

# **MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH DAN LEGALISASI ASET**

**Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang  
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH DAN LEGALISASI ASET

Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang  
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)

**Penulis:**

Aristiono Nugroho  
Asih Retno Dewi  
Sukmo Pinuji  
Haryo Budhiawan  
Sudibyanung  
Theresia Supriyanti  
Priyo Katon Prasetyo  
Julius Sembiring  
Rakhmat Riyadi  
Dian Aries Mujiburohman  
Rofiq Laksamana  
Akur Nurasa

**Penyunting:**

Westi Utami  
Asih Retno Dewi

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)  
*Bekerja sama dengan*  
STPN Press, 2018

MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH,  
DAN LEGALISASI ASET:  
Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang  
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)  
©PPPM STPN

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

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, Desember 2018  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Faxes: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

**Penulis:** Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan,  
Julius Sembiring, Dian Aries Mujiburohman, dkk.  
**Penyunting:** Westi Utami dan Asih Retno Dewi  
Layout dan Cover: Nanjar Tri Mukti

MULTIPURPOSE CADASTRE, PENGADAAN TANAH,  
DAN LEGALISASI ASET:  
Penyelesaian Persoalan-persoalan Agraria dan Tata Ruang  
(Hasil Penelitian Sistematis 2018)

STPN Press, 2018  
viii + 132 hlm.: 15 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-40-6

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

## DAFTAR ISI

Sambutan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta ~ v

**Multi Purpose Cadastre: Peta Tematik Bidang Tanah dan Community Interest (Studi di Kabupaten Grobogan, Provinsi Jawa Tengah)**

*Aristiono Nugroho, Asih Retno Dewi, dan Sukmo Pinuji ~ 1*

**Kajian Urgensi Kualitas Dokumen Persiapan sebagai Dasar Penetapan Lokasi dalam Menekan Timbulnya Permasalahan dan Memperlancar Proses Pengadaan Tanah di Jawa Timur**

*Haryo Budhiawan, Sudibyanung, Theresia Supriyanti, Priyo Katon Prasetyo ~ 38*

**Dampak Pembangunan Jalan Lingkar Utara Terhadap Eksistensi Tanah Ulayat di Kota Solok Provinsi Sumatera Barat**

*Julius Sembiring, Rakhmat Riyadi ~ 57*

**Kajian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kota Bandung**

*Dian Aries Mujiburohman, Rofiq Laksamana, Akur Nurasa ~ 101*

# **DAMPAK PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR UTARA TERHADAP EKSISTENSI TANAH ULAYAT DI KOTA SOLOK PROVINSI SUMATERA BARAT**

*Julius Sembiring, Rakhmat Riyadi*

## **1.1. Latar Belakang**

**P**ada tahun 2010, Walikota Solok mengeluarkan Keputusan Nomor 188.45/274/KPTS/WSL-2010 tentang Penetapan Lokasi Jalan Lingkar Utara Kota Solok. Berhubung pelaksanaan pembangunan Jalan Lingkar tersebut belum dapat dilaksanakan serta terjadinya perubahan peraturan pengadaan tanah, maka kemudian diterbitkan Keputusan Walikota Solok tanggal 21 Juli 2014 Nomor 188.45-379 Tahun 2014 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok. Keputusan ini juga kemudian diperpanjang dengan Keputusan Walikota Solok tanggal 6 Juli 2017 Nomor 188.45-467 Tahun 2017 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok.

Perencanaan pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok (JLUKS) dengan total panjang 8,2 km mulai dilaksanakan pada

tahun 2007 dengan target selesai hingga tahun 2014. Menurut Kepala Dinas PU Kota Solok, pembangunan JLUKS memang dilakukan secara bertahap sesuai ketersediaan anggaran namun tidak pernah absen setiap tahunnya. Pembukaan jalan lingkar utara tersebut dimaksudkan untuk menumbuhkan tempat permukiman baru karena kawasan pusat kota sudah padat penduduk dan juga dimaksudkan untuk mengurangi kepadatan arus lalu lintas.

Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Kota Solok tersebut terletak di 4 (empat) Kelurahan pada Kecamatan Tanjung Harapan, yaitu Kelurahan Tanah Garam, Kelurahan Kampung Jawa, Kelurahan Nan Balimo, dan Kelurahan Laing. Total luas pengadaan tanah meliputi 66.380 M<sup>2</sup> (6,6 Ha) yang terdiri dari 58 bidang tanah. Data per Maret 2018, dari 58 bidang tanah tersebut realisasi ganti ruginya adalah:

- a. sejumlah 54 bidang (60.700 m<sup>2</sup>) sudah dibebaskan, dengan perincian:
  - 52 bidang ganti rugi dengan uang sejumlah Rp.9.898.805.000,- dan
  - 2 bidang ganti rugi dengan tanah,
- b. sejumlah 4 (empat) bidang belum dibebaskan, karena:
  - 2 orang belum bersedia menyerahkan sertipikat hak atas tanahnya; dan
  - 2 orang tidak menerima jumlah ganti rugi.

Menurut informasi dari Kantor Pertanahan Kota Solok, seluruh tanah sejumlah 58 bidang yang terkena pengadaan tanah JLUKS tersebut adalah tanah ulayat. Jika keseluruhan tanah tersebut adalah tanah ulayat, dan berdasarkan data per Maret 2018 hanya 2 (dua) bidang yang ganti ruginya berupa penggantian tanah, maka hal tersebut menunjukkan bahwa terjadi pelepasan tanah ulayat<sup>1</sup>. Hal

---

1 Dalam proses pengadaan tanah, maka seluruh tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah 'dilepaskan' terlebih dahulu oleh pihak yang berhak

itu membawa konsekuensi pada 'berkurang'nya eksistensi tanah ulayat khususnya di Kota Solok.

Terdapat beberapa faktor penyebab berkurangnya tanah ulayat, namun secara umum terjadi karena 2 (dua) hal, yaitu pelepasan tanah ulayat dan pendaftaran tanah ulayat. Pelepasan tanah ulayat oleh *scholar* lain disebut juga dengan 'penjualan' tanah ulayat dan hal itu telah berlangsung sejak lama. Sebuah catatan menjelaskan bahwa di Kota Padang 'penjualan' tanah pusaka<sup>2</sup> telah terjadi pada tahun 1828 (Colombijn 2006, 248). Saat ini, ekspansi perkebunan kelapa sawit di Sumatera Barat menjadi penyebab utama menciutnya jumlah tanah ulayat dalam skala besar.

