

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA
MASYARAKAT (PPMI)

LAPORAN PENELITIAN

KEBIJAKAN DAN PRAKSIS PENGADAAN TANAH DI INDONESIA
MELALUI PENDEKATAN STAKEHOLDER ANALYSIS
(Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Surabaya – Mojokerto)



Disusun oleh :

SETIOWATI
AGUNG NUGRAHA BIMASENA
SUKMO PINUJI

Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan
Nasional
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Yogyakarta
2016

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
BAB I PENDAHULUAN	3
1.1 Latar Belakang	3
1.2 Permasalahan Penelitian.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
II.1. Kendala dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	8
II.1.1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum	8
II.1.2. Kendala dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	9
II. 2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Perkaban Nomor 5 tahun 2012)	10
II.2.1. Pelaksana pengadaan tanah.....	10
II.2.2. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah	11
II.2.3. Penyiapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah.....	11
II.2.4. Inventarisasi dan Identifikasi.....	11
II.3. Pertanyaan Penelitian	12
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	13
III.1. Metode Penelitian	13
III.2. Lokasi Penelitian.....	13
III.3. Tahapan Penelitian	13
III.4. Metode Pengumpulan Data	14
III.5. Metode Analisis Data	14
III.6. Defenisi Operasional.....	15
BAB IV PERATURAN PERUNDANGAN DAN PRAKSIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM	18
IV.1. Peraturan Perundangan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	18
IV.2. Praksis Pelaksana Pengadaan Tanah dan <i>Stakeholder</i> Yang Terlibat.....	20
Bab V PERAN DAN <i>CONFILCT OF INTEREST STAKEHOLDERS</i> DALAM PROSES PENGADAAN TANAH	25
V.1. Pelepasan Hak untuk Tanah Kas Desa.....	26
V.2. Analisis <i>stakeholder</i> dalam proses pengadaan tanah untuk TKD.....	28
V.3. Pelepasan Hak Tanah Wakaf.....	33
V.4. Analisis <i>stakeholder</i> dalam proses pembebasan tanah untuk tanah wakaf.....	34
V.5. <i>Stakeholder engagement plan</i>	43
BAB VI ANALISIS REGULASI PENGADAAN TANAH DENGAN PERATURAN LAIN YANG TERKAIT	47
VI.1. Peraturan Perundangan Pengadaan Tanah.....	47
VI.2. Peraturan Pelepasan Hak Tanah Wakaf.....	47
VI.3. Peraturan Pelepasan Hak Tanah Kas Desa.....	49
VI.4. Analisis Keselarasan Pelaksanaan Peraturan Pengadaan Tanah dengan Pelepasan Hak Tanah Wakaf dan TKD	51
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	52
VII.1. Kesimpulan	52
VII.2. Saran	53
DAFTAR PUSTAKA	54

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengadaan tanah selalu membawa konsekuensi positif maupun negatif di hampir semua negara, termasuk pula Indonesia. Terlepas dari perspektif hukum, kepentingan bersama dan legalitas yuridis, pengadaan tanah sering dianggap sebagai sebuah mekanisme “pengurusan legal” yang memberi dampak sosio-ekonomi, hak asasi manusia, maupun lingkungan. Masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Hal inilah yang seringkali menjadi kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah (*compulsory land acquisition*), sehingga pelaksanaannya seringkali membutuhkan waktu yang lama, alot, tidak efisien, dan tak jarang pula menimbulkan konflik dalam masyarakat (FAO, 2008).

Bagi sebuah pembangunan, *compulsory land acquisition* merupakan suatu hal yang mutlak harus dilakukan, dan menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam hal penyelenggaraannya. Pembangunan infrastruktur merupakan prasyarat utama dalam mencapai suatu kemajuan, karena dapat memicu pertumbuhan ekonomi, mendorong pemerataan pembangunan, peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hidup dan lain sebagainya. Meskipun begitu, pengadaan tanah hampir selalu menimbulkan kontradiksi yang berujung kepada tarik ulur antara Pemerintah sebagai lembaga penyelenggara dan masyarakat sebagai pemilik tanah, yang menimbulkan kerugian baik dari segi ekonomi maupun sosial kemasyarakatan. Beberapa contoh isu-isu yang muncul dari kegiatan pengadaan tanah diantaranya adalah ketidakadilan mengenai besaran ganti rugi yang ditetapkan, transparansi dalam penentuan ganti rugi, kurangnya akses para pemilik tanah terhadap pasar tanah, absennya kompensasi atas faktor lain seperti faktor historis, nilai-nilai budaya tertentu, akses terhadap network/jaringan ekonomi bagi penduduk yang terkena, bahkan sampai kepada munculnya spekulasi-spekulasi tanah yang merugikan masyarakat pemilik tanah menjadi beberapa hal umum yang sering timbul dalam kegiatan pengadaan tanah (Larbi et al., 2004, Syagga and Olima, 1996, Ding, 2007). Lebih lanjut, dampak turunan lain seperti meningkatnya laju urbanisasi akibat tercabutnya masyarakat dari sumber penghidupan mereka (tanah), meningkatnya kemiskinan pada kelompok masyarakat tertentu, degradasi kualitas lingkungan akibat perkembangan wilayah yang kurang terencana, serta beberapa contoh lain, merupakan hal-hal yang seringkali tidak diperhitungkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, dan umumnya muncul di negara-negara berkembang (FAO, 2008, Ding, 2007).

Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria disebutkan bahwa “ untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Tata cara pencabutan hak atas tanah tersebut selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (UU Nomor 20 Tahun 1961), meskipun undang-undang ini masih berlaku tetapi jarang digunakan.

Pengadaan tanah mulai dikenal tahun 1993 ketika keluar Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (Keppes No.55 Tahun 1993) Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian diterbitkan kembali regulasi pengadaan tanah yang baru. Peraturan pengadaan tanah yang baru tersebut adalah Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 36 Tahun 2005), yang mana kemudian diperbarui kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 65 Tahun 2006). Bersamaan dengan diterbitkannya Perpres No.65 Tahun 2006 kata pencabutan hak atas tanah yang semula masih dimuat dalam Pasal 1 angka 3 Perpres No. 36 Tahun 2005 kemudian diubah dan tidak dimuat lagi dalam Perpres No. 65 Tahun 2006. Dihilangkannya tatacara pencabutan hak atas tanah dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut menimbulkan kesan positif bagi pemerintah, sehingga tidak lagi menunjukkan kesewenang-wenangan dalam melepaskan hak atas tanah dari masyarakat pemilik tanah. Adapun peraturan pelaksanaan dari Perpres No. 65 Tahun 2006 tersebut, kemudian diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 (Perkaban No.3 Tahun 2007).

Selanjutnya pada tahun 2012 diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Sebagai peraturan pelaksanaannya diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 (Perkaban No.5 Tahun 2012). Kemudian diterbitkan juga Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 (Perpres No.71 tahun 2012) yang disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 (Perpres No.40 Tahun 2014), sebagai perubahan pertama dan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 (Perpres No.99 Tahun 2014) sebagai perubahan kedua, lalu Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 (Perpres No. 30 Tahun) tentang perubahan ketiga, dan akhirnya Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 (Perpres No. 148 Tahun 2015) tentang perubahan keempat.

Salle (2007:1) menyatakan bahwa sebagai bagian dari hukum agraria nasional, peraturan pengadaan tanah harus mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum. Hal tersebut tersurat pada dasar hukum agraria nasional poin ke empat yang diletakkan dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial ". Persoalan pengadaan tanah menyangkut dua dimensi dimana keduanya harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu pemerintah dan masyarakat harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hak tersebut. Permasalahannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering mengalami masalah dalam proses perolehannya. Pernyataan ini menegaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang atau masyarakat tidak dibenarkan jika tanah itu akan digunakan atau tidak digunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya, akan tetapi juga harus mempertimbangkan kepentingan umum. Adapun ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum.

Kepentingan umum dan kepentingan pribadi haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan, kebahagiaan rakyat seluruhnya, lanjut pendapat Salle (2007 : 1). Capaian tujuan tersebut tentu bukan tanpa

masalah terkait dengan permasalahan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Sumardjono (2008: 240) menyatakan bahwa pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok, yakni (1) batasan/definisi kepentingan umum, (2) mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, (3) serta tatacara pengadaan tanah yang harus ditempuh. Adanya ketiga permasalahan pokok tersebut, menyebabkan proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini pada akhirnya akan terhambat dalam proses pelaksanaannya.

Hal tersebut menggambarkan bahwa hampir dalam setiap kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum selalu menghadapi kendala-kendala pembebasan tanah. Fenomena ini kemungkinan juga terjadi pada proyek pembangunan jalan, karena jalan mempunyai peranan yang sangat penting. Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, jalan mempunyai peranan yang sangat penting, yaitu untuk mewujudkan sasaran pembangunan yang ditetapkan, seperti pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu pembangunan yang sekarang sedang dilakukan oleh pemerintah adalah pembangunan infrastruktur berupa jalan tol Surabaya - Mojokerto yang merupakan bagian dari pembangunan ruas jalan tol trans Jawa.

Jalan tol trans Jawa adalah jaringan jalan tol yang menghubungkan kota-kota di pulau Jawa. Jalan tol ini menghubungkan dua kota terbesar di Indonesia, yaitu Jakarta dan Surabaya. Maksud dan tujuan dibangunnya jalan tol trans Jawa adalah untuk meningkatkan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam melayani lalu lintas di koridor trans Jawa, meningkatkan produktivitas melalui pengurangan biaya distribusi dan menyediakan akses ke pasar regional maupun internasional.

Jalan Tol Surabaya - Mojokerto atau biasa disingkat jalan Tol Sumo terdiri dari empat seksi yaitu seksi IA sepanjang 2,3 km yang membentang antara Waru-Sepanjang telah beroperasi sejak Agustus 2011, sedangkan Seksi IV yang menghubungkan antara Mojokerto - Krian Kabupaten Mojokerto, membentang sepanjang 18,47 Km telah diresmikan Presiden Joko Widodo pada tanggal 19 Maret 2016 dan resmi beroperasi sejak diresmikan. Adapun Seksi IB sepanjang 4,3 Km antara Sepanjang-Western Ring Road (WRR) Surabaya, dan pembebasan Seksi II baru 67,75 % , sepanjang 5,1 Km membentang antara Western Ring Road (WRR)-Driyorejo Gresik serta Seksi III 76,72 % sepanjang 6,1 Km akan menghubungkan Driyorejo-Krian, ketiga seksi ruas jalan tersebut belum selesai pembebasannya maupun proses konstruksinya. (Tribunnews, Minggu 20 Maret 2016)

Sebagai tindak lanjut rencana pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto yang memerlukan tanah, sementara ketersediaan tanah negara bebas yang sama sekali tidak di haki atau diduduki orang atau pihak-pihak berkepentingan lainnya adalah sangat terbatas. Dengan perkataan lain, tanah-tanah di Indonesia sekarang ini pada umumnya sudah dipunyai atau setidaknya-tidaknya ada yang menduduki (Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004 :1). Sehubungan tanah yang sudah ada sekarang sudah banyak yang dimiliki atau dilekati oleh suatu hak, maka salah satu cara untuk memperolehnya yaitu dengan mengambil tanah tersebut dari pemiliknya yang disertai pemberian ganti rugi. Kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah disebut dengan pengadaan tanah (Pasal 1 angka 1 Perpres Nomor 65 Tahun 2006).

Pemerintah mempunyai kewenangan untuk memperoleh tanah dari pemilik tanah, karena pemerintah mempunyai kewenangan konstitusional sesuai Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana ditegaskan dalam pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi : “Bumi air dan kekayaan alan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat :. Kekuasaan Negara sebagaimana tersebut di atas , meliputi seluruh tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia baik yang telah dikuasai oleh orang atau badan hukum dengan sesuatu hak, maupun yang tidak dikuasai oleh orang atau badan hukum.

Banyak penelitian yang telah dilakukan terkait pengadaan tanah (*compulsory land acquisition*), khususnya di negara-negara berkembang, yang hampir semuanya berujung kepada benang merah pada konflik kepentingan atas tanah antara masyarakat dan pemerintah (*people vs power*). Beberapa penelitian tersebut menyoroti bahwa kebanyakan, peraturan yang ada luput menangkap esensi tanah yang tidak hanya sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupan, tapi juga terhadap interaksi sosial ekonomi yang terbentuk selama bertahun-tahun dan telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat setempat. Beberapa makalah bahkan menyebutkan bahwa masalah pembangunan (dalam konteks pengadaan tanah) “gagal mengakomodir masyarakat (para petani) untuk mengambil keuntungan dari arus urbanisasi dan industrialisasi yang mengikuti, sementara mereka telah ‘berkorban’ demi kepentingan bersama dengan menyerahkan akses mereka atas tanah kepada pemerintah” (Ding, 2007, Larbi et al., 2004, Syagga and Olima, 1996). Di sisi lain, pemerintah juga memerlukan tersedianya lahan secara cepat guna efisiensi anggaran dan percepatan pembangunan. Dalam hal ini, *compulsory land acquisition* mengandung kepentingan dari berbagai pihak dengan kepentingan yang berbeda-beda, yang seringkali menimbulkan kendala saat terjadi konflik kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat. Tidak berlebihan jika pelaksanaan atas *compulsory land acquisition* terkadang tidak hanya membutuhkan pemahaman teknis dan yuridis, tetapi demi tercapainya sebuah regulasi yang berkeadilan dan dapat dengan efektif dilaksanakan, mengidentifikasi para pihak yang terkait, memahami kedudukan dan kepentingan serta konflik kepentingan yang mungkin timbul, serta memahami sejauh mana regulasi yang sudah ada saat ini mampu mengafiliasi hal tersebut, merupakan sesuatu yang mutlak dan harus dilakukan.

