu evaluasi yang didasarkan pada peraturan yang berlaku, yaitu Keppres No. 55 Tahun 1993 jo PNMA/KBPN No. 1 Tahun 1994, sehingga akan dapat diketahui permasalahan yang ada dan penyebabnya. Perlunya persiapan sarana dan prasarana sebelum pelaksanaan pengadaan tanah sehingga dapat diantisipasi adanya kemungkinan yang tidak diharapkan akan terjadi.

Harapan semua pihak bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dikesempatan mendatang akan lebih baik dalam segala hal. Hasilnya pun diharapkan memberikan manfaat serta kemudahan dan kemajuan bagi kehidupan masyarakat sekitar maupun yang lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. (1996). Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia Edisi Revisi. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Arikunto, S. (1998). Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Rhineka Cipta. Jakarta.
- Fakih, Mansour. (1995). Tanah, Rakyat dan Demokrasi. Forum LSM/LPSM DIY. Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. (2004). Hukum Agraria Indonesia , Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Djambatan. Jakarta.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2003). Pedoman penulisan Proposal Penelitian dan Skripsi. Yogyakarta.
- Sitorus, Oloan, dkk . (1995). Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah. CV. Dasamedia Utama. Jakarta.
- Soejono dan Abdurrahman. (2003). Prosedur Pendaftaran Tanah. Rineka Cipta. Jakarta.
- Sumardjono, Maria . S .W . (1999). Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Pertanahan. Fak Hukum UGM. Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S .W. (2001). Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. PT Kompas Media Nusantara. Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W. (2005). "Pembangunan Infrastruktur", Kompas (29 April 2005)

Peraturan-peraturan :

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

2. Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.