Berkurangnya tanah ulayat tersebut merupakan kekhawatiran masyarakat Sumatera Barat yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai adat dalam kehidupan sehari-hari, 'karena tanah ulayat merupakan perekat hubungan kekerabatan matrilineal masyarakat Minangkabau (Hermayulis 1999). Artinya, pembangunan JLUKS yang obyeknya adalah tanah ulayat dikhawatirkan menimbulkan dampak sosial negatif seperti putus atau renggangnya hubungan kekerabatan atau tali silaturahmi antar anggota masyarakat adat yang bersangkutan.

## 1.2. Permasalahan

Ada 2 (dua) hal yang menarik untuk dikaji dari proses pengadaan tanah JLUKS tersebut. Pertama adalah lamanya realisasi kegiatan pengadaan tanah tersebut dilakukan. Melihat pada Keputusan Penetapan Lokasi yang diterbitkan oleh Walikota Solok, pengadaan tanah JLUKS tersebut telah dimulai sejak tahun 2010 (bahkan perencanaannya telah dimulai sejak tahun 2007), dilanjutkan pada

---

sehingga statusnya menjadi tanah negara, untuk kemudian diajukan dengan sesuatu hak atas tanah oleh pihak yang membutuhkan tanah.

2 Tanah pusaka istilah yang digunakan untuk tanah ulayat kaum.



tahun 2014 dan kemudian diperpanjang pada tahun 2017 sehingga telah memakan waktu selama 8 (delapan) tahun.

Kedua, kekhawatiran akan berkurangnya tanah ulayat sebagaimana disinyalir di atas akan dicermati dalam pembangunan JLUKS tersebut. Oleh karena itu pelepasan tanah ulayat yang dilakukan serta bentuk ganti rugi berupa penggantian tanah akan dicermati dampaknya terhadap eksistensi tanah ulayat. Pencermatan dampak tersebut dilakukan dengan membandingkan dampak sosial sebagaimana tercantum dalam studi kelayakan dari Dokumen Perencanaan pembangunan JLUKS.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa proses pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS mengalami keterlambatan?
2. Bagaimanakah dampak pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS terhadap eksistensi tanah ulayat?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Dengan penelitian ini akan diketahui (1) faktor-faktor yang mengakibatkan terjadinya keterlambatan dalam pengadaan tanah pembangunan JLUKS; (2) dampak langsung dan tidak langsung dari pengadaan tanah terhadap eksistensi tanah ulayat yang ada di Kota Solok. Dampak langsung yang dimaksud adalah bagaimana 'ganti rugi' pembangunan JLUKS mempengaruhi pola hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah ulayatnya. Sementara itu dampak tidak langsung adalah pengaruh pembangunan JLUKS terhadap pola penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat yang tidak terkena pembangunan JLUKS.

## **1.5. Kegunaan Penelitian**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberi masukan secara akademis tentang 2 (dua) hal, yaitu mengenai perkembangan Hukum Tanah Adat khususnya tanah ulayat di Sumatera Barat. Melalui penelitian ini diketahui bagaimana tanah ulayat di Sumatera Barat berhadapan dengan pembangunan infrastruktur (jalan lingkar) di wilayah perkotaan yang mempengaruhi pola penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ulayat tersebut. Kedua, penelitian ini juga memberi masukan secara akademis pada regulasi Pengadaan Tanah khususnya persoalan dampak langsung dan tidak langsung dari pembangunan jalan lingkar terhadap eksistensi tanah ulayat.

Secara praksis, penelitian ini diharapkan memberi kontribusi pemikiran kepada pemerintah daerah, masyarakat hukum adat, dan otoritas pertanahan tentang bagaimana seharusnya dan sebaiknya proses pengadaan tanah dilakukan dalam hal obyek pengadaan tanah adalah tanah adat.

### **II.1. Pengadaan Tanah**

Dilihat dari kepentingan dan tata caranya, terdapat 3 (tiga) jenis pengadaan tanah yaitu: (a) untuk kepentingan umum; (b) untuk kepentingan swasta; dan (c) untuk pembangunan yang bersifat khusus (Sembiring, 2018: 5). Terhadap masing-masing kepentingan tersebut diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri.

Dalam perkembangannya, regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami beberapa perkembangan pengaturan yang diawali dengan terbitnya UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya (LN 1961 No. 288). Terakhir, diterbitkan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum, dan peraturan pelaksanaannya, yang dalam tulisan ini disingkat UUPT.

Sebelum berlakunya UUPT, regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Beberapa hal penting dalam regulasi tersebut adalah:

- a. Tujuh jenis kegiatan pembangunan yang diklasifikasikan sebagai kepentingan umum, yang salah satunya adalah jalan umum dan jalan tol.
- b. Kesesuaian pelaksanaan pembangunan berdasarkan pada RTRW yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Bila daerah tersebut belum menetapkan RTRW, pelaksanaan pembangunan tersebut dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- c. adanya Panitia Pengadaan Tanah.
- d. diberlakukannya lembaga konsinyasi dalam hal (1) tidak tercapai kesepakatan tentang mengenai lokasi dan bentuk/ besarnya ganti rugi; (2) terjadi sengketa kepemilikan; (3) satu atau beberapa orang pemilik tidak dapat ditemukan;
- e. bentuk ganti rugi dapat berupa uang, dan/atau tanah pengganti, dan/atau pemukiman kembali, dan/atau gabungan dari dua atau lebih bentuk sebelumnya, dan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.
- f. Bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat penggantiannya diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.
- g. tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan UU No.51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

- h. Masih dipergunakannya lembaga pencabutan hak atas tanah dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah, Bupati/Walikota atau Gubernur, atau Menteri Dalam Negeri; dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan.

Sementara itu dalam UUPT, terdapat beberapa hal 'baru' dibandingkan dengan regulasi sebelumnya, yaitu: (1) adanya 4 (empat) tahapan yang merupakan rangkaian kegiatan yang berkesinambungan; (2) adanya lembaga *appraisal* untuk menilai besarnya ganti kerugian; (3) adanya bentuk ganti kerugian lain berupa kepemilikan saham; (4) dimungkinkannya gugatan TUN setelah penetapan lokasi, dan gugatan perdata setelah ditetapkan besar ganti kerugian; (5) pengaturan tentang tanah sisa; (6) ditiadakannya lembaga pencabutan hak atas tanah; (7) pengaturan tentang hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat.