1.2 Permasalahan Penelitian

Di Indonesia, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2012 dan dijabarkan Peraturan Presiden Nomor. 148 tahun 2015. Keberadaan peraturan ini diharapkan dapat mempercepat pembangunan infrastruktur untuk kepentingan bersama. Meskipun regulasi ini masih bisa dikatakan “baru”, pengadaan tanah di Indonesia hampir selalu ‘menyisakan’ cerita ketidak mulusan, mulai dari tarik ulur antara Pemerintah dengan masyarakat yang menyebabkan inefisiensi, sampai kepada munculnya konflik dan dampak jangka panjang yang tidak diharapkan, baik dari aspek ekonomi, sosial maupun lingkungan.

Berbagai kajian mengenai implementasi pengadaan tanah juga sudah dilakukan, yang bertujuan untuk memahami proses, menganalisa kendala yang terjadi, serta mengisi *gap* yang timbul selama proses tersebut berlangsung, yang dibahas dalam berbagai perspektif, baik hukum maupun sosial ekonomi (Kalo, 2005, Sutedi, 2007, Sitorus and Limbong, 2004, Leonardi, 2005). Pemahaman mengenai *policy and praxis* menjadi salah satu kunci dalam memahami timbulnya kendala-kendala yang terjadi di lapangan. Dari berbagai

tinjauan tersebut, keberadaan suatu konflik dalam *compulsory land acquisition* tidaklah terlepas dari adanya konflik kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat. Untuk dapat menciptakan suatu regulasi yang dapat mengafiliasi kepentingan multi pihak dengan berbagai konflik kepentingan, memahami posisi, kedudukan dan kepentingan dari masing-masing aktor yang terlibat menjadi krusial.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian menggunakan metode *Stakeholder Analysis (SA)*, diharapkan dapat menganalisa kebijakan dari dua sisi, yaitu: (1) meningkatkan efektivitas kebijakan dengan mempertimbangkan kepentingan aktor kunci yang terlibat dan konflik kepentingan yang mungkin timbul, serta mampu secara lebih 'adil' mendistribusikan dampak sosial dari sebuah kebijakan; (2) dalam hal kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diharapkan akan memberikan kontribusi besar dalam memberikan rekomendasi dan strategi percepatan pengadaan tanah bagi pemerintah, dengan tidak mengesampingkan para pemangku kepentingan serta tetap berkeadilan dan orientasi ke depan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat : (1) sebagai bahan masukkan ilmu pengetahuan tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum utamanya memberikan saran apabila terjadi konflik kepentingan yang mungkin timbul; (2) diharapkan akan memberikan kontribusi besar dalam memberikan rekomendasi dan strategi percepatan pengadaan tanah bagi pemerintah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Kendala dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

II.1.1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Arti Pembebasan/Pengadaan tanah secara tektual yang tercantum dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, kemudian Pasal 1 ayat (2) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 butir (3) menyebut kan bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Selanjutnya Pasal 1 butir (6) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan uang ganti rugi atas dasar musyawarah.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 menyebutkan Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Kemudian Pasal 2 ayat (1) pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, dan ayat (2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas: kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Berdasarkan asas tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak (Pasal 3 UU No. 2 tahun 2012).

Dari Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012 , maka dalam Pasal 4 Ayat (1) UU ini dinyatakan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum (Pasal 4 Ayat (1)) serta menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum (Pasal 4 Ayat (2)). Selanjtnya Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 5 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 21012), pada pemberian ganti Kerugian yang layak dan adil (Pasal 5 Ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012). Pernyataan tersebut menyiratkan bahwa secara hukum Pemerintah juga menjamin atas tersedianya tanah untuk kepentingan umum dimaksud.

Berdasarkan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 UU No. 2 Tahun 2012 tersebut di atas, maka proses pengadaan tanah seharusnya tidak terkendala oleh masyarakat pemilik tanah sebagai Pihak yang Berhak mengingat tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, dan dalam pelaksanaannya pun pihak Pemerintah menjamin dengan 10 (sepuluh) asas yang melindungi hak-hak masyarakat. Namun demikian, dari berbagai contoh proses pengadaan tanah hampir tidak ada yang tidak terkendala oleh berbagai sebab baik yang ditimbulkan oleh masyarakat subyek hak atas tanah sebagai Pihak yang Berhak, obyek hak, Pelaksana Pengadaan Tanah, pelaksanaan pengadaan tanah, dan Instansi yang memerlukan tanah, ketika pengadaan tanahnya mendasarkan pada aturan Perpres 36 Tahun 2005 yang diperbarui dengan Perpres No. 65 Tahun 2006, dan Perkaban No. 3 tahun 2007.

II.1.2. Kendala dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Meski pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum, namun masih banyak rakyat yang tidak mau melepas tanahnya untuk pengadaan tanah guna kepentingan tersebut. Persoalan yang paling mengemuka dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah soal pembebasan tanah (Kirmanto, 2010), misalnya untuk contoh pembangunan jalan tol. Masyarakat yang tanahnya akan terkena proyek pembangunan umumnya fobia dengan besar ganti kerugian yang tidak sesuai dengan yang mereka inginkan.

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

Keterbatasan dana dari Instansi yang memerlukan tanah juga menjadi faktor penghambat dalam proses pembebasan tanah oleh karena dapat menyebabkan ketidakmampuan membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Selaras dengan hal tersebut Hery Marzuki Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PU (2012) menyatakan bahwa oleh karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya, maka rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang terancam batal, disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total. Penyebabnya adalah bahwa investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

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

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

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

Masih adanya sejumlah kelemahan lain yang terjadi, seperti Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) dari Bupati/Walikota atau Gubernur sering kali tidak diproses dengan cepat. Hal ini memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*) (Sudirman, 2014). Demikian dalam hal terjadinya sengketa harga atau kepemilikan yang akhirnya berujung pada konsinyasi karena penerapan regulasi yang lemah, akibatnya tidak dapat sesegera mungkin melakukan eksekusi atas lahan sehingga menyebabkan pembangunan terlambat (Sudirman *et al.*, 2015).

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

Berdasarkan uraian di atas, peneliti mengelompokkan pada : (1) peraturan perundangan dan praksis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum; (2) peran dan kepentingan para stakeholder, serta *conflict of interest* yang terjadi; (3) analisis regulasi yang mengatur serta hubungannya dengan peraturan perundangan lainnya. Tiga hal tersebut yang menjadi topik serta bahasan pada proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk jalan TOL Mojokerto - Kriyan.

II. 2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Perkaban Nomor 5 tahun 2012)

II.2.1. Pelaksana pengadaan tanah

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 1 ayat (1) Perkaban RI Nomor 5 Tahun 2012), dan yang

bersangkutan dapat memobilisasi pegawai di lingkungan unit kerjanya (Ayat (2)). Dalam ayat (3) pasal tersebut, Kepala Kantor Wilayah BPN dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

II.2.2. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah

Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 sampai Pasal 111 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi: (a) penyiapan pelaksanaan, (b) inventarisasi dan identifikasi, (c) penetapan penilai, (d) musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, (e) pemberian ganti kerugian, (f) pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, (g) penitipan ganti kerugian, (h) pelepasan objek pengadaan tanah, (i) pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah dan (j) pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif, dan data administrasi pengadaan tanah (Pasal 5 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012).

II.2.3. Penyiapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Awal dari kegiatan penyiapan pelaksanaan pengadaan tanah adalah menentukan pelaksana pengadaan tanah, yaitu apakah Kepala Kantor Wilayah BPN atau Kepala Kantor Pertanahan yang disesuaikan karakteristik pekerjaan pengadaan tanah yang diusulkan oleh Instansi yang memerlukan tanah (Ayat (1) Pasal 6 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012). Selanjutnya pelaksana pengadaan tanah yang telah ditetapkan melakukan penyiapan pelaksanaan pengadaan tanah yang dituangkan dalam rencana kerja (Ayat (3)) yang paling kurang meliputi: (a) membuat agenda rapat pelaksanaan, (b) menyiapkan administrasi yang diperlukan, (c) mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan pengadaan tanah, (d) inventarisasi dan identifikasi, (e) kendala-kendala teknis yang terjadi dalam pelaksanaan, (f) merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala dalam pelaksanaan, (g) menyiapkan langkah koordinasi ke dalam maupun ke luar di dalam pelaksanaan, (h) menetapkan Penilai, (i) penilaian, (j) musyawarah penetapan ganti kerugian, (k) pemberian/penitipan ganti kerugian, (l) pelepasan Objek Pengadaan Tanah dan pemutusan hubungan hukum, (m) penyerahan bukti perolehan/penguasaan dari Pihak yang Berhak, (n) membuat dokumen hasil pelaksanaan Pengadaan Tanah, dan (o) penyerahan hasil pengadaan tanah.

Rencana kerja sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) Pasal 6 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012 paling kurang memuat: (a) rencana pendanaan pelaksanaan, (b) rencana waktu dan penjadwalan pelaksanaan, (c) rencana kebutuhan tenaga pelaksanaan, (d) rencana kebutuhan bahan dan peralatan pelaksanaan, (e) inventarisasi dan alternatif solusi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan, dan (f) sistem monitoring pelaksanaan (Ayat (5) Pasal 6 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012).

II.2.4. Inventarisasi dan Identifikasi

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membentuk Satuan Tugas Pelaksana Pengadaan Tanah (Ayat (5) Pasal 6 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012), yaitu Satuan Tugas yang membidangi Inventarisasi dan Identifikasi (a) data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (Satgas A) dan (b) data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah (Satgas B) (Pasal 7 Perkaban Nomor 5 Tahun 2012).

Setelah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan penyiapan pelaksanaan, selanjutnya bersama dengan Satgas melakukan pemberitahuan kepada Pihak yang Berhak melalui Lurah/Kepala Desa atau nama lain sebagaimana dimaksud menurut Pasal 55 huruf f dan huruf g Perpres Nomor 71 Tahun 2012 (Pasal 9 Ayat (1) Perkaban Nomor 5 Tahun 2012). Dalam ayat (2) Pasal 9 Perkaban ini diterangkan bahwa pemberitahuan ini dapat dilakukan secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Setelah pemberitahuan dilakukan, Satgas melakukan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 hingga Pasal 62 PP Nomor 71 Tahun 2012 (Ayat (3) Pasal 9 Perkaban Tahun 2012).

II.3. Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan tinjauan pelaksanaan pengadaan tanah (*compulsory land acquisition*) dengan mengambil perspektif pada keberadaan multiaktor yang memiliki perbedaan *interest* dan *power*. Untuk dapat menjawab tujuan penelitian tersebut, dirumuskan tiga pertanyaan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana praksis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan di lapangan? Siapa saja *stakeholder* yang terlibat?
2. Apa peran dan kepentingan dari masing-masing *stakeholder*, serta seperti apa *conflict of interest* yang terjadi ?
3. Bagaimana regulasi yang sudah ada mengatur hal tersebut serta hubungannya dengan peraturan perundangan lain yang terkait ?

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

III.1. Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan metode *stakeholder analysis (SA)*, yang menitik beratkan pada pemahaman terhadap kepentingan dan kedudukan dari para aktor kunci yang terlibat (*stakeholders*). Metode ini sudah luas digunakan oleh para penentu kebijakan, baik pemerintah maupun non pemerintah, untuk melakukan analisis terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat (Friedman and Miles, 2002).

Pada prinsipnya, *stakeholder analysis (SA)* merupakan suatu pendekatan dan prosedur untuk mengetahui dan menganalisa sebuah sistem dengan cara mengidentifikasi aktor kunci (*stakeholders*) dan menganalisa tingkat kepentingan mereka (Grimble and Chan, 1995). *SA* memiliki kelebihan dalam memahami konflik kepentingan dari masing-masing aktor kunci, melihat *trade off* yang terjadi untuk mengetahui dampak lanjutannya, sekaligus juga menggali 'kelompok-kelompok penting yang termarginalkan', karena metode ini berfokus pada subjek/ pelaku utama (*subject oriented*) sebagai sumber analisa utama (Reed et al., 2009 (Grimble, 1995 #325)).

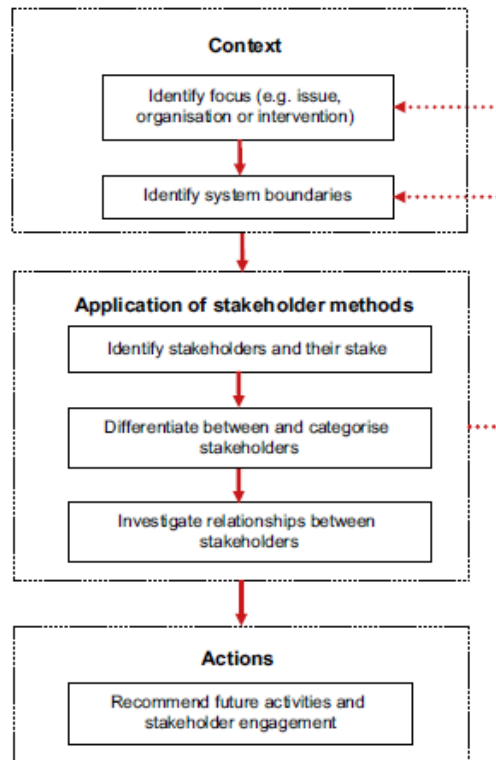
Metode ini juga telah sering digunakan dalam menganalisa pengelolaan sumberdaya alam, karena kemampuannya dalam mengenali kepentingan dan peran dari setiap objek yang terlibat, serta nilai tawar yang mungkin terjadi di dalamnya. (Reed et al., 2009 (Grimble, 1998 #323) (Grimble and Wellard, 1997)). Grimble dan Chan (1995) juga menyebutkan bahwa tujuan utama dari *SA* adalah untuk meningkatkan efisiensi suatu kebijakan atau proyek melalui dua kunci utama, yaitu meningkatkan efektivitas sebuah kebijakan dengan cara secara eksplisit memperhitungkan kepentingan dari tiap aktor kunci dan tantangan yang mungkin timbul karenanya, serta secara adil mendistribusikan dampak sosial yang mungkin timbul.

III.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah lokasi pada pengadaan tanah ruas jalan tol Surabaya-Mojokerto di Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang, karena pembangunan ruas jalan tol ini melalui wilayah Kabupaten Mojokerto dan Jombang.

III.3. Tahapan Penelitian

Ada beberapa tahap yang dilakukan dalam metode ini, diantaranya : (1) identifikasi fokus permasalahan serta penentuan batasan permasalahan; (2) mengidentifikasi *stakeholder* yang terlibat dan peran masing-masing; (3) mengkategorisasikan *stakeholder* serta menganalisis hubungan antar *stakeholder*. Tahapan tersebut ditunjukkan pada gambar Gambar III 1 di bawah ini.



Gambar III 1 Tahapan dalam pelaksanaan *stakeholder analysis* (Reed et al., 2009)

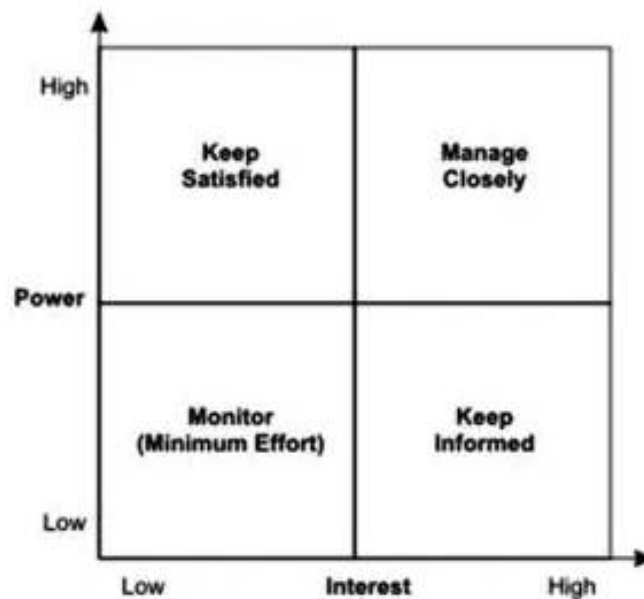
III.4. Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dikumpulkan melalui metode wawancara dan *focus group discussion*. Sampel, yang dalam hal ini diwakili oleh para *stakeholder*, dipilih dengan metode *snowball*. Dalam penelitian ini, beberapa kandidat *stakeholder* telah dipilih, diantaranya adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang, Kantor Kementerian Agama Kabupaten Jombang, PPK (Dinas Pekerjaan Umum) Kabupaten Jombang dan Kantor Kementerian ATR/BPN Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang, masyarakat pemilik tanah yang terkena pembebasan keseluruhan maupun sebagian, masyarakat pemilik tanah di sekitar area proyek, penilai tanah, serta pemerintah desa setempat.

III.5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini, *Stakeholder Analysis* akan dilaksanakan berdasarkan analisa kasus. Penelitian ini untuk menganalisa pelaksanaan pembebasan lahan untuk proyek jalan tol Surabaya - Mojokerto sebagai suatu kasus. Pada tahap awal penelitian ini, dilaksanakan identifikasi mengenai implementasi pembebasan tanah pada proyek tersebut, untuk mengenali bagaimana proses berlangsung, siapa saja aktor yang terlibat, serta apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara, sementara pemilihan sampel dilakukan dengan cara *snowball sampling*. Tahap ini digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama.

Selanjutnya, untuk menjawab pertanyaan penelitian kedua, dilakukan pemetaan *stakeholders* dan klasifikasi berdasarkan tingkat keterlibatan, serta *power* dan *interest* masing-masing. Pemetaan *stakeholder* dilakukan menggunakan matriks yang ditunjukkan pada gambar III.2 di bawah. Hasil pemetaan kemudian dibandingkan dengan regulasi yang sudah ada dan implementasi di lapangan, untuk melihat sampai sejauh mana peraturan tersebut telah mengafiliasi masing-masing pihak, dan gap apa saja yang timbul karenanya, yang digunakan untuk menjawab pertanyaan nomor tiga. Hal ini dilakukan dengan memilah-milah setiap *stakeholder* berdasarkan *area of interest*, kontribusi, ekspektasi, kewenangan serta tanggung jawab yang diemban.



Gambar III 2 Matriks *stakeholder analysis*

Gambar 1 Matriks *Stakeholder Analysis*.

Dalam menentukan *stakeholder*, penelitian ini membatasi pada *stakeholder* yang terlibat selama proses persiapan dan pelaksanaan pembebasan tanah, berdasarkan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 dan Perkabang Nomor 5 Tahun 2012. *Stakeholder Analysis* akan menekankan kepada sejauh mana *stakeholder* tersebut terlibat melalui 4 (empat) indikator, yakni peran, kepentingan, kewenangan dan keterlibatan. Masing-masing *stakeholder* dianalisa untuk mengetahui nilai indikator dari tiap komponen, yang dilakukan berdasarkan observasi langsung, hasil wawancara dan penelusuran dokumen yang dilakukan di lapangan. Batasan ruang lingkup *Stakeholder Analysis* dalam penelitian ini dibatasi pada pelaksanaan pembebasan tanah, mulai dari proses perencanaan sampai kepada pemberian ganti rugi kepada masyarakat.

III.6. Defenisi Operasional

1. Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan

khusus Pemerintah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

2. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.
3. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki Objek Pengadaan Tanah.
4. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.
5. Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
6. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
7. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
8. Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
9. Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari Pihak yang Berhak kepada negara melalui Kementerian.
10. Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah.
11. Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
12. Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.
13. Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
14. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah
16. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Agraria/pertanahan.
17. Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.
18. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala

Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri.

19. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.
20. Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang selanjutnya disebut Tim Persiapan adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.
21. Tim Kajian Keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.
22. Satuan Tugas adalah satuan yang dibentuk oleh Kementerian untuk membantu pelaksanaan Pengadaan Tanah.
23. Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada di bawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada di atas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.”

BAB IV

PERATURAN PERUNDANGAN DAN PRAKISIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

IV.1. Peraturan Perundangan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tanah merupakan sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, maka pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa segala kekayaan alam dikuasai oleh negara. Kewenangan negara ini diatur kembali dalam Pasal 2 UUPA antara lain :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Keterbatasan tanah dan banyaknya pembangunan menyebabkan konflik, karena disatu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencariannya. Mengatasi hal tersebut pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum dengan cara memperoleh tanah-tanah tersebut melalui pengadaan tanah.

Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, di dalam Pasal 18 UUPA “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur Undang-Undang”. Walaupun didalam Pasal 21, 29, 42, dan 45 UUPA mengandung prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu, namun hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi tersebut mengandung unsur kebersamaan. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur-unsur kebersamaan di pertegas dalam Pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan lebih lanjut, mengenai pengadaan tanah di atur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pencabutan hak atas tanah tersebut selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya (UU Nomor 20 Tahun 1961), kemudian pedoman pelaksanaannya diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (Inpres No.9 Tahun 1973).

Pengadaan tanah mulai dikenal tahun 1993 ketika keluar Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (Keppes No.55 Tahun 1993) Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian diterbitkan kembali regulasi pengadaan tanah yang baru. Peraturan pengadaan tanah yang baru tersebut adalah Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 36 Tahun 2005). Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara

memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan Hak Atas Tanah.

Perpres No. 36 Tahun 2005 kemudian diperbarui kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 65 Tahun 2006). Bersamaan dengan diterbitkannya Perpres No.65 Tahun 2006 kata pencabutan hak atas tanah yang semula masih dimuat dalam Pasal 1 angka 3 Perpres No. 36 Tahun 2005 kemudian diubah dan tidak dimuat lagi dalam Perpres No. 65 Tahun 2006. Dihilangkannya tatacara pencabutan hak atas tanah dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut menimbulkan kesan positif bagi pemerintah, sehingga tidak lagi menunjukkan kesewenang-wenangan dalam melepaskan hak atas tanah dari masyarakat pemilik tanah. Adapun peraturan pelaksanaan dari Perpres No. 65 Tahun 2006 tersebut, kemudian diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 (Perkaban No.3 Tahun 2007).

(Selanjutnya pada tahun 2012 diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum UU No. 2 Tahun 2012). Sebagai peraturan pelaksanaannya diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 (Perkaban No.5 Tahun 2012). Akan tetapi peraturan perundang-undangan sebelumnya masih belum cukup untuk memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian diterbitkan juga Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 (Perpres No.71 tahun 2012) yang disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 (Perpres No.40 Tahun 2014), sebagai perubahan pertama. Regulasi ini masih belum cukup karena kemudian diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 (Perpres No.99 Tahun 2014) sebagai perubahan kedua atas Perpres 71 tahun 2012. Berkembangnya peraturan perundang-undangan ini bahkan dilanjutkan pada era Presiden Joko Widodo yang mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yang ditetapkan pada tanggal 17 Maret 2015. Akan tetapi baru berjalan beberapa bulan kemudian Presiden Joko Widodo pada akhir Desember lalu menandatangani Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dengan demikian dapat disimpulkan bagaimana pentingnya peraturan tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sehingga proses terbitnya perubahan aturannya dengan waktu yang relatif singkat sejak tahun 2012 hingga 2015 telah terjadi perubahan untuk penyempurnaan hingga ada perubahan sampai yang keempat.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 terdapat perubahan untuk lembaga BPN pada Pasal 1 ayat (16, 17, 18, dan 19) yang menyebutkan Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan, selanjutnya Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri, dan Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.

Terbitnya peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 (Perpres No. 148 Tahun 2015) adalah dalam rangka percepatan dan efektivitas penyelenggaraan tanah bagi pembangunan di Indonesia untuk kepentingan umum. Perpres ini menegaskan, gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan

pengadaan tanah dari instansi yang memerlukan. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut, gubernur membentuk tim persiapan paling lama dua hari, yang dalam aturan lama 10 hari sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh gubernur.

“Tim persiapan sebagaimana dimaksud melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dilaksanakan dalam waktu paling lama tiga (3) hari kerja (sebelumnya 20 hari kerja) sejak dibentuknya tim persiapan,” demikian bunyi Pasal 11 ayat (1,2) Perpres tersebut.

Surat pemberitahuan rencana pembangunan itu disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa dalam waktu paling lama tiga hari kerja (sebelumnya 20 hari kerja) sejak ditandatanganinya surat pemberitahuan. Adapun bukti penyampaian pemberitahuan dibuat dalam bentuk tanda terima dari perangkat kelurahan/desa, sedangkan penanganan keberatan oleh gubernur dilakukan paling lama tiga hari kerja (sebelumnya 14 hari kerja) sejak diterimanya keberatan.

Untuk penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh gubernur dalam waktu paling lama tujuh hari kerja (sebelumnya tidak ada batas waktu) sejak kesepakatan atau sejak ditolaknyanya keberatan dari pihak yang keberatan. “Apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud telah habis dan penetapan lokasi belum diterbitkan, maka penetapan lokasi dianggap telah disetujui,” bunyi Pasal 41 ayat (2).

Perpres ini juga menegaskan, bahwa gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada bupati / wali kota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia, dan pertimbangan lainnya. Delegasi dilakukan dalam waktu paling lama lima (5) hari kerja (sebelumnya tidak ada batas waktu) sejak diterimanya dokumen tersebut.

IV.2. Praksis Pelaksana Pengadaan Tanah dan *Stakeholder* Yang Terlibat

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

Kegiatan untuk mendapatkan tanah dimulai dari pihak Instansi yang membutuhkan tanah mengajukan permohonan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk melaksanakan pembebasan tanah, dilanjutkan dengan proses penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembebasan tanah sampai dengan musyawarah dimana sebagai mediatornya adalah Panitia, kemudian setelah disepakati besarnya ganti rugi, dibuatkan pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah tersebut dengan mencantumkan besarnya uang ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati bersama. Oleh karena itu Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah harus berkoordinasi dengan Panitia Pengadaan Tanah setelah melakukan penilaian standar penghitungan besarnya ganti kerugian. Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

.Mencermati, beberapa tugas dan kewenangan dari Panitia Pengadaan Tanah sepertinya lembaga ini, perannya lebih dominan dibandingkan dengan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah. Seakan-akan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah hanya sebagai pembantu bagi

terlaksananya kesepakatan antara pemilik tanah. Agar tanahnya sedapat mungkin dijadikan untuk pemanfaatan kepentingan umum.

Panitian Pengadaan Tanah diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah setempat berdasarkan lokasi, dimana diinginkan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jadi bisa Bupati, Walikota, Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut jelas ditegaskan dalam Pasal 6 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yakni:

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah Kabupaten/ Kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota.
2. Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Daerah khusus ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur.
3. Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah Kabupaten/ Kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.
4. Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah Provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur pemerintah daerah tersebut.
5. Susunan keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat 1, ayat 2 dan ayat 3 terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dengan unsur Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan bagian e tersebut di atas. Persyaratan keanggotan Panitia Pengadaan Tanah yang berasal dari perangkat BPN, maka ditegaskan ulang kemudian, dalam Perkab Nomor 3 Tahun 2007 susunan keanggotan Panitia pengadaan tanah baik yang di Provinsi, maupun Kabupaten.

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;
2. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;
3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan
4. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, terletak di 2 (dua) kabupaten/ kota atau lebih dalam 1 (satu) Provinsi paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut:

1. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;
2. Pejabat daerah di Provinsi yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Wakil Ketua merangkap anggota.
3. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan
4. Kepala Dinas/ Kantor/ Badan di Provinsi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan terletak di 2 (dua) Provinsi atau lebih, paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut:

1. Sekretaris Jenderal pada Departemen Dalam Negeri sebagai Ketua merangkap Anggota;
2. Pejabat eselon I pada Departemen Pekerjaan Umum sebagai Wakil Ketua merangkap Anggota;
3. Pejabat eselon I pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota;
4. Direktur Jenderal/Asisten Menteri/Deputi pada instansi yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah sebagai Anggota;
5. Gubernur yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Anggota; dan
6. Bupati/Walikota yang bersangkutan atau pejabat yang ditunjuk setingkat eselon II sebagai Anggota.