Dalam UUPT terdapat 18 (delapan belas) jenis kegiatan pembangunan yang diklasifikasikan sebagai 'kepentingan umum' dan salah satunya adalah 'jalan umum' (Pasal 10 huruf b). Menurut UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang dimaksud dengan 'jalan' adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

Berdasarkan UU Jalan, dilihat dari peruntukkannya maka jalan dibagi atas jalan umum dan jalan khusus. Dimaksud dengan 'jalan umum' adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum, sedangkan 'jalan khusus' adalah yang dibangun oleh instansi, badan usaha, perseorangan, atau kelompok masyarakat untuk kepentingan sendiri. Sedangkan menurut Kamus Tata Ruang (Dirjen Cipta Karya

Departemen PU) 'jalan lingkar' adalah semua jalan yang melingkari pusat suatu kota yang fungsinya agar kendaraan dapat mencapai bagian kota tertentu tanpa harus melalui pusat kota atau bagian kota lainnya untuk mempercepat perjalanan dari satu sisi kota ke sisi lainnya. Dengan demikian, Jalan Lingkar Utara Kota Solok (JLUKS) termasuk dalam kriteria 'kepentingan umum' sehingga pengadaannya haruslah diproses sesuai mekanisme yang diatur dalam UUPT.

Dalam UUPT terdapat 4 (empat) tahapan kegiatan yang merupakan rangkaian kegiatan yang berkesinambungan, yaitu:

**A. Tahap Perencanaan**, dimana keluarannya adalah tersedianya Dokumen Perencanaan yang disiapkan oleh pihak yang membutuhkan tanah. Penyusunannya dapat dilakukan dilakukan secara bersama-sama oleh Instansi yang memerlukan tanah bersama-sama dengan instansi teknis terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh Instansi yang memerlukan tanah. Adapun isi dari Dokumen Perencanaan adalah:

1. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
2. kesesuaian dengan RTRW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
3. letak tanah;
4. luas tanah yang dibutuhkan;
5. gambaran umum status tanah;
6. perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
7. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
8. perkiraan nilai tanah;
9. rencana penganggaran.

Dokumen Perencanaan disusun berdasarkan Studi Kelayakan yang mencakup survei sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat,

perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul, dan studi lain yang diperlukan. Dokumen Perencanaan ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah, dan diserahkan oleh Instansi yang memerlukan tanah kepada Pemerintah Provinsi.

**B. Tahap Persiapan**, dimana keluarannya adalah keputusan penetapan lokasi. Adapun rangkaian kegiatan pada tahap ini adalah:

1. Pembentukan:
  - a. Tim Persiapan yang terdiri dari instansi terkait, bupati/walikota, instansi yang memerlukan tanah, SKPD terkait.
  - b. Tim Kajian yang terdiri dari Sekretaris Daerah Provinsi, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, Instansi di bidang perencanaan pembangunan daerah, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, bupati/walikota/yang ditunjuk, dan akademisi.
  - c. Sekretariat Provinsi.
  - d. Pendelegasian Persiapan Pengadaan Tanah kepada Bupati/Walikota.
2. Pemberitahuan Rencana Pembangunan: diberitahukan kepada masyarakat pada lokasi pembangunan secara:
  - a. langsung (sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan).
  - b. tidak langsung (media cetak atau media elektronik).
3. Pendataan Awal Lokasi Rencana Pembangunan (30 hari)
4. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan (60 HK)/Konsultasi Publik Ulang (30 hari kerja), yang meliputi:
  - a. Proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan;

- b. Pihak yang berkepentingan adalah pihak yang berhak (dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak;
  - c. Dilaksanakan di tempat rencana pembangunan atau di tempat yang disepakati,
  - d. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk Berita Acara sebagai dasar pengajuan penetapan lokasi.
5. SK Penetapan Lokasi.
  6. Pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan.
  7. Keberatan Pihak yang berhak, yang ditindaklanjuti dengan pembentukan Tim yang susunannya:
    - a. Sekda Provinsi atau Pejabat yang ditunjuk sebagai Ketua merangkap anggota;
    - b. Kakanwil BPN sebagai Sekretaris merangkap anggota;
    - c. Instansi yang menangani urusan bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
    - d. Kakanwil Kemenkumham sebagai anggota;
    - e. Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
    - f. Akademisi sebagai anggota.

Tugas Tim adalah:

- a. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;
- c. Membuat rekomendasi diterima/ditolaknya keberatan, paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya laporan instansi tentang adanya keberatan.

Hasil Kegiatan Tim dan tindak lanjutnya adalah:

- a. Rekomendasi diterima atau ditolakny keberatan;
  - b. Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolakny keberatan.
8. Pihak yang berkeberatan atas keputusan Gubernur tersebut dapat mengajukan gugatan ke PTUN, dan putusannya dapat diajukan Kasasi ke MA.
9. Penetapan Lokasi oleh Gubernur dengan ketentuan:
- a. Paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya permohonan penetapan lokasi dari instansi, atau
  - b. Ditolakny keberatan atas rencana lokasi pembangunan oleh Gubernur atas rekomendasi Tim Pengkajian keberatan;
  - c. Waktu: 2 tahun, dapat diperpanjang paling lama 1 tahun;
  - d. Apabila dalam jangka waktu penetapan lokasi, pengadaan tanahnya tidak terpenuhi, sisa tanah yang belum selesai dilakukan proses ulang penetapan lokasi;
  - e. Gubernur bersama instansi mengumumkan penetapan lokasi.
10. Dalam hal keberatan diterima oleh Gubernur, maka Gubernur memberitahukan kepada Instansi yang membutuhkan tanah untuk memindahkan lokasi pengadaan tanah.
11. Penetapan Lokasi berlaku 2 tahun, dapat diperpanjang 1 tahun. Setelah penetapan lokasi berlaku ketentuan berikut, yaitu: (a) pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi melalui Lembaga Pertanahan; dan (b) Peralihan hak dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.



**C. Tahap Pelaksanaan**, yang merupakan tahap pemutusan hubungan hukum dan pemberian ganti kerugian. Keluarannya yaitu tersedianya data subyek (pihak yang berhak), data obyek pengadaan tanah, dan dilakukannya proses pemberian ganti kerugian serta pelepasan hak atas tanah.