Baik dalam peraturan Kepala BPN Nomor 3 tahun 2007 maupun dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 telah dicantumkan tugas dari pada Panitia Pengadaan Tanah. Dalam Peraturan kepala BPN diuraikan secara satu persatu, bagi Panitia pengadaan tanah yang hanya ada di Kabupaten atau Provinsi saja serta Panitia Pengadaan Tanah yang mencakupi dua wilayah kepentingan pengadaan tanah.

Dalam Pasal 7 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menegaskan bahwa Panitia Pengadaan Tanah bertugas:

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

Dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Upaya yang harus dilakukan adalah musyawarah. Pengedepanan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan pengejawantahan dari sifat masyarakat adat yang lebih mengutamakan setiap masalah diselesaikan secara musyawarah, yang lebih mengutamakan setiap masalah diselesaikan secara musyawarah karena lebih kental kekeluargaan. Dalam Pasal 10 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 telah dengan tegas dinyatakan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang setempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 hari kalender tehitung sejak tanggal undangan pertama.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan adalah :

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh menteri, dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam penelitian ini pelaksanaan pengadaan tanah adalah Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Timur selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 49 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015), akan tetapi yang bersangkutan dapat memobilisasi pegawai di lingkungan unit kerjanya dalam pasal 50 Perpres tersebut, dimana Kepala Kantor Wilayah BPN dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jombang sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. dengan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia, dan pertimbangan lainnya.

Adapun *stakeholder* penelitian ini adalah yang terlibat selama proses persiapan dan pelaksanaan pembebasan tanah, antara lain : Dinas Pekerjaan Umum selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) , PT MHI (Marga Hanjaya Grup) dari Astra Grup, Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto dan Jombang, Kantor Urusan Agama Kabupaten Jombang, serta Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto dan Jombang serta masyarakat pemilik tanah yang terkena pembebasan keseluruhan maupun sebagian serta masyarakat pemilik tanah yang terkena

pembebasan keseluruhan maupun sebagian, masyarakat pemilik tanah di sekitar area proyek, tim penilai tanah (appraisal), serta pemerintah desa/kelurahan/kecamatan setempat.

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan cara musyawarah yang dilakukan antara Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik hak atas tanah. Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum guna menampung aspirasi masyarakat dari berbagai kalangan masyarakat sebagai reaksi atas pembebasan tanah yang terjadi sebelumnya. Walaupun Peraturan sudah dibuat tapi dalam pelaksanaannya tidak semudah dilakukan, terutama dalam kaitannya untuk kepentingan umum. Kepentingan Umum yaitu kepentingan orang banyak, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari untung. Dengan demikian kegiatan yang termasuk dalam katagori Kepentingan Umum dibatasi pada terpenuhinya tiga unsur tersebut.

Pemberian ganti rugi untuk kegiatan pembangunan atas pelepasan tanah untuk masyarakat yang terkena kegiatan proyek pembangunan saat ini sudah dilakukan oleh tim appraisal yang memberikan harga yang relatif tinggi dari harga pasar.

Bab V

PERAN DAN *CONFLICT OF INTEREST* STAKEHOLDERS DALAM PROSES PENGADAAN TANAH.

Objek pengadaan tanah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 bisa meliputi tanah-tanah milik warga maupun tanah-tanah yang dikuasai atau dikelola oleh pemerintah, seperti misalnya tanah kas desa (TKD), tanah wakaf, maupun tanah-tanah yang dilekati dengan hak pakai. Dalam pengadaan tanah, tanah diluar kepemilikan pribadi memiliki proses pelepasan hak yang tidak hanya melibatkan pemilik tanah (dalam hal ini bisa juga disebut sebagai pengelola tanah) dan pelaksana pengadaan tanah (Kementerian ATR/BPN), tapi juga memerlukan alur perijinan lain yang bertujuan agar peruntukan tanah tersebut tidak hilang/berubah dan tidak menimbulkan kerugian baik dari segi ekonomi maupun sosial.

Melalui pasal 46 dan 47 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, pemerintah telah mengatur proses pelepasan hak untuk tanah-tanah tersebut. Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa pelepasan hak dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau yang diberi kelimpahan kewenangan untuk melaksanakannya, dan dilaksanakan paling lambat 60 hari sejak penetapan lokasi. Pada implementasinya, praksis pelaksanaan pelepasan hak atas tanah tersebut seringkali menimbulkan kerumitan dan memerlukan proses birokrasi yang panjang dan melibatkan *stakeholder* dengan kepentingan dan kewenangan yang berbeda-beda, sehingga target 60 hari tersebut tidak dapat terpenuhi. Hal ini tentu saja menimbulkan konsekuensi ekonomi dan administratif yang menyebabkan proses pengadaan tanah tidak dapat berjalan secara efisien. Oleh karena itu, penting kiranya dilakukan analisis terhadap proses pengadaan tanah untuk subjek tanah-tanah tersebut di atas (atau yang dapat diistilahkan sebagai tanah '*plat merah*'), yang dapat dimulai dari menganalisa aktor-aktor yang berperan serta tugas, kepentingan dan sumberdaya yang dimiliki oleh tiap aktor. Hasil identifikasi dan analisis awal terhadap *stakeholder* tersebut kemudian dapat digunakan untuk memetakan posisi dan potensi masing-masing aktor, mengenali *power* dan *interest*, dan menganalisa *conflict of interest* yang terjadi di dalamnya. Hasil analisis tersebut kemudian digunakan sebagai bahan rumusan strategi dalam mendukung percepatan pengadaan tanah.

Bab ini membahas mengenai peran dan *conflict of interest* dari masing-masing *stakeholder*, yang dimulai dengan melakukan identifikasi fokus terhadap proses pelepasan hak tanah pemerintah di tahap pelaksanaan pengadaan tanah, menetapkan batasan (*system boundaries*) sebagai batasan analisis, melakukan identifikasi *stakeholder* serta peran masing-masing, melakukan diferensiasi serta kategorisasi *stakeholder* berdasarkan *power* dan *interest* mereka, dan menganalisa hubungan serta konflik kepentingan yang mungkin terjadi selama proses pengadaan tanah. Identifikasi awal terhadap hasil temuan menunjukkan bahwa dalam proses pengadaan tanah di wilayah penelitian, terdapat beberapa tanah '*plat merah*' yang dalam pelepasan haknya melibatkan *multi stakeholder*. Penelitian ini membatasi pembahasan pada tanah kas desa (TKD) dan tanah wakaf, dimana temuan di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa tanah yang secara administratif belum terselesaikan, meskipun pada saat studi lapang dilakukan, proyek pembangunan jalan tol sudah berlangsung.

Sistematika penyajian dilakukan dengan mendeskripsikan proses yang ditempuh dalam melakukan pelepasan hak terhadap kedua tanah tersebut berdasarkan contoh kasus, disertai dengan melakukan analisis terhadap *stakeholder* yang terlibat yang disajikan dalam bentuk matrik *stakeholder analysis*. Subbab selanjutnya membahas mengenai strategi implementasi yang disajikan dalam bentuk deskripsi dan matrik *stakeholder engagement plan*, yang dapat

digunakan sebagai rumusan dalam menentukan langkah kebijakan selanjutnya. Pembatasan analisis dilakukan terhadap proses pelaksanaan, yang merupakan tahap ketiga dalam pengadaan tanah setelah perencanaan dan persiapan.

V.1. Pelepasan Hak untuk Tanah Kas Desa.

Tanah Kas Desa (TKD) merupakan kekayaan desa yang memiliki fungsi utama sebagai sumber penghasilan desa dan dikelola sepenuhnya oleh desa. Definisi mengenai Tanah Kas Desa (TKD) tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundangan yang mengatur tentang kekayaan desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa pasal 1 dan pasal 2 menyebutkan bahwa tanah kas desa (tanah bengkok) merupakan bagian dari kekayaan desa dan menjadi milik desa. Dalam konteks pengadaan tanah, pasal 15 peraturan tersebut juga menjelaskan bahwa “kekayaan desa yang berupa tanah desa tidak boleh dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum”. Pasal 15 Peraturan tersebut juga menyebutkan beberapa poin terkait pelepasan TKD, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Dalam hal terjadi pelepasan hak atas tanah kas desa (TKD), maka kepemilikan hak tersebut dilepaskan setelah mendapat nilai ganti rugi yang menguntungkan desa dengan memperhatikan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).
2. Pelepasan ganti rugi harus dilakukan dalam bentuk uang dan digunakan untuk membeli tanah pengganti lain yang berada di wilayah desa yang sama.
3. Pelaksanaan pelepasan hak tersebut dilakukan dengan Keputusan Kepala Desa setelah mendapat persetujuan dari BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur.

Peraturan tersebut menekankan bahwa TKD tidak dapat diperjual belikan, tetapi hanya dapat digantikan dengan tanah pengganti lain, atau *ruislag*, atau pencarian tanah pengganti yang memiliki nilai ekonomi yang sama. Hal ini merupakan salah satu mekanisme perlindungan terhadap kekayaan desa, yang juga menjadi sumber pendapatan desa. Desa sebagai subjek pemilik hak atas TKD memiliki kewenangan dalam pengelolaan dan mengambil manfaat ekonomi atas TKD, tetapi dalam hal-hal yang mengandung perbuatan hukum di dalamnya (sebagai contoh pelepasan hak/jual beli), kewenangan hukum berada pada instansi di atasnya, yaitu Kementerian Dalam Negeri.

Dalam pengadaan tanah yang melibatkan TKD, pihak yang terlibat aktif adalah perangkat desa/Kepala Desa, dan pelaksanaan pelepasan hak dilakukan oleh perangkat desa/Kepala Desa atas persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Alur proses pelepasan TKD adalah sebagai berikut:

1. Setelah penetapan lokasi dan dilakukan pengumuman terhadap hasil penilaian tanah dan telah terjadi kesepakatan harga antara instansi yang membutuhkan tanah dan Pemerintah Desa, pihak Desa mencari tanah pengganti TKD yang memiliki nilai ekonomi yang sama. Tanah pengganti tersebut disyaratkan berada di desa yang sama, atau jika tidak dapat ditemukan tanah dengan kriteria yang ditentukan pada wilayah desa yang sama, dapat mencari tanah di desa lain yang masih terletak pada satu wilayah kecamatan.
2. Setelah tanah pengganti tersebut ditemukan, calon tanah pengganti tersebut diajukan oleh Pemerintah Desa untuk dilakukan *appraisal*.
3. Setelah disetujui oleh BPD, Pemerintah Desa mengajukan ijin kepada Gubernur untuk melakukan pelepasan hak atas TKD dan menetapkan tanah pengganti.
4. Pelepasan hak atas TKD dilakukan oleh Pemerintah Desa melalui keputusan BPD setelah ijin Gubernur diterbitkan.

Tahapan di atas menunjukkan bahwa dalam pelepasan TKD, terdapat keterlibatan *multi stakeholder* yang mengusung kepentingan, tugas dan kewenangan masing-masing. Meskipun secara kuantitas TKD hanya menempati persentase yang kecil jika dibandingkan dengan tanah kepemilikan pribadi, tetapi dalam prosesnya memakan waktu yang tidak sedikit dan membutuhkan alur birokrasi yang panjang dan melibatkan berbagai pihak. Sebagai ilustrasi, dalam proses pengadaan tanah untuk jalan tol di wilayah Kabupaten Mojokerto, terdapat 46 bidang TKD yang terletak di 7 Desa dengan luas wilayah total 60.193 m² (sekitar 11% dari luas total kebutuhan tanah). Hingga saat data ini dikumpulkan, masih terdapat 1 bidang TKD seluas 158 m² yang masih dalam proses pemberkasan (menunggu ijin dari Gubernur). Begitu pula di wilayah Kabupaten Jombang, dari 3.523 bidang yang menjadi objek pengadaan tanah, sebanyak 162 diantaranya, dengan luas sebesar 232.527 m² merupakan TKD, dan saat pengumpulan data dilaksanakan, masih terdapat 30 bidang tanah TKD yang dalam proses pemberkasan. Tabel V.1 di bawah ini memberikan gambaran mengenai jumlah pekerjaan, realisasi dan sisa pekerjaan dari proyek jalan tol Surabaya-Mojokerto di wilayah Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang (dalam satuan bidang).

Tabel V 1 Jumlah total, realisasi dan sisa pekerjaan objek pelepasan hak untuk tanah masyarakat dan TKD di Kabupaten Mojokerto dan Jombang (dalam satuan bidang).

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto dan Jombang.

No	Objek pelepasan hak	Kabupaten Mojokerto			Kabupaten Jombang		
		Total	Realisasi	Sisa	Total	Realisasi	Sisa
1.	Tanah masyarakat	1.107	1.107	44	3.306	3.301	5
2.	Tanah Kas Desa	46	45	1	162	132	30

Meskipun TKD hanya memiliki prosentase yang kecil dibandingkan tanah masyarakat, hasil wawancara menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya, pelepasan hak TKD memiliki berbagai kendala. Beberapa kendala tersebut diantaranya adalah:

1. Permendagri No.4 tahun 2007 mensyaratkan bahwa tanah pengganti harus berada di desa/lokasi yang sama. Pada kenyataannya, pencarian tanah pengganti di desa yang sama seringkali sulit dilakukan, terutama jika luasan tanah luas dan terletak di wilayah yang relatif sudah berkembang. Dalam implementasi selanjutnya, apabila tanah pengganti yang disyaratkan tidak ditemukan di wilayah desa yang sama, dapat dicarikan alternatif tanah lain yang berada di wilayah kecamatan yang sama.
2. Dalam hal telah terdapat tanah pengganti yang sesuai dan telah terjadi kesepakatan harga antara pemilik tanah dan pihak Desa, dalam beberapa kasus, pembayaran tidak dapat segera dilakukan oleh pihak Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), dikarenakan prosedur pencairan anggaran yang tidak memungkinkan untuk segera melakukan pembayaran setelah terjadi kesepakatan harga. Konsekuensinya, terkadang, nilai tanah sudah berubah, atau tanah pengganti sudah tidak tersedia lagi. Hal ini menimbulkan kerumitan karena proses pencarian tanah pengganti dan proses *appraisal* harus dilakukan ulang.
3. Keberhasilan pelepasan TKD sangat tergantung kepada keaktifan pihak desa dalam melaksanakan tahapan dan prosesnya, mulai dari pencarian tanah pengganti sampai ke permohonan ijin Gubernur. Di sisi lain, Pemerintah Desa merupakan *stakeholder* yang

memiliki sumberdaya manusia, kekuatan birokrasi dan pengaruh yang paling sedikit dibandingkan *stakeholder* lain yang terlibat dalam proses pengadaan tanah untuk TKD.

V.2. Analisis *stakeholder* dalam proses pengadaan tanah untuk TKD

Dengan menganalisa proses dan kendala dalam pelepasan TKD seperti yang diuraikan pada subbab V.1, ditetapkan beberapa *stakeholder* yang terlibat, diantaranya adalah:

1. Pemerintah desa, sebagai pengelola dan penerima manfaat TKD, sekaligus juga sebagai pelaksana dalam proses pelepasan hak dan penggantian TKD. Dalam konteks ini, Pemerintah desa dianggap memiliki dualisme fungsi sebagai pemegang hak yang sekaligus sebagai penanggung jawab dalam proses pelepasan hak TKD. Dalam hal ini, pemerintah memiliki *interest* yang tinggi dan *power* yang rendah dalam pengadaan tanah yang melibatkan TKD.
2. Pemerintah daerah/Pemerintah Propinsi, sebagai instansi pembina Pemerintah desa. Pemda/Pemprov memiliki kepentingan terhadap proyek pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto, sekaligus juga sebagai instansi yang memiliki kewenangan dalam memberikan ijin pelepasan hak dan penggantian atas TKD. Pemda/Pemprov memiliki *interest* sedang dan *power* yang tinggi dalam proses ini.
3. Kementerian Dalam Negeri, sebagai institusi yang berwenang dalam pengelolaan aset kekayaan desa. Kemendagri tidak memiliki kepentingan langsung terhadap proyek pengadaan jalan tol, termasuk pula terhadap kegiatan pengadaan tanah secara umum. Dalam hal ini, Kemendagri memiliki *interest* yang rendah dan *power* sedang.
4. Kementerian Pekerjaan Umum, sebagai instansi yang membutuhkan tanah dalam proyek pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto. Kementerian PU bertanggung jawab dalam proses perencanaan, persiapan dan pelaksanaan, dan juga bertanggung jawab atas pembiayaan atas penggantian ganti rugi pelepasan TKD. Dalam proses pelepasan TKD, Kementerian PU memiliki *interest tinggi* dan *power* yang sedang.
5. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, sebagai institusi pelaksana pengadaan tanah, yang bertanggung jawab dalam proses pelepasan hak mulai dari pengukuran, pengumpulan data yuridis, penerbitan sertipikat pelepasan hak dan sertipikat pengganti. Kementerian ATR/BPN terikat oleh Undang-Undang untuk melaksanakan pengadaan tanah yang ditentukan dalam batas waktu tertentu. Dalam proses pelepasan TKD, Kementerian ATR/BPN memiliki *interest tinggi* dan *power* yang sedang.

Gambaran mengenai analisis *stakeholder* ditunjukkan dalam tabel V.2 di bawah ini.

Tabel V 2 Matriks analisis *stakeholder* berdasarkan potensi peran, tingkat pengetahuan, tingkat komitmen dan sumberdaya yang dimiliki dalam isu terkait. Batasan isu ditetapkan dalam proses *ruislag* atas TKD.

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
Pemerintah Desa.	Merupakan stakeholder yang berkepentingan langsung terhadap TKD, dan memiliki kewajiban dalam pengelolaan TKD. Pemdes juga terikat secara hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yang bertanggung jawab secara langsung dalam pembebasan dan proses <i>ruislag</i> TKD.	Potensi peran: Mempercepat proses <i>ruislag</i> TKD dengan mencari tanah pengganti dan pengurusan ijin pelepasan TKD.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan mengetahui dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya.	Memiliki komitmen yang tinggi dalam proses pengadaan tanah serta berkepentingan secara ekonomi maupun administratif (hukum) dalam proses <i>ruislag</i> TKD.	Memiliki SDM pembiayaan dalam proses <i>ruislag</i> TKD, tetapi memiliki pengaruh yang kecil/sedikit dalam memperlancar prosesnya.
Kementerian Dalam Negeri	Berkepentingan dan berperan dalam melindungi aset kekayaan desa (TKD) dan memastikan bahwa kekayaan desa dapat terlindungi.	Potensi peran: - Mempercepat perijinan <i>ruislag</i> TKD.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah, mengetahui dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya, tetapi tidak memiliki kepentingan khusus dalam percepatan proses pengadaan	Tidak memiliki komitmen khusus dalam percepatan proses pengadaan tanah.	Tidak memiliki potensi yang tinggi dalam SDM, pembiayaan, teknologi dalam proses tukar guling, tetapi memiliki pengaruh yang kuat agar proses dapat berjalan dengan cepat.

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders (primary purpose, affiliation, funding)</i>	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
--------------------	---	--------------------------------------	--	---	---

tanah.

**Pekab/
Pemprov.**

Berkepentingan secara ekonomi dalam proses pengadaan tanah, tetapi tidak berkepentingan langsung dalam pengelolaan tanah wakaf dan *ruislag* tanah wakaf untuk pengadaan tanah.

Berperan dalam mengeluarkan Surat Keputusan untuk tim penilai tanah wakaf, dan menjadi bagian dari tim penilai tanah wakaf, tapi bukan penentu utama.

Stakeholder memiliki kepentingan untuk mendukung percepatan pengadaan tanah, tetapi tidak memiliki kewenangan langsung dalam pengelolaan tanah wakaf.

Mengetahui dan memiliki kepentingan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, tapi tidak memiliki akses dan peran birokrasi yang signifikan dalam proses tukar guling tanah wakaf.

Memiliki komitmen dan kepentingan yang tinggi dalam mempercepat proses pengadaan tanah.

Tidak memiliki potensi yang tinggi dalam SDM, pembiayaan, teknologi dalam proses tukar guling, tetapi memiliki pengaruh yang kuat agar proses dapat berjalan dengan cepat.

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders (primary purpose, affiliation, funding)</i>	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
Kementerian PU (instansi yang memiliki tanah)	Merupakan stakeholder yang memiliki kepentingan langsung dalam proses pengadaan tanah.	Potensi keterlibatan dalam hal perencanaan, persiapan dan pembiayaan.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya.	Memiliki komitmen dan kepentingan yang tinggi dalam mempercepat proses pengadaan tanah, tapi tidak terlibat secara langsung dalam proses <i>ruislag</i> TKD.	Memiliki potensi sumberdaya finansial, tetapi bukan aktor kunci dalam mempercepat proses <i>ruislag</i> .
Kementerian ATR/BPN.	Merupakan aktor kunci dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yang melakukan pengukuran, mengkoordinasikan penilaian tanah dan menerbitkan sertifikat pelepasan hak.	Potensi peran: - Menerbitkan sertifikat untuk pelepasan hak tetapi tidak memiliki kewenangan untuk mempercepat proses pelepasan hak untuk tanah wakaf.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah tetapi tidak memiliki akses birokrasi dalam mempercepat pelepasan hak untuk tanah wakaf.	Memiliki kepentingan dan komitmen langsung dalam proses pengadaan tanah, termasuk pula dalam pelepasan hak dan tukar guling tanah wakaf.	Memiliki potensi sumberdaya yang tinggi dalam mempercepat proses tukar guling tanah wakaf, tetapi bukan aktor kunci dalam mempercepat proses <i>ruislag</i> .

V.3. Pelepasan Hak Tanah Wakaf.

Dalam implementasinya, pelepasan tanah wakaf diatur dengan UU No.41 tahun 2004, PP No. 42 tahun 2006 serta PWI No. 1 tahun 2008 tentang Rekomendasi Perubahan Harta Benda Tanah Wakaf. Seperti halnya TKD, tanah wakaf hanya bisa dilepaskan haknya dengan proses *ruislag*, atau dengan mencari pengganti tanah lain yang memiliki nilai sama, dan digunakan kembali sesuai dengan peruntukan wakaf. Sama halnya dengan TKD, pelepasan hak dan penggantian tanah wakaf melibatkan *multi stakeholder* yang melibatkan lintas institusi dengan kewenangan koordinatif yang berbeda-beda. Dalam contoh kasus pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto, prosedur pelepasan hak dan penggantian tanah wakaf adalah sebagai berikut:

1. Sebagai pengelola tanah wakaf, nadzir memiliki kewajiban untuk mencari tanah pengganti/*ruislag*. Tanah pengganti tersebut harus memiliki nilai ekonomi yang sama dengan tanah asli.
2. Selama proses berjalan, nadzir mengajukan ijin *ruislag* kepada KUA dimana tanah tersebut berada.
3. Setelah ada permohonan dari nadzir, KUA mengajukan ijin penggantian tersebut kepada Kementerian Agama di tingkat Kabupaten.
4. Kementerian Agama Kabupaten membentuk tim penilai wakaf, yang anggotanya terdiri dari perwakilan dari Kementerian Agama Kabupaten, Kementerian ATR/BPN, Pemerintah Daerah setempat, MUI dan nadzir yang bersangkutan. Dalam hal ini, Kementerian Agama Kabupaten harus berkoordinasi dengan Pemda karena tim penilai wakaf ditunjuk dan disahkan melalui Surat Keputusan Bupati.
5. Tim penilai melakukan penilaian atas tanah wakaf dan tanah pengganti. Hasil penilaian kemudian diserahkan kepada Badan Wakaf Indonesia (BWI) Kabupaten.
6. BWI Kabupaten mengajukan permohonan penerbitan rekomendasi ke BWI Propinsi terkait *ruislag* tanah wakaf, berdasarkan hasil penilaian tim penilai tanah wakaf tersebut.
7. BWI Propinsi mengajukan permohonan kepada Kementerian Agama di tingkat Propinsi, dimana Kemenag Propinsi akan membentuk tim penilai propinsi yang disahkan melalui SK Gubernur.
8. Tim penilai Propinsi melakukan penilaian atas tanah wakaf dan calon tanah pengganti. Hasil penilaian tersebut diserahkan kepada Kementerian Agama di tingkat Pusat untuk rekomendasi surat ijin penggantian tanah wakaf.
9. Kementerian Agama di tingkat Pusat akan membentuk tim penilai tanah wakaf, dan sebelum ijin diterbitkan, akan dilakukan penilaian oleh tim penilai di tingkat pusat terkait tanah wakaf tersebut.

Dalam implementasinya, seringkali ditemui kendala yang menyebabkan pelepasan dan penggantian tanah wakaf tidak dapat dilaksanakan dengan cepat. Beberapa di antaranya adalah:

1. Pelepasan tanah wakaf dan pencarian tanah pengganti harus dilakukan oleh nadzir sebagai pemegang amanat pengelola tanah wakaf. Nadzir bersifat melekat kepada tanah wakaf dan bersifat seumur hidup. Dalam setiap tanah wakaf, terdapat 5 orang nadzir yang bertugas untuk mengelola tanah wakaf tersebut. Penunjukan dan penetapan nadzir dilakukan oleh BWI setempat (tingkat terendah adalah Kabupaten). Dalam banyak kasus, seringkali didapati bahwa jumlah nadzir tidak lagi lengkap (karena meninggal dunia), atau telah terjadi pergantian nadzir tetapi tidak didaftarkan kepada BWI. Apabila hal ini terjadi, maka harus diajukan permohonan penggantian nadzir kepada BWI yang paling dekat (Kabupaten). Apabila BWI Kabupaten belum terbentuk, maka harus diajukan ke BWI Propinsi.

2. Secara umum, pelepasan tanah wakaf membutuhkan waktu yang lama. Proses penilaian tanah dilakukan sebanyak tiga kali di tingkat Kabupaten, Propinsi maupun Pusat. Seringkali, dalam menunggu perijinan ini, tanah pengganti sudah tidak tersedia karena telah dijual ke pihak lain, atau nilai tanah pengganti sudah mengalami kenaikan harga.
3. Seringkali nilai tanah hasil asesmen kecil/sedikit, karena letak tanah ataupun karena luasannya yang tidak besar. Dalam kasus ini, nadzir mengalami kesulitan untuk mencari tanah pengganti yang sesuai dengan harga tanah hasil penilaian tersebut.
4. Besaran ganti rugi atas tanah wakaf harus digunakan seluruhnya untuk membeli tanah pengganti, supaya peruntukannya tidak berubah dan tidak merubah amanat moral sosial yang terkandung di dalamnya. Di dalam prakteknya, sangat sulit untuk menggunakan uang ganti rugi tersebut dalam jumlah yang tepat seperti hasil penilaian. Sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur tentang penggunaan uang sisa hasil pembayaran ganti rugi tanah wakaf.
5. Proses pengurusan tanah wakaf ini sepenuhnya ada pada tugas dan kewenangan nadzir, dan sangat tergantung kepada inisiatif nadzir. Padahal, sampai saat ini, belum ada peraturan legal yang mengikat nadzir terkait pelepasan hak tanah wakaf. Seringkali, nadzir tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai prosedur pelepasan hak atas tanah untuk pengadaan tanah dan tidak memiliki kekuatan birokrasi untuk melakukan pengurusan atas pelepasan hak atas tanah wakaf tersebut. Hal ini menyebabkan penyelesaian atas tanah wakaf seringkali terhambat dan lama.