Adapun rangkaian kegiatan pada tahap ini adalah:

1. Pembentukan Satgas A (data fisik) dan Satgas B (data yuridis);
2. Inventarisasi dan identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah yang kegiatannya mencakup:
  - a. Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
  - b. Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah

Kedua kegiatan ini paling lama 30 hari kerja.

3. Hasil inventarisasi dan identifikasi wajib diumumkan dalam waktu 14 hari kerja secara bertahap, parsial atau keseluruhan di Kantor Desa/Kelurahan, kantor Kecamatan, tempat pengadaan tanah dilakukan.

Jika ada keberatan, diajukan pada Lembaga Pertanahan paling lama 14 hari kerja sejak pengumuman, dan dilakukan verifikasi dan perbaikan paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya keberatan.

4. Penetapan Penilai.
5. Penilaian ganti kerugian.
6. Hasil Penilaian Ganti Kerugian disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan Berita Acara, dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.
7. Sisa dari bidang tanah yang terkena pengadaan tanah yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan

dan penggunaannya; pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

8. Musyawarah Penetapan Bentuk/Besar Ganti Kerugian.
9. Pemberian Ganti Kerugian.
10. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah.

**D. Tahap Penyerahan Hasil**, yang terdiri dari:

1. Berita Acara Penyerahan, dan
2. Pelaksanaan Pembangunan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dari seluruh tahapan tersebut, proses pemberian ganti kerugian merupakan titik krusial dalam sebuah kegiatan pengadaan tanah. Banyak kasus pengadaan tanah yang mengalami 'hambatan' terkait persoalan ganti kerugian hingga berujung pada gugatan (perdata) di pengadilan, atau terpaksa dilakukan konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Di banyak daerah – khususnya di pulau Jawa – pelaksanaan pengadaan tanah (Tahap Ketiga) berhadapan dengan persoalan dimana obyek pengadaan tanah merupakan tanah hak atau tanah yang dikuasai secara individual. Namun di luar pulau Jawa, ada persoalan khusus karena obyek pengadaan tanah bukan saja tanah hak yang dikuasai secara individual, namun terdapat juga tanah adat (tanah ulayat) yang dikuasai secara komunal. Subyek yang menguasai tanah adat yang komunalistik tersebut dikenal dengan berbagai nama, contohnya: di Bali adalah Desa *Pakraman*, di Toraja adalah *Lembang*, di Sumatera Selatan adalah *Marga*, dan di Sumatera Barat adalah *Nagari*.

Terkait dengan obyek pengadaan tanah berupa tanah ulayat tersebut, UUPT dalam Penjelasan Pasal 40 menyatakan: Pihak yang berhak memperoleh ganti kerugian antara lain: (a) pemegang hak atas tanah; (b) pemegang hak 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. Diuraikan lebih lanjut bahwa ‘ganti kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pasal 40 UUPT tersebut merinci ‘subyek’ dari tanah obyek pengadaan tanah yang dapat diganti rugi, yang 2 (dua) diantaranya terkait dengan tanah ulayat, yaitu pemilik tanah bekas milik adat dan masyarakat hukum adat. Dimaksudkan dengan ‘pemilik tanah bekas milik adat’ adalah pemegang hak milik atas tanah bekas tanah milik adat sebagaimana diatur dalam ketentuan Konversi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang agraria (Pasal 21 ayat (1) Peraturan Presiden No.71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

Kepemilikan tanah bekas milik adat dibuktikan antara lain dengan: (a) petuk pajak bumi/*landrente*, *girik*, *pipil*, *ketitir*, *Verponding* Indonesia atau alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA; (b) akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala adat, lurah, kepala desa atau nama lain yang dibuat sebelum berlakunya PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan disertai alas hak yang dialihkan; (c) surat tanda bukti hak milik yang

diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; (d) surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau (e) surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan disertai dengan alas hak yang dialihkan.

Sementara itu subyek masyarakat hukum adat keberadaannya haruslah memenuhi syarat sebagai berikut: (a) terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; (b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum adat tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan (c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat tersebut. Masyarakat hukum adat ini keberadaannya diakui setelah dilaksanakan penelitian dan ditetapkan dengan peraturan daerah setempat (Pasal 22 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden No.71 Tahun 2012).

Obyek pengadaan tanah berupa tanah ulayat ini menimbulkan beberapa persoalan, yaitu: (1) Bagaimanakah kriteria menentukan satu bidang tanah ulayat yang akan diganti rugi tersebut? (2) Bagaimanakah menentukan satu kesatuan masyarakat adat sebagai pihak yang berhak atas ganti kerugian tersebut? Untuk memahami persoalan-persoalan ini maka haruslah terlebih dahulu dilakukan pengkajian pada masyarakat adat yang bersangkutan antara lain mengenai pola penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah adat, struktur kekerabatan yang ada, serta pelepasan hak atas tanah adat.

Selain itu, dalam hal bentuk ganti kerugian terhadap tanah ulayat maka perlu diperhitungkan juga berbagai jenis kerugian yang timbul, yakni: (1) kehilangan tanah pertanian, pekarangan, akses ke hutan dan sumber daya alam (SDA) lain, tanah bersama; (2) kehilangan bangunan; (3) kehilangan penghasilan dan sumber penghidupan karena ketergantungannya kepada hutan dan SDA lainnya; (4) kehidupan pusat kehidupan dan budaya; (5) kehilangan kearifan lokal; dan (6) kehilangan jejaring sosial di tempat asalnya. (Maria S.W. Sumardjono 2018, 60).

## **II.2. Tanah Ulayat di Sumatera Barat**

Tanah adat dalam berbagai regulasi dan praktik pertanahan disebut juga dengan tanah ulayat atau tanah komunal. Dalam Hukum Tanah Nasional, tanah ulayat itu diakui dengan pembatasan tertentu, yakni mengenai eksistensi dan pelaksanaannya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UUPA. Di Sumatera Barat tanah adat disebut dengan terminologi tanah ulayat yang meliputi seluruh sumber daya agraria. Pengertian tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya yang diperoleh secara turun temurun dan merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat (Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya).

Hukum Adat Minangkabau membagi tanah ulayat atas: tanah ulayat Rajo, tanah ulayat Nagari, tanah ulayat suku dan tanah ulayat kaum (H.N. Dt. Perpatih Nan Tuo, tanpa tahun: 41). Berikut ini penjelasan dari Perda Sumatera Barat No.6 Tahun 2008 mengenai keempat tanah ulayat tersebut.

Tanah ulayat Rajo adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di dalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan

ibu yang saat ini masih hidup di sebagian nagari di Provinsi Barat. Tanah Ulayat Nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di dalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan Pemerintahan Nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya.

Tanah Ulayat Suku adalah hak milik atas tanah beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di dalamnya merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu-penghulu suku. Tanah Ulayat Kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada di atas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari *jurai/paruik* yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh *mamak jurai/mamak kepala waris*.

Ulayat suku dan ulayat kaum yang dikenal oleh masyarakat adat Minangkabau bukanlah seperti pemahaman ulayat tetapi sebagai milik adat yang bersifat komunal dan obyeknya berupa tanah (Warman 2008, 60). Selanjutnya Warman (2008, 60-63) memberikan penjelasan tentang tanah ulayat suku dan ulayat kaum sebagai berikut:

“Suku (*clan*) merupakan gabungan atau biasanya terdiri atas beberapa kaum (*sub-clan*)... . Jika suatu suku mempunyai tanah yang merupakan kepunyaan bersama bagi seluruh anggota suku maka tanah tersebut yang dikenal dengan tanah ulayat suku. Keberadaan tanah ulayat suku juga ditentukan oleh besar kecilnya jumlah anggota sukunya. Jika jumlah anggota suatu suku masih relatif kecil dan tanah mereka belum terbagi, maka kedudukan tanah ulayat suku dalam hal ini sama dengan dengan tanah ulayat kaum, dengan kata lain posisinya sebagai *pusako tinggi* (pusaka tinggi).

Pada ulayat suku yang menganut kelarasan *koto piliang* keputusan dilakukan secara otokrasi dan mengenal pucuk adat atau raja adat. Ulayat suku yang mengenal kelarasan *bodi caniago* tidak mengenal pucuk adat, karena setiap penghulu suku (*penghulu andiko*) mempunyai posisi dan kedudukan yang sama. Selain itu, dikenal juga *nagari* yang memakai sistem kelarasan campuran.

Tanah ulayat kaum merupakan tanah yang dimiliki secara bersama, menurut hukum adat oleh suatu kaum (*sub-clan*) untuk kelangsungan hidup mereka, baik sebagai tempat tinggal, pertanian maupun sebagai tempat mereka berusaha di luar sektor pertanian. Pengaturan dan pengurusan mengenai pemanfaatan tanah ulayat kaum ini berada di bawah kewenangan *mamak kepala waris* atau kepala kaum, yang biasanya adalah laki-laki tertua dalam kaum yang bersangkutan.

Bentuk pemanfaatan tanah ulayat kaum bervariasi dan tergantung besar kecilnya jumlah anggota kaum yang bersangkutan. Jika jumlahnya besar dan terdiri dari beberapa *jurai* atau *paruik* (perut) maka ada kecenderungannya bahwa pemanfaatan tanah ulayat kaum ditentukan batas-batasnya berdasarkan *jurai* atau *paruik* yang ada. Konsekuensi dari tindakan ini adalah timbulnya tanah *ganggam bauntuak* (ganggam beruntuk) bagi masing-masing *jurai* atau *paruik*. Mereka tidak boleh saling mengganggu tanah mereka masing-masing kecuali bila diadakan kesepakatan baru di antara mereka.

Jika jumlah anggota kaumnya belum terlalu banyak dan jumlah *jurai* atau *paruik* juga sedikit, maka biasanya pemanfaatan tanah ulayat kaum tidak dibagi-bagi berdasarkan *ganggam bauntuak*. Dapat dikatakan bahwa hampir semua orang Minang yang tinggal di Sumatera Barat yang tidak bertempat tinggal di atas tanah hak milik mereka sendiri dan tidak menyewa rumah, dapat dipastikan bahwa mereka tinggal di atas tanah milik kaum. Setiap *nagari*

pasti mempunyai ulayat kaum, baik nagari yang berada di daerah kabupaten maupun nagari yang berada di wilayah kota.

Tanah ulayat kaum disebut juga sebagai pusaka tinggi karena tidak dikenal lagi pemiliknya yang pertama (Thalib 1985, 4-5). Tanah ulayat kaum ini merupakan tanah adat yang paling eksis di antara jenis-jenis tanah adat lainnya di Sumatera Barat. Oleh karena itu untuk menentukan subyek yang berhak menerima ganti rugi serta kewenangan membuat keputusan dalam proses pengadaan tanah di Sumatera Barat, perlu terlebih dahulu menemuknenali jenis tanah ulayat yang ada.

Berapakah luas tanah ulayat yang ada di Sumatera Barat? Tidak diperoleh angka yang pasti. Otoritas Pertanahan mengatakan bahwa data luas tanah ulayat tidak ada oleh karena belum pernah dilakukan pengukuran terhadap tanah ulayat. Terkait dengan luas tanah ulayat tersebut, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang merilis dalam Catatan Akhir Tahun 2016 bahwa dari 4.229.700 hektar luas daratan Provinsi Sumatera Barat, 32,22% telah menjadi kawasan industri perkebunan sawit, pertambangan dan industri kayu hutan. Areal kawasan lindung dan konservasi mencapai 40,19% dan hanya menyisakan 27,58% untuk ruang hidup masyarakat (LBH Padang 2016, 24).

Data di atas menunjukkan bahwa tanah ulayat (kaum) mengalami penciutan yang cukup signifikan. Hal tersebut terjadi utamanya karena areal yang telah berubah fungsi menjadi 'kawasan perindustrian' - utamanya untuk perkebunan - pada awalnya merupakan tanah ulayat yang dilepas (menjadi tanah negara) untuk kemudian diberikan pada perusahaan perkebunan. Pelepasan tersebut mengakibatkan status tanah tersebut berubah, yang semula merupakan tanah ulayat kemudian menjadi tanah hak. Untuk usaha perkebunan hak atas tanah yang diberikan adalah hak guna usaha.