Sampai saat ini, dalam proyek pengadaan tanah untuk jalan tol Surabaya-Mojokerto, di Kabupaten Jombang, dari 10 tanah wakaf yang menjadi objek pengadaan tanah seluruhnya belum terselesaikan, sementara di Kabupaten Mojokerto tidak ditemui tanah wakaf.

V.4. Analisis *stakeholder* dalam proses pembebasan tanah untuk tanah wakaf.

Berdasarkan temuan di atas, tim peneliti merumuskan beberapa *stakeholder* yang terkait dengan pengadaan tanah untuk tanah wakaf sebagai bahan dalam melakukan analisis *stakeholder*. Batasan masalah ditetapkan pada proses *ruislag* untuk tanah wakaf. Uraian mengenai *stakeholder* tersebut disajikan dalam poin di bawah ini, sementara analisis *stakeholder* disajikan dalam bentuk matriks pada tabel V.3. *Stakeholder* yang terlibat adalah:

1. Pemberi wakaf/ahli waris pemberi wakaf, merupakan pihak yang menyerahkan tanahnya untuk kepentingan wakaf sesuai peruntukan yang telah ditetapkan dalam ikrar wakaf. Secara umum, pemberi wakaf tidak memiliki kepentingan langsung atas pembebasan tanah wakaf. Kepentingan pihak pemberi wakaf adalah sebatas bahwa tanah wakaf tidak hilang dan atau tidak berubah peruntukannya sesuai ikrar wakaf. Dalam konteks pengadaan tanah, pemberi wakaf memiliki *interest* dan *power* yang rendah terhadap proses pengadaan tanah yang melibatkan wakaf.
2. Nadzir, sebagai pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan tanah wakaf dan mengurus proses penggantian tanah wakaf. Nadzir memiliki peran sebagai *stakeholder* yang aktif dalam mengurus proses pelepasan hak, mulai dari tanah pengganti sampai kepada pengurusan izin dan rekomendasi dari Kementerian Agama. Selain itu, nadzir juga merupakan pihak yang paling mengerti kondisi tanah wakaf. Meskipun begitu, dalam proses pengadaan tanah, nadzir tidak memiliki konsekuensi dan kepentingan secara hukum, sehingga tidak ada mekanisme represif dalam mempercepat proses pengadaan tanah. Dalam hal ini, nadzir memiliki *interest* dan *power* yang rendah terhadap proses pengadaan tanah.

3. Kantor Urusan Agama (KUA), sebagai instansi yang mengurus tanah wakaf pada level lokal/daerah. Sebagai institusi yang mengatur urusan keagamaan, KUA bertanggung jawab dalam mengetahui dan mengadministrasikan urusan keagamaan yang berada di wilayah kerjanya, termasuk pula dalam pengelolaan tanah wakaf dan segala bentuk kegiatan yang terjadi kepadanya. KUA juga memiliki data mengenai tanah wakaf yang ada di tempat tersebut, serta nama-nama nadzir yang mengelolanya. Akan tetapi, dalam proses pengadaan tanah, KUA tidak terlibat secara langsung dan tidak memiliki kepentingan langsung. Oleh karena itu, hasil analisis menunjukkan bahwa KUA memiliki *interest* dan *power* yang rendah terhadap proses pengadaan tanah.
4. Kementerian Agama, memiliki tanggung jawab dalam mengelola urusan keagamaan yang ada di Indonesia. Dalam hal perubahan tanah wakaf, Kementerian Agama memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa tidak ada perubahan peruntukan dan nilai ekonomi yang terjadi atas tanah wakaf dan tidak berkurang nilai ibadah maupun nilai sosialnya, untuk menjamin hak dan kepentingan pewakaf serta masyarakat pada umumnya, dan untuk menjamin kehidupan agama yang baik di masyarakat. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan *ruislag* tanah wakaf, Kementerian Agama memiliki *interest* yang kecil meskipun memiliki *power* yang besar karena memiliki kewenangan penuh dalam menentukan peralihan tanah wakaf tersebut.
6. Pemerintah Daerah/Pemerintah Propinsi, terlibat dalam proses penilaian atas tanah wakaf dan tanah pengganti. Walikota/Bupati dan Gubernur juga memiliki kewenangan dalam mengeluarkan Surat Keputusan penunjukan tim penilai, yang digunakan sebagai dasar penilaian dalam proses *ruislag* tanah wakaf. Pemda/Pemprov juga memiliki akses birokrasi untuk berkoordinasi dengan KUA maupun Kementerian Agama dalam melancarkan proses ini. Dalam proyek ini, Pemda/Pemprov memiliki kepentingan yang sedang untuk menyelesaikan proyek, juga memiliki *power* sedang dalam menyelesaikan permasalahan tanah wakaf.
7. Badan Wakaf Indonesia (BWI), merupakan instansi yang bertanggung jawab dalam mengelola tanah wakaf di Indonesia. BWI mengorganisir tanah wakaf beserta nadzirnya, serta mendata jika terjadi perubahan nadzir atas tanah wakaf. BWI bertanggung jawab dalam segala bentuk perubahan fisik maupun non fisik atas tanah wakaf, tetapi tidak memiliki kepentingan langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah, dan juga terlibat langsung dalam proses penilaian tanah untuk penetapan ganti kerugian dan penentuan tanah pengganti. Dalam hal ini, BWI memiliki *power* sedang serta *interest* sedang.
8. Kementerian Pekerjaan Umum, sebagai instansi yang membutuhkan tanah dalam proyek pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto. Kementerian PU bertanggung jawab dalam proses perencanaan, persiapan dan pelaksanaan, dan juga bertanggung jawab atas pembiayaan atas penggantian ganti rugi pelepasan TKD. Dalam proses pelepasan TKD, Kementerian PU memiliki *interest* tinggi dan *power* yang sedang.
9. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, sebagai institusi pelaksana pengadaan tanah, yang bertanggung jawab dalam proses pelepasan hak mulai dari pengukuran, pengumpulan data yuridis, penerbitan sertifikat pelepasan hak dan sertifikat pengganti. Kementerian ATR/BPN terikat oleh Undang-Undang untuk melaksanakan pengadaan tanah yang ditentukan dalam batas waktu tertentu. Dalam proses pelepasan TKD, Kementerian ATR/BPN memiliki *interest* tinggi dan *power* yang sedang.

Tabel V 3 Matriks analisis *stakeholder* berdasarkan potensi peran, tingkat pengetahuan, tingkat komitmen dan sumberdaya yang dimiliki dalam isu terkait. Batasan isu ditetapkan dalam proses *ruislag* atas TKD.

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
Pemberi wakaf/ahli waris	Pihak pemilik tanah/ahli waris yang memberikan tanahnya untuk wakaf dan digunakan untuk tujuan tertentu yang telah ditetapkan.	Tidak memiliki peran secara langsung. Pengelolaan tanah wakaf sepenuhnya berada pada nadzir yang ditunjuk.	Tidak ada keterlibatan khusus.	Tidak memiliki komitmen khusus. Kepentingan pemberi wakaf/ahli waris adalah agar peruntukan tanah wakaf sesuai dengan ikrar wakaf.	Tidak ada keterlibatan khusus.
Nadzir	Memiliki kewajiban dalam pengelolaan tanah wakaf dan memastikan peruntukannya sesuai dengan tujuan dari wakaf. Memiliki tanggung jawab moral dan sosial untuk mengelola tanah wakaf.	Merupakan pihak yang paling mengerti kondisi tanah wakaf. Pada implementasinya, dalam pelepasan hak/proses <i>ruislag</i> , nadzir adalah pihak yang paling potensial untuk mengurus proses administrasi pelepasan hak, pencarian tanah pengganti dan lain sebagainya. Berpotensi mempercepat proses <i>ruislag</i> terutama pada tingkat bawah, tetapi bukan	Nadzir tidak dilibatkan dalam proses perencanaan maupun persiapan. Sosialisasi pengadaan tanah kurang intensif menekankan tugas dan kewajiban nadzir dalam pengadaan tanah. Nadzir juga tidak memiliki akses/hubungan langsung dengan pihak yang membutuhkan tanah, dan tidak memiliki konsekuensi hukum tertentu dalam proses	Sangat tergantung kepada komitmen individu. Tidak ada peraturan perundangan yang mengikat komitmen nadzir untuk berpartisipasi aktif dalam pengadaan tanah. Komitmen nadzir adalah sebatas itikad baik terhadap pemenuhan tanggung jawab moral dan sosial.	Tidak memiliki sumberdaya secara khusus.

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
		penentu utama.	pengadaan tanah.		
KUA di wilayah tanah wakaf berada.	Memiliki peran dan kewajiban dalam mengelola data administrasi/pendataan tanah wakaf, tentang peruntukan dan penggunaannya, termasuk pula penunjukan nadzir sebagai pengelola harian tanah wakaf. Pada kenyataannya, data mengenai tanah wakaf dan nadzir seringkali tidak <i>up to date</i> , sehingga saat tanah wakaf tersebut menjadi objek pengadaan tanah, tidak ada individu yang secara khusus bertanggung jawab untuk mengawal	Memiliki tanggung jawab administratif dalam mendata dan mengadministrasikan tanah wakaf yang ada di wilayah tersebut, tetapi tidak memiliki kepentingan/peran/tanggung jawab khusus dalam proses pengadaan tanah. Peran KUA dalam pengadaan tanah adalah menerbitkan surat rekomendasi kepada Kemenag di tingkat Daerah untuk pengajuan tanah pengganti. Peran KUA dalam mempercepat proses tukar guling ada pada level administratif tingkat bawah, dan bukan aktor kunci pengambil keputusan.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya.	Tidak ada peraturan perundangan khusus yang mengatur komitmen dan keterlibatan KUA dalam mempercepat proses pengadaan tanah (tidak ada mekanisme represif dari segi legal yuridis). Peraturan perundangan yang ada saat ini sebatas mengatur tentang pengelolaan tanah wakaf, penunjukan nadzir, dan lain sebagainya. KUA hanya memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ijin pergantian tukar guling kepada Kemenag pusat. Komitmen yang bersifat eksplisit adalah pengelolaan tanah wakaf secara administratif.	Memiliki SDM mampu yang secara legal administratif untuk membantu kelancaran proses <i>ruislag</i> tanah wakaf. Memiliki akses birokrasi yang lebih besar daripada nadzir. Memiliki sumberdaya pembiayaan dan teknologi dalam

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
		prosesnya.			pelaksanaannya, tapi hanya berkontribusi minim dalam mempercepat proses tukar guling tanah wakaf.
Kementerian Agama	Merupakan institusi pemerintah yang memiliki kewenangan mengelola tanah wakaf dan peruntukannya, dan mengemban amanat sosial atas tanah wakaf untuk tetap digunakan sesuai peruntukannya. Dalam melaksanakan fungsi ini juga, Kementerian Agama terikat secara yuridis dengan	Memiliki tanggung jawab administratif dan legal yuridis untuk memastikan bahwa proses <i>ruislag</i> tanah wakaf berjalan sesuai dengan norma hukum dan agama yang berlaku. Memiliki tugas dalam membentuk tim penilai tanah wakaf untuk memastikan bahwa nilai tanah wakaf, baik nilai intrinsik (harga tanah) maupun nilai sosial tidak berkurang.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya dalam hal tukar guling tanah wakaf.	Ada peraturan mengenai proses tukar guling tanah wakaf, tetapi tidak memiliki kepentingan khusus terhadap percepatan pengadaan tanah.	Memiliki SDM, teknologi dan pembiayaan dalam pelaksanaannya. Memiliki pengaruh yang kuat dalam mempercepat proses tukar guling, baik dari segi

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
	peraturan mengenai pengelolaan tanah wakaf.	Kementerian Agama pusat memiliki peran kunci dalam mengeluarkan rekomendasi pelepasan dan penggantian tanah wakaf. Berpotensi untuk dapat mempercepat proses <i>ruislag</i> dengan alur prosedural yang ada.			peraturan maupun teknis pelaksanaan.
Pemerintah Daerah/Pemerintah Propinsi	Berkepentingan secara ekonomi dalam proses pengadaan tanah, tetapi tidak berkepentingan langsung dalam pengelolaan tanah wakaf dan <i>ruislag</i> tanah wakaf untuk pengadaan tanah.	Berperan dalam mengeluarkan Surat Keputusan untuk tim penilai tanah wakaf, dan menjadi bagian dari tim penilai tanah wakaf, tapi bukan penentu utama. Stakeholder memiliki kepentingan untuk mendukung percepatan pengadaan tanah, tetapi tidak memiliki kewenangan langsung dalam pengelolaan	Mengetahui dan memiliki kepentingan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, tapi tidak memiliki akses dan peran birokrasi yang signifikan dalam proses tukar guling tanah wakaf.	Memiliki komitmen dan kepentingan yang tinggi dalam mempercepat proses pengadaan tanah.	Tidak memiliki potensi yang tinggi dalam SDM, pembiayaan, teknologi dalam proses tukar guling, tetapi memiliki pengaruh yang kuat agar proses