Hingga saat ini – untuk kepentingan pembangunan - proses penciutan tanah ulayat tetap berlangsung. Mochtar Naim (1991, 2) mengatakan bahwa sejak awal abad ke-20 kedudukan tanah ulayat makin melemah serta mengalami penggerogotan dari luar dan dari dalam. Dari luar melalui kekuasaan raja-raja maupun penghulu-penghulu adat setempat, yang melakukan transaksi atas tanah-tanah ulayat dengan perusahaan-perusahaan besar yang bergerak di bidang perkebunan ekspor.

Dari dalam sistem ekonomi dan sosial yang terjadi saat ini telah mengakibatkan tanah ulayat di seluruh daerah di Indonesia berubah, dari komunalisme ke individualisme dan dari kolektivisme ke kapitalisme. Di Sumatera Barat faktor yang mengakibatkan penciutan tersebut adalah desakan kependudukan, tuntutan pembangunan khususnya usaha perkebunan (Mochtar Naim 1991, 3-4).

Sembiring (2018, 150-151) mengatakan bahwa penciutan tanah ulayat (adat) terjadi karena beberapa sebab, namun secara umum ada 2 (dua) hal yang mendominasi, yaitu: (a) melalui mekanisme pelepasan hak sehingga tanah ulayat tersebut statusnya berubah menjadi tanah Negara; dan (b) melalui proses pendaftaran tanah adat, baik yang komunal maupun individual sehingga tanah adat tersebut entitasnya berubah menjadi tanah hak. Terkait dengan pelepasan hak, Penjelasan Umum UUPA angka (3) menyatakan bahwa dalam hal pemberian sesuatu hak atas tanah maka kepentingan dari sesuatu masyarakat hukum adat harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas. Dengan demikian masyarakat hukum adat yang bersangkutan melakukan pelepasan hak dan akan diberi *recognitie*.

Secara teknis juridis, 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. Dalam praktik, pelepasan hak dilakukan karena entitas tanah yang ada tidak memungkinkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak yang membutuhkan tanah, dalam kasus ini tanah ulayat yang akan dibuka menjadi usaha perkebunan, transmigrasi, kawasan wisata dsb. (Sembiring 2018, 151).

Dalam hal dilakukan pelepasan tanah ulayat (kaum) – juga dalam hal dilakukan pendaftaran tanah – maka selain memerlukan persetujuan (pembubuhan tanda tangan) dari seluruh anggota kaum (*genealogis*), juga diperlukan persetujuan (pembubuhan tanda tangan) dari penguasa adat. Di Sumatera Barat, dokumen yang menunjukkan keseluruhan anggota kaum disebut dengan *ranji*, dan seluruh anggota kaum yang tertera dalam *ranji* itu menandatangani persetujuan dilakukannya pelepasan atau pendaftaran tanah ulayat kaum tersebut.

Selain persetujuan dari keseluruhan anggota kaum, pelepasan atau pendaftaran tanah ulayat kaum juga memerlukan persetujuan dari penguasa adat setempat. Penguasa adat tersebut secara umum adalah (berjenjang dari bawah ke atas):



Ragaan di atas menunjukkan bahwa dalam suatu *kaum* terdapat beberapa anggota kaum yang umumnya terdiri dari 3 (tiga) generasi. Masing-masing anggota kaum memiliki 1 (satu) rumah gadang yang dipimpin oleh *mamak* rumah atau *tungganai*. Kumpulan dari anggota kaum tersebut disebut dengan *sekaum* yang dipimpin oleh

MKW, yaitu saudara laki-laki ibu, biasanya yang tertua yang juga merupakan *mamak* rumah. Ada kalanya MKW bukanlah saudara laki-laki ibu yang tertua, namun dipilih berdasarkan kecakapan karena dianggap lebih mempunyai kemampuan untuk mengurus anggota kaumnya. MKW bertanggung jawab atas seluruh persoalan kehidupan dari anggota kaumnya.

Di atas MKW struktur pemerintahan adat adalah Penghulu Suku, yaitu pemimpin adat yang berasal dari masing-masing *suku*. Penghulu suku merupakan *mamak* suku yang bergelar *Datuak* dari gelar pusaka kaumnya (*sako*), turun temurun dari ninik turun ke *mamak*, dari *mamak* ke *kemanakan* (Yakub 1995, 23).

Di Kanagarian Solok, penghulu suku disebut dengan *ampek jinih* yang terdiri dari 4 (empat) orang – namun ada juga yang terdiri dari 7 (tujuh) orang - yaitu pemuka adat dengan jabatan *Tua Adat, Manti Adat, Malin Adat, Dubalang Adat*; sementara itu di daerah Pasaman, Penghulu Suku disebut dengan *Datuk* atau *Bosa-Bosa Adat*. *Tua Adat* disebut juga dengan penghulu, yang merupakan pemimpin adat dalam sukunya. Penghulu diangkat berdasarkan kesepakatan kaum. *Manti* asal katanya dari *mantri*, yaitu orang cerdas yang dipercaya membantu penghulu dalam sukunya. *Malin* adalah sebutan untuk orang alim (ulama). Sebelum Islam masuk ke Minangkabau disebut *pandito*. *Dubalang* disebut *hulubalang*, yang bertugas mengawal seorang pemimpin dan membantu penghulu, menjaga keamanan dalam suatu kaum atau nagari. Di bidang keamanan bertindak sebagai polisi. (Penghulu tt, 17-18).

Kerapatan Adat Nagari adalah pemimpin adat dalam sebuah nagari yang struktur pemerintahannya terdiri dari (1) seorang wali nagari (eksekutif); (2) Badan Perwakilan Anak Nagari yang terdiri dari anggota-anggota yang dipilih oleh warga masyarakat (legislatif); dan (3) Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari terdiri dari utusan ninik *mamak*, alim ulama, cerdas pandai, *bundo*

kandung dan komponen masyarakat lainnya yang tumbuh dan berkembang dalam *nagari* (yudikatif) (Effendi 2006, 28).

Dalam UUPT dinyatakan bahwa pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan. (Pasal 1 angka 9). Menurut Pasal 131 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan melalui:

- a. akta notaris, yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak tersebut, atau
- b. surat keterangan dari pemegang hak, bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
- c. surat keterangan dari pemegang hak, bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Melalui mekanisme pelepasan, hak atas tanah yang dilepaskan statusnya menjadi tanah Negara dan kemudian diajukan permohonan hak atas tanah oleh pihak yang membutuhkan tanah. Pelepasan tersebut umumnya dengan pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah.

Dalam hal pelepasan tanah ulayat dengan ganti rugi dalam bentuk uang, maka perlu diperhatikan pembagian uang ganti kerugian serta pemanfaatannya. Dalam hal pelepasan tanah ulayat dengan ganti rugi dalam bentuk tanah pengganti, maka perlu pula diperhatikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah pengganti tersebut.

Pelepasan tanah ulayat dilakukan baik untuk kepentingan umum ataupun untuk kepentingan swasta. Saat ini terdapat perbedaan

dalam proses pelepasan untuk kedua kepentingan tersebut dimana pelepasan untuk kepentingan umum (dengan luas 5 ha atau lebih) dilakukan melalui Pelaksana Pengadaan Tanah. Sementara itu pelepasan tanah ulayat untuk kepentingan swasta (atau untuk kepentingan umum yang luasnya di bawah 5 ha.) dapat dilakukan langsung antara pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah. Adapun status tanah ulayat pasca pelepasan tersebut – baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta – adalah sama, yaitu sama-sama berubah status menjadi tanah negara, untuk kemudian diajukan dengan sesuatu hak atas tanah yang sesuai bagi pihak yang membutuhkan tanah.

### **II.3. Penelitian Terdahulu**

Dilihat dari judulnya, terdapat 3 (tiga) isu berkenaan dengan penelitian ini yaitu tentang (1) pengadaan tanah untuk kepentingan umum; (2) dampak pengadaan tanah terhadap eksistensi tanah ulayat; (3) pelepasan tanah ulayat. Berdasarkan penelusuran penelitian yang ada, ditemukan 4 (empat) penelitian yang relevan dengan topik ini, yaitu:

- a. Julius Sembiring *et al*, 2004, *Studi Pelepasan Tanah Ulayat Dalam Rangka Pemberian Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Provinsi Sumatera Barat*, Laporan Penelitian Dosen, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Penelitian ini menganalisa pelepasan tanah ulayat untuk kepentingan swasta, yaitu pembangunan perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Lembah Melintang Kabupaten Pasaman, yaitu P.T. Pasaman Marama Sejahtera dan P.T. Anam Koto.

Dari 5 (lima) 'Surat Penyerahan Tanah Ulayat' yang diperoleh dalam Penelitian tersebut menunjukkan beberapa hal, yaitu:

- 1) Pelepasan tanah ulayat merupakan perbuatan hukum 3 (tiga) pihak, yaitu pihak yang mempunyai tanah ulayat,

pihak swasta yang membutuhkan tanah, dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Pasaman sebagai pihak yang menerima pelepasan tanah ulayat;

- 2) Pasca pelepasan, pihak yang membutuhkan tanah diberi jangka waktu antara 1 – 3 tahun untuk mengusahakan tanah ulayat yang telah dilepaskan tersebut untuk dibangun usaha perkebunan;
  - 3) Pelepasan tersebut dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang disebut dengan *silih jariah*.
- b. Renardy Gabriel Martua Haposan Tambunan 2004, *Studi Tentang Pelepasan Tanah Adat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Jayapura Provinsi Papua*, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Yogyakarta.

Penelitian ini mengkaji 27 jenis dokumen pelepasan tanah adat dalam kurun waktu antara tahun 1994 sampai dengan tahun 2002. Dari 27 jenis dokumen tersebut disimpulkan beberapa hal, yaitu:

- 1) bahwa baik tanah yang luasnya  $\leq 1$  hektar dan yang luasnya  $> 1$  hektar proses pelepasannya dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu (a) secara langsung melalui jual beli atau hibah; dan (b) dilakukan dengan melibatkan Panitia dan pelaksanaannya sesuai dengan tahapan pelaksanaan pengadaan tanah;
- 2) pengadaan tanah yang tidak melibatkan Panitia Pengadaan Tanah memicu berbagai gugatan dari masyarakat pemilik tanah;
- 3) sebagian pelepasan tanah adat tersebut dilakukan tanpa melalui atau sepengetahuan *ondoafi*/kepala adat;
- 4) besaran ganti rugi tanaman ditetapkan dengan harga dasar yang ditetapkan dengan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Jayapura;

- 5) pelepasan tanah adat dibuat dengan dokumen berjudul 'Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Kepada Negara' secara sepihak dengan disaksikan Camat dan Kepala Desa setempat, dan diketahui juga oleh Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Jayapura;
  - 6) pelepasan tanah adat disertai pemberian ganti kerugian.
- c. Dwi Setianingsih, 2012, *Dampak Sosial Pembebasan Tanah Proyek Pembangunan Infrastruktur Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Proyek Banjir Kanal Timur, di Kelurahan Pondok Bambu, Kecamatan Duren Sawit, Kotamadya Jakarta Timur*, Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Sosiologi, Universitas Indonesia.
- Penelitian ini melihat pada dampak sosial negatif dari pembangunan infrastruktur Proyek Banjir Kanal Timur. Hasil penelitian menyatakan bahwa dampak sosial pembebasan tanah adalah: (1) konflik horizontal antar orang terkena dampak; (2) konflik antar orang terkena dampak dengan aparat negara; dan (3) putusya kekerabatan dan tali silaturahmi.
- d. Afriyandi Musra 2014, 'Hasil penelitiannya menyatakan bahwa penyebab keterlambatan pembangunan JLUKS terjadi pada 3 (tiga) tahap yaitu Tahap Persiapan (5 faktor), Tahap Pengadaan Barang/Jasa (8 faktor), dan Tahap Pelaksanaan Konstruksi (27 faktor). Dari ketiga faktor tersebut, faktor yang terkait dengan isu pertanahan adalah pada Tahap Persiapan, yaitu: (1) terlambat pengadaan lahan, (2) perbedaan penilaian harga lahan, (3) kenaikan harga ganti rugi tanah, bangunan dan tanaman, (4) penelitian kondisi lapangan kurang akurat, dan (5) kurangnya sumber pembiayaan untuk pengadaan lahan (Afriyandi Musra, 2014:80).
- e. Andriani Gita Swela, *Analisis Dampak Pembebasan Tanah dan Nilai Ganti Rugi Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Dalam Pembangunan Waduk Logung di Desa Kandangmas dan*

*Desa Tanjungrejo Kabupaten Kudus*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro Semarang.