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
		tanah wakaf.			dapat berjalan dengan cepat.
Badan Wakaf Indonesia	Merupakan badan yang memiliki tupoksi mengelola tanah wakaf, baik pengelolaan maupun peruntukannya.	Potensi peran: - Terlibat dalam proses penilaian tanah wakaf dan tanah pengganti. - Mengeluarkan ijin untuk nadzir/nadzir pengganti untuk tanah wakaf.	Tidak mengetahui dan tidak memiliki kepentingan langsung terhadap proses pengadaan tanah. Kepentingan stakeholder ini hanya memastikan tanah wakaf digunakan dan dikelola sesuai peruntukannya.	Tidak memiliki komitmen dan kepentingan langsung dalam proses pengadaan tanah. Kepentingan stakeholder ini hanya memastikan bahwa tanah wakaf digunakan dan dikelola sesuai dengan peruntukannya.	Tidak memiliki potensi sumberdaya langsung yang dapat mempengaruhi percepatan proses tukar guling tanah wakaf.
Kementerian Agraria/BPN	Merupakan aktor kunci dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yang melakukan pengukuran, mengkoordinasikan	Potensi peran: - Menerbitkan sertipikat untuk pelepasan hak tetapi tidak memiliki kewenangan untuk mempercepat proses pelepasan hak untuk tanah	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah tetapi tidak memiliki akses birokrasi dalam mempercepat pelepasan hak untuk tanah wakaf.	Memiliki kepentingan dan komitmen langsung dalam proses pengadaan tanah, termasuk pula dalam pelepasan hak dan tukar guling tanah wakaf.	Memiliki potensi sumberdaya yang tinggi dalam mempercepat pro-ses tukar guling tanah

<i>stakeholder</i>	Deskripsi <i>stakeholders</i> (<i>primary purpose, affiliation, funding</i>)	Potensi peran dalam isu yang terjadi	Tingkat pengetahuan dalam isu yang terjadi	Tingkat komitmen dalam isu (mendukung/tidak, kepentingan, dan kenapa mendukung)V.	Sumberdaya yang tersedia (SDM, pembiayaan, teknologi, pengaruh)
	penilaian tanah dan menerbitkan sertifikat pelepasan hak.	wakaf.			wa-kaf, tetapi bu-kan aktor kunci dalam mempercepat proses <i>ruislag</i> .
Kementerian PU/Instansi yang memerlukan tanah.	Merupakan stakeholder yang memiliki kepentingan langsung dalam proses pengadaan tanah.	Potensi keterlibatan dalam hal perencanaan, persiapan dan pembiayaan.	Mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dan memiliki akses dan peran birokrasi di dalamnya.	Memiliki komitmen dan kepentingan yang tinggi dalam mempercepat proses pengadaan tanah, tapi tidak terlibat secara langsung dalam proses <i>ruislag</i> tanah wakaf.	Memiliki potensi sumberdaya finansial, tetapi bukan aktor kunci dalam mempercepat proses <i>ruislag</i> .

V.5. *Stakeholder engagement plan.*

Hasil wawancara dalam pengumpulan data menunjukkan bahwa kendala utama dalam proses *ruislag* tanah, baik TKD maupun tanah wakaf terletak pada proses administrasi yang panjang dan ketidakjelasan tugas dan tanggung jawab dalam setiap tahapan. Selain itu, kendala kesenjangan birokrasi, dan koordinasi lintas birokrasi, juga menghambat proses pelepasan hak atas tanah. Beberapa telaah mengenai akar masalah terjadinya kendala-kendala tersebut antara lain:

1. Tahapan dalam proses pengadaan tanah, baik dari proses perencanaan, persiapan sampai kepada pelaksanaan, kurang melibatkan instansi-instansi terkait yang mengelola tanah-tanah tersebut. Sosialisasi yang dilakukan belum secara efektif mampu mengkoordinasikan *multi stakeholder* yang lintas institusi sebagai pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Sebagai contoh, dalam kasus tanah wakaf, belum ada kesepakatan antara pihak Kementerian Pekerjaan Umum (sebagai instansi yang memerlukan tanah) dengan Kementerian Agama (sebagai instansi yang mengeluarkan ijin *ruislag* tanah wakaf). Demikian juga dalam tahap pelaksanaan, Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pengadaan tanah juga tidak memiliki jalur koordinasi langsung dengan Kementerian Agama dalam hal mempercepat proses perijinan.
2. Koordinasi antar *stakeholder* yang terlibat masih tersekat oleh birokrasi dan minimnya peraturan yang menaunginya. Belum ada bentuk kerjasama/nota kesepahaman atau bentuk pengaturan lainnya dalam mempercepat proses perijinan pelepasan TKD maupun tanah wakaf. Minimnya peraturan maupun koordinasi ini menyebabkan lemahnya mekanisme ‘represif’ yang dapat mengefisienkan pelaksanaan pengadaan tanah.
3. Segala proses administrasi pelepasan hak untuk TKD dan tanah wakaf sangat tergantung kepada inisiatif dan komitmen stakeholder pada aras bawah (Pemerintah Desa/ Nadzir), yang secara legal operasional memiliki *power* yang paling rendah, tetapi bukan pula pihak yang memiliki *interest* paling tinggi.
4. *Stakeholder* yang memiliki kemampuan sumberdaya yang tinggi serta *power* yang tinggi tidak memiliki kepentingan langsung atas percepatan pelaksanaan pengadaan tanah. Hal ini menimbulkan komitmen yang lemah dalam mendukung percepatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebagai contoh, dalam tanah wakaf, Kementerian Agama tidak memiliki kepentingan langsung dalam proses pengadaan tanah. kepentingan utama dari Kementerian Agama adalah menjamin bahwa peruntukan tanah wakaf yang menjadi objek pembebasan tanah tidak berubah peruntukannya sesuai dengan ikrar wakaf.

Dalam menyikapi temuan-temuan tersebut, penelitian ini menyajikan analisis terhadap strategi yang dapat ditempuh dalam mendukung percepatan proses pengadaan tanah, yang dilakukan dengan menyusun matrik *stakeholder engagement plan*, yang berisi beberapa poin penting seperti fungsi potensial *stakeholder* yang belum dilakukan secara optimal, strategi untuk meningkatkan komitmen *stakeholder* yang terkait, serta *follow-up* strategi supaya dapat diimplementasikan dengan baik. Dalam analisis ini, hanya *stakeholder* yang dianggap memiliki kontribusi paling banyak atau memiliki gap yang paling besar yang dianalisis, untuk mengetahui potensi lebih lanjut dalam meningkatkan efisiensi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hasil analisis disajikan dalam tabel V.4 dan V.5 di bawah ini.

Tabel V 4 Matriks *stakeholder engagement plan* untuk proses *ruislag* TKD.

Stakeholder	Fungsi potensial	Strategi meningkatkan komitmen	<i>Follow-up</i> strategi (rencana untuk <i>feedback</i> atau keterlibatan lebih lanjut).
Pemerintah Desa.	Menjadi <i>stakeholder</i> utama yang memiliki kepentingan paling besar terhadap TKD, dan bertanggung jawab dalam urusan administratif <i>ruislag</i> TKD.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memiliki data pertanahan di level desa yang lengkap. 2. Meningkatkan peran BPD dalam memudahkan birokrasi lintas institusi. 3. Meningkatkan <i>sense of belonging</i> dari proses pengadaan tanah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dilibatkan secara lebih intensif dalam tahapan perencanaan, persiapan maupun pelaksanaan pengadaan tanah. 2. Meningkatkan manajemen data pertanahan di level desa, sehingga ketika dibutuhkan pengambilan keputusan berbasis spasial dapat diperoleh data dan analisis yang akurat untuk memperoleh hasil yang valid.
Pemerintah Kabupaten/Propinsi.	Mempercepat proses administrasi dalam mengeluarkan ijin peralihan tanah kas desa.	Memperjelas alur birokrasi dan administrasi proses <i>ruislag</i> TKD.	Terdapat mekanisme monitoring dan evaluasi yang jelas dalam proses yang berkaitan dengan pengadaan tanah, khususnya tentang TKD. Mekanisme monitoring dan evaluasi ini dapat berupa Perda/Pergub/Walikota, dan mencakup detil administratif proses <i>ruislag</i> TKD.
Kementerian PU/Instansi yang membutuhkan tanah.	Meningkatkan fungsi koordinasi lintas institusi untuk menjembatani kesenjangan birokrasi, terutama antara Pemerintah Desa dengan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengoptimalkan sosialisasi pengadaan tanah dalam tahap perencanaan dan persiapan dengan melibatkan <i>stakeholder</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam tahap perencanaan dan persiapan, di samping melakukan pendataan atas bidang tanah yang menjadi objek pembebasan tanah, juga

Stakeholder	Fungsi potensial	Strategi meningkatkan komitmen	<i>Follow-up</i> strategi (rencana untuk <i>feedback</i> atau keterlibatan lebih lanjut).
	kementerian lain di atasnya, yang berhubungan dalam proses pengadaan tanah.	<p>terkait.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Mengoptimalkan komitmen pihak-pihak terkait (<i>stakeholder</i>) dalam mendukung percepatan pendaftaran tanah, terutama yang bersifat lintas koordinasi. 3. Mengoptimalkan pelaksanaan pengadaan tanah terutama dalam tahap pelaksanaan saat melakukan pembayaran. 	<p>melakukan pendataan tentang pihak-pihak yang terkait (<i>stakeholder</i>), baik yang terlibat secara langsung maupun tidak.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Dalam sosialisasi, seluruh <i>stakeholder</i> yang terkait dilibatkan. 3. Perwujudan optimalisasi komitmen dari para <i>stakeholder</i> bisa berupa peraturan maupun MoU mengenai percepatan pengadaan tanah
Kementerian ATR/BPN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan koordinasi antar institusi dan <i>multi stakeholder</i> dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah. 2. Menyediakan data dan informasi pertanahan yang akurat dan dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan yang akurat dan <i>up to date</i>. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan koordinasi dengan Bupati/Walikota/Gubernur. 2. Meningkatkan/mengoptimalkan pengelolaan sistem informasi pertanahan untuk mendukung proses pengadaan tanah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secara intensif melakukan koordinasi dengan <i>stakeholder</i> terkait selama proses pelaksanaan. 2. Memanfaatkan dan meningkatkan fungsi data pertanahan dalam pengambilan keputusan.

Tabel V 5 Matriks *stakeholder engagement plan* untuk proses *ruislag* tanah wakaf.

Stakeholder	Fungsi potensial	Strategi meningkatkan komitmen	<i>Follow-up</i> strategi (rencana untuk <i>feedback</i> atau keterlibatan lebih lanjut).
Nadzir	Sebagai aktor utama dalam melakukan proses pelepasan hak dan penentuan kembali tanah pengganti. Untuk itu, fungsi ini membutuhkan komitmen yang kuat dan kesadaran yang tinggi dalam mendukung proses peggadaan tanah.	1. Dilibatkan secara aktif dalam proses pengadaan tanah (melalui proses sosialisasi).	Dilakukan koordinasi secara berkala dengan Pemerintah Desa dan instansi yang terlibat dalam pengadaan tanah.
KUA	Sebagai penyedia data yang <i>up to date</i> mengenai tanah wakaf dan nadzir yang mengurusinya, termasuk juga <i>update</i> data terkini apabila terjadi pergantian nadzir.	1. Meningkatkan sistem pengelolaan informasi tanah wakaf. 2. Melakukan pembaharuan data mengenai tanah wakaf dan pengelolanya secara berkala.	Pembaharuan atas data tanah wakaf secara berkala.
Kementerian Agama	Menyederhanakan proses perijinan untuk proses <i>ruislag</i> tanah wakaf.	1. Mendelegasikan kewenangan ijin <i>ruislag</i> tanah wakaf ke tingkat Propinsi/Kabupaten. 2. Memberikan batasan waktu yang jelas dalam proses perijinan <i>ruislag</i> tanah wakaf.	Diterbitkan peraturan mengenai pendelegasian pemberian ijin peralihan tanah wakaf ke tingkat Propinsi/Kabupaten.

BAB VI

ANALISIS REGULASI PENGADAAN TANAH DENGAN PERATURAN LAIN YANG TERKAIT

VI.1. Peraturan Perundangan Pengadaan Tanah

Regulasi pengadaan tanah yang tercantum dalam UU No 12 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada dasarnya sudah mengakomodir keperluan pengadaan tanah yang berkaitan dengan beragam status kepemilikan tanah. Selain itu juga sudah diatur dalam pasal 36 bahwa ganti kerugian bisa dalam bentuk :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2012 diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 yang sudah mengalami revisi 4 kali dengan dikeluarkannya Perpres No 40 Tahun 2014, Perpres No.99 Tahun 2014, Perpres No 30 Tahun 2015 dan Perpres No 148 Tahun 2015.

Pasal 17 ayat 2 dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa pihak yang berhak adalah :

- a. pemegang hak atas tanah;
- b. pemegang pengelolaan;
- c. nadzir untuk tanah wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Berkaitan dengan pihak yang berhak, penelitian ini hanya akan membahas peraturan terkait dengan butir a, b dan c sesuai temuan di lapangan , yaitu pemegang hak atas tanah serta pemegang pengelolaan tanah kas desa, dan tanah wakaf yang terkena proyek pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto.

VI.2. Peraturan Pelepasan Hak Tanah Wakaf

Tanah wakaf adalah tanah yang sudah diwakafkan, perwakafan tanah hak milik adalah merupakan perbuatan hukum yang suci, mulia, dan terpuji, yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum dengan memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang merupakan tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya menjadi wakaf sosial. Wakaf sosial adalah wakaf yang diperuntukkan bagi kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

Peraturan pelepasan tanah wakaf diatur tersendiri dalam :

1. UU No 41 Tahun 2004 tentang Wakaf
2. Peraturan Pemerintah No 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No.41 / 2004
3. Peraturan Badan Wakaf Indonesia No.1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/Perubahan Status Harta Benda Wakaf

Pasal 40 UU No. 41 Tahun 2004 menyebutkan bahwa harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:

- a. dijadikan jaminan;
- b. disita;
- c. dihibahkan;
- d. dijual;
- e. diwariskan;
- f. ditukar; atau
- g. dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Pasal 41 UU No. 41 Tahun 2004 menerangkan bahwa Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang ditukar, kecuali apabila digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Pelaksanaan ketentuan tersebut hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia.

Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud di atas wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Lebih lanjut dijelaskan di dalam PP 42 / 2006 bahwa izin tertulis dari Menteri hanya dapat diberikan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
- b. harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf; atau
- c. pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

Selain dari pertimbangan tersebut, izin pertukaran harta benda wakaf hanya dapat diberikan jika:

- a. harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan
- b. nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Nilai dan manfaat harta benda penukar ditetapkan oleh bupati/walikota berdasarkan rekomendasi tim penilai yang anggotanya terdiri dari unsur:

- a. pemerintah daerah kabupaten/kota;

- b. kantor pertanahan kabupaten/kota;
- c. Majelis Ulama Indonesia (MUI) kabupaten/kota;
- d. kantor Departemen Agama kabupaten/kota; dan
- e. Nazhir tanah wakaf yang bersangkutan.

Nilai dan manfaat harta benda penukar dalam hal ini dihitung sebagai berikut:

- a. harta benda penukar memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf; dan
- b. harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut:

- a. Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- b. Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- c. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat Surat Keputusan;
- d. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan
- e. setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut

Pelaksanaan penyusunan rekomendasi perubahan/penggantian harta benda wakaf diatur dalam Peraturan Badan Wakaf Indonesia No.1 Tahun 2008. Tahapan kerja pada divisi-divisi Badan Pelaksana dan Badan Pertimbangan BWI sesuai prosedur berikut ini :

- 1. Sekretariat maksimal 2 hari kerja;
- 2. Divisi Kelembagaan maksimal 15 hari kerja;
- 3. Dewan Pertimbangan maksimal 5 hari kerja;
- 4. Rapat Pleno maksimal 1 hari kerja.

VI.3. Peraturan Pelepasan Hak Tanah Kas Desa

Pelaksanaan pelepasan hak tanah kas desa (TKD) mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa.

Pemindah tanganan aset desa (termasuk TKD) diatur dalam Pasal 25 meliputi tukar menukar, penjualan dan penyertaan modal Pemerintah Desa. Pemindahtanganan aset desa berupa tanah dan/atau bangunan milik desa hanya dilakukan dengan tukar menukar dan penyertaan modal.

Pemindahtanganan aset Desa berupa tanah melalui proses tukar menukar terdiri dari 2 jenis yaitu : untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan umum, dan tanah milik desa yang

berada di luar desa. Tukar menukar untuk Kepentingan Umum diatur dalam pasal 33 sebagai berikut :

1. Tukar menukar aset desa berupa tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Tukar menukar dilakukan dengan ketentuan:
 - a. tukar menukar dilakukan setelah terjadi kesepakatan besaran ganti rugi sesuai harga yang menguntungkan desa dengan menggunakan nilai wajar hasil perhitungan tenaga penilai;
 - b. apabila tanah pengganti belum tersedia maka terhadap tanah pengganti terlebih dahulu dapat diberikan berupa uang;
 - c. penggantian berupa uang sebagaimana dimaksud pada huruf b harus digunakan untuk membeli tanah pengganti yang senilai;
 - d. tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf c diutamakan berlokasi di Desa setempat; dan
 - e. apabila lokasi tanah pengganti tidak tersedia di Desa setempat sebagaimana dimaksud pada huruf d, tanah pengganti dapat berlokasi dalam satu Kecamatan/atau Desa di kecamatan lain yang berbatasan langsung.

Tahapan dalam proses tukar menukar tanah milik desa dalam 1 wilayah desa sebagai berikut :

1. Kepala Desa menyampaikan surat kepada Bupati/Walikota terkait hasil Musyawarah Desa tentang tukar menukar tanah milik Desa dengan calon lokasi tanah pengganti berada pada desa setempat;
2. Kepala Desa menyampaikan permohonan ijin kepada Bupati/Walikota, untuk selanjutnya Bupati/Walikota meneruskan permohonan ijin kepada Gubernur.

Jika lokasi tanah pengganti tidak tersedia di desa setempat dilakukan dengan tahapan:

1. Bupati/Walikota melakukan tinjauan lapangan dan verifikasi data untuk mendapatkan kebenaran materiil dan formil yang dituangkan dalam berita acara.

Kebenaran materiil meliputi kondisi fisik lokasi tanah milik desa dan lokasi calon pengganti tanah milik desa. Sedangkan verifikasi dilakukan untuk memperoleh bukti formil melalui pertemuan di desa yang dihadiri oleh unsur dari Pemerintah Desa, BPD, pihak yang melakukan tukar menukar, pihak pemilik tanah yang digunakan untuk tanah pengganti, aparat Kecamatan, Pemerintah Daerah Kabupaten dan Provinsi, serta pihak dan/atau instansi terkait lainnya.

Hasil akhir tahap ini adalah Berita Acara yang berisi : hasil musyawarah desa, letak, luasan, harga wajar, tipe tanah berdasarkan penggunaannya serta bukti kepemilikan tanah desa yang ditukar dan penggantianinya.. Berita Acara tersebut ditandatangani oleh para pihak dan/atau instansi terkait lainnya.

2. Hasil tinjauan lapangan dan verifikasi data disampaikan kepada Gubernur sebagai bahan pertimbangan pemberian persetujuan;
3. Sebelum pemberian persetujuan Gubernur dapat melakukan kunjungan lapangan dan verifikasi data;
4. Setelah Gubernur memberikan persetujuan, selanjutnya Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa tentang tukar menukar tanah milik desa

Untuk ganti rugi berupa uang, apabila dibelikan tanah pengganti dan terdapat selisih sisa uang yang relatif sedikit atau uang ganti rugi relatif kecil dapat digunakan selain untuk tanah. Besaran dan penggunaan selisih sisa uang diatur oleh Bupati/Walikota dan dimasukkan dalam Kas Desa dan penggunaannya ditetapkan dalam APBD desa.

Tahap selanjutnya Gubernur melaporkan hasil tukar menukar kepada Menteri Dalam Negeri.

Berkaitan dengan kegiatan tingkat Kabupaten/Kota juga dibentuk Tim Fasilitasi Pelepasan Tanah Kas Desa dan Tanah Desa Lainnya oleh Gubernur. Tugas Tim Fasilitasi sebagaimana adalah :

1. melakukan sosialisasi ketentuan-ketentuan yang terkait dengan Pelepasan Hak Kepemilikan Tanah Kas Desa dan Tanah Desa Lainnya;
2. melakukan koordinasi terhadap usulan kegiatan pelepasan hak kepemilikan Tanah Kas Desa dan Tanah Desa Lainnya;
3. memberikan saran, pertimbangan dan menyediakan konsep persetujuan Pelepasan Hak Kepemilikan Tanah Kas Desa dan Tanah Desa Lainnya kepada Gubernur;
4. membentuk Tim Teknis atau Kelompok Kerja sesuai kebutuhan;
5. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur.

VI.4. Analisis Keselarasan Pelaksanaan Peraturan Pengadaan Tanah dengan Pelepasan Hak Tanah Wakaf dan TKD

Undang-undang No. 2 Tahun 2012 memuat hal-hal normatif berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Peraturan di tingkat operasional pada prinsipnya mengacu pada ketentuan di dalam UU tersebut.

Berdasarkan temuan di lapangan, peneliti beranggapan bahwa pelaksanaan pelepasan hak tanah kas desa relatif tidak ada masalah. Faktor penghambat dijumpai pada proses pelepasan hak tanah wakaf, utamanya dalam hal target waktu penyelesaian.

Tanah kas desa memiliki aturan yang lebih mudah dilaksanakan, karena dimungkinkan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang jika tanah pengganti belum diperoleh. Selain itu dimungkinkan pula ada sisa dana pembelian tanah pengganti (dalam batas nominal tertentu) yang wajib dimasukkan kas desa dan diatur penggunaannya dalam APBDesa, jika harga tanah pengganti di bawah nilai uang ganti rugi.

Tanah wakaf memiliki tingkat fleksibilitas yang lebih rendah daripada TKD. Analisis ini diberikan, karena ada batasan terkait syariah antara lain : tidak boleh diganti uang (wajib ditukar tanah) dan tidak oleh ada sisa uang pembelian tanah pengganti.

Tinjauan lain didasarkan pada struktur pelaksana pelepasan hak TKD dan tanah wakaf. Untuk TKD diatur hingga tingkat desa, sedangkan tanah wakaf sangat ditentukan oleh kelancaran kerja nadzir dan KUA setempat. Juga berkaitan dengan BWI, sebagai perpanjangan pemerintah di tingkat paling bawah, tidak selalu ada pada setiap kabupaten/kota.

Analisis berikutnya berhubungan dengan kerangka waktu dan birokrasi penyelesaian ijin tertulis tukar menukar dari pejabat berwenang. Pemberian ijin pelepasan TKD oleh gubernur secara tertulis, sedangkan tanah wakaf harus melalui ijin Menteri Agama, sehingga proses tanah wakaf memakan waktu yang lebih lama daripada TKD.

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

VII.1. Kesimpulan

Pengadaan tanah mulai dikenal tahun 1993 ketika keluar Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (Keppes No.55 Tahun 1993) Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Selanjutnya pada tahun 2012 diterbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 71 Tahun 2012 yang sudah mengalami revisi 4 kali dengan dikeluarkannya Perpres No 40 Tahun 2014, Perpres No.99 Tahun 2014, Perpres No 30 Tahun 2015 dan Perpres No 148 Tahun 2015.

Identifikasi hasil temuan menunjukkan bahwa dalam proses pengadaan tanah di wilayah penelitian, terdapat beberapa tanah 'plat merah' yang dalam pelepasan haknya melibatkan *multi stakeholder*, yaitu pada tanah kas desa (TKD) dan tanah wakaf, dimana temuan di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa tanah yang secara administratif belum terselesaikan, meskipun pada saat studi lapang dilakukan, proyek pembangunan jalan tol sudah berlangsung.

Tanah Kas Desa (TKD) merupakan kekayaan desa yang memiliki fungsi utama sebagai sumber penghasilan desa dan dikelola sepenuhnya oleh desa. Definisi mengenai Tanah Kas Desa (TKD) tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundangan yang mengatur tentang kekayaan desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa

Dalam proses pengadaan tanah untuk jalan tol di wilayah Kabupaten Mojokerto, terdapat 46 bidang TKD yang terletak di 7 Desa dengan luas wilayah total 60.193 m² (sekitar 11% dari luas total kebutuhan tanah). Hingga saat data ini dikumpulkan, masih terdapat 1 bidang TKD seluas 158 m² yang masih dalam proses pemberkasan (menunggu ijin dari Gubernur). Begitu pula di wilayah Kabupaten Jombang, dari 3.523 bidang yang menjadi objek pengadaan tanah, sebanyak 162 diantaranya, dengan luas sebesar 232.527 m² merupakan TKD, dan saat pengumpulan data dilaksanakan, masih terdapat 30 bidang tanah TKD yang dalam proses pemberkasan

Tanah kas desa memiliki aturan yang lebih mudah dilaksanakan, karena dimungkinkan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang jika tanah pengganti belum diperoleh. Selain itu dimungkinkan pula ada sisa dana pembelian tanah pengganti (dalam batas nominal tertentu) yang wajib dimasukkan kas desa dan diatur penggunaannya dalam APBDDesa, jika harga tanah pengganti di bawah nilai uang ganti rugi.

Tanah wakaf memiliki tingkat fleksibilitas yang lebih rendah daripada TKD, karena tidak boleh diganti uang (wajib ditukar tanah) dan tidak oleh ada sisa uang pembelian tanah pengganti. Pelaksana pelepasan tanah wakaf sangat ditentukan oleh nadzir, KUA setempat serta BWI yang terkadang tidak ada pada setiap kabupaten/kota.

Birokrasi penyelesaian ijin serta tukar menukar dari pejabat berwenang, untuk pemberian ijin pelepasan TKD oleh gubernur secara tertulis, sedangkan tanah wakaf harus melalui ijin Menteri Agama, sehingga proses tanah wakaf memakan waktu yang lebih lama daripada TKD.

VII.2. Saran

1. Diharapkan semua pihak yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum baik masyarakat maupun stakeholder dilibatkan sejak dari perencanaan, persiapan hingga pelaksanaan.
2. Diperlukan regulasi pelepasan tanah-tanah yang dikuasai pemerintah, tanah kas desa serta tanah wakaf, jika perlu ada kerjasama lintas departemen/ kementerian dengan dibuatnya SKB atau suatu surat kerjasama dengan instansi terkait yang berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- DING, C. 2007. Policy and praxis of land acquisition in China. *Land use policy*, 24, 1-13.
- FAO 2008. Compulsory acquisition of land and compensation *In: FAO (ed.)*. Italy: FAO.
- FRIEDMAN, A. L. & MILES, S. 2002. Developing stakeholder theory. *Journal of management studies*, 39, 1-21.
- GRIMBLE, R. & CHAN, M. K. Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries. *Natural resources forum*, 1995. Wiley Online Library, 113-124.
- GRIMBLE, R. & WELLARD, K. 1997. Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural systems*, 55, 173-193.
- KALO, S. 2005. Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Hukum Bisnis*, 24.
- LARBI, W. O., ANTWI, A. & OLOMOLAIYE, P. 2004. Compulsory land acquisition in Ghana—policy and praxis. *Land Use Policy*, 21, 115-127.
- LEONARDI, L. 2005. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
- REED, M. S., GRAVES, A., DANDY, N., POSTHUMUS, H., HUBACEK, K., MORRIS, J., PRELL, C., QUINN, C. H. & STRINGER, L. C. 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of environmental management*, 90, 1933-1949.
- SITORUS, O. & LIMBONG, D. 2004. *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- SUTEDI, A. 2007. *Implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan*, Sinar Grafika.
- SYAGGA, P. M. & OLIMA, W. 1996. The impact of compulsory land acquisition on displaced households: The case of the Third Nairobi Water Supply Project, Kenya. *Habitat International*, 20, 61-75.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara No. 22 Tahun 2012).
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum..
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 156).

Peraturan Presiden RI Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007. Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012. Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 6 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.