Penelitian ini menunjukkan dampak sosial dari pengadaan tanah untuk pembangunan waduk, yaitu: keresahan masyarakat, perubahan pola hubungan sosial antar masyarakat, dampak ekonomi khususnya ketidaksesuaian nilai ganti rugi, dan dampak lingkungan berupa penurunan kualitas udara, kebisingan, kerusakan jalan, dan penurunan beberapa komponen hidrologi sungai.

### **III.1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di 2 (dua) lokasi yaitu di Kanwil ATR/BPN Provinsi Sumatera Barat di Kota Padang. Di sini penelitian diawali untuk memperoleh data tentang kebijakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya terhadap tanah adat. Selanjutnya lokasi penelitian adalah di Kota Solok pada lokasi pembangunan JLUKS. Di Kota Solok diteliti mengenai proses dan tahapan pembangunan Jalan Lingkar Utara, proses pelepasan tanah adat, dan dampak pembangunan JLUKS terhadap eksistensi tanah adat, yaitu dampak langsung (yang terkena pembangunan JLUKS) dan dampak tidak langsung (tanah adat di sekitar pembangunan JLUKS).

### **III.2. Pengumpulan Data**

Penelitian ini bersifat empiris dan normatif, yaitu melakukan pengumpulan data dengan penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Penelitian lapangan dilakukan di Kota Solok yaitu pada pengadaan tanah Jalur Lingkar Utara (JLUKS). Dalam penelitian



lapangan dilihat bagaimana pembangunan JLUKS memberikan dampak baik terhadap pemegang tanah ulayat yang diganti rugi, maupun bagi pemegang tanah ulayat sekitarnya yang tidak terkena pembangunan JLUKS.

Secara umum wawancara dilakukan pada Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah, pihak yang membutuhkan tanah (PU Kota Solok), Pemerintah Kota Solok, tokoh adat, akademisi, dan aparat pemerintah desa (Nagari). Secara khusus, perolehan data 'dampak langsung' dilakukan terhadap pemegang tanah ulayat yang tanahnya terkena pengadaan JLUKS, baik yang menerima bentuk ganti rugi berupa uang maupun tanah pengganti. Sementara itu perolehan data 'dampak tidak langsung' dilakukan secara *purposive sampling* dari pemegang tanah ulayat yang berada di sekitar lokasi pengadaan tanah JLUKS.

Studi dokumen dilakukan untuk memperoleh data berupa peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah dan juga tentang penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat di Sumatera Barat pada umumnya dan di Kota Solok pada khususnya.

### **III.3. Analisis Data**

Data penelitian ini dianalisis secara kualitatif. Terhadap pertanyaan penelitian pertama, yakni proses dan mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS dikaji hal-hal tentang:

- 1) Kegiatan dari masing-masing tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- 2) proses pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS;
- 3) kriteria dan tata cara menentukan pihak yang berhak menerima ganti rugi atas tanah adat;
- 4) Proses ganti rugi terhadap tanah-tanah adat, baik ganti rugi uang maupun ganti rugi tanah;
- 5) Mekanisme pelepasan tanah adat,

- 6) Mekanisme pemberian ganti rugi tanah adat, baik ganti rugi uang maupun ganti rugi tanah.

Pertanyaan kedua tentang dampak, baik langsung maupun tidak langsung, dari pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS terhadap eksistensi tanah adat akan diteliti hal-hal sebagai berikut:

- a. Terhadap dampak langsung dibagi 2 (dua) kelompok berdasarkan bentuk ganti rugi yang diterima, yaitu:
  - 1) dalam hal ganti rugi berupa uang yang diteliti yaitu:
    - a) kesediaan menerima besaran ganti rugi;
    - b) pembagian uang ganti rugi antar anggota kaum;
    - c) pemanfaatan uang ganti rugi;
    - d) pengaruh ganti rugi 'uang' terhadap hubungan kekerabatan.
  - 2) Dalam hal bentuk ganti rugi berupa tanah pengganti maka yang diteliti adalah:
    - a) alasan memilih bentuk ganti rugi berupa tanah pengganti;
    - b) dasar dan kriteria penghitungan luas dan letak tanah pengganti;
    - c) status tanah pengganti, apakah tetap sebagai tanah adat atau bukan.
- b. Terhadap dampak tidak langsung, yaitu:
  - 1) tanggapan masyarakat, wali *nagari* dan *mamak kepala waris* yang tanahnya tidak terkena kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan JLUKS,
  - 2) dampak pembangunan JLUKS terhadap penggunaan tanah adat yang terletak di sekitarnya,
  - 3) dampak pembangunan JLUKS terhadap pemanfaatan tanah adat yang terletak di sekitarnya.

#### **IV.1. Kegiatan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok (JLUKS)**

##### **a. Riwayat Tanah JLUKS**

Riwayat penguasaan tanah yang menjadi obyek JLUKS adalah sebagai berikut:

- 1) Pada awalnya sebagian tanah pada areal JLUKS merupakan tanah ulayat kaum Nan Balimo yang diserahkan oleh Ninik Mamak/IV Jinih seluas 240 ha. berdasarkan Surat Pernyataan Penyerahan Pelepasan Hak Atas Tanah tanggal 31 Mei 1976 yang ditandatangani oleh Penghulu Suku, Malin Adat, Manti Adat, Dubalang Adat, Pemuncak Suku, Orang Tua Adat, 2 orang yang tidak disebut Jabatannya (selaku Ampek Jinih); dan diketahui oleh Kepala Resort Kampung Jawa Kotamadya Dati II Solok dan Kepala Resort Nan Balimo Kotamadya Dati II Solok; beserta 2 (dua) orang Saksi. Pelepasan dilakukan secara cuma-cuma dalam rangka untuk pembangunan Kota Solok. Surat Pernyataan tersebut merupakan 'ralat' atas Surat sejenis yang dibuat pada tahun 1971.
- 2) Atas dasar Surat Pernyataan Penyerahan Pelepasan Hak Atas Tanah tersebut, pada tanggal 19 Oktober 1976 dibuatlah Surat Penyerahan dan Penerimaan Hak Atas Tanah dari *Ninik Mamak* Resort Nan Balimo selaku Pihak Pertama, dan Walikota Solok selaku Pihak Kedua di hadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kotamadya Dati II Solok. Tanah dimaksud diserahkan kepada 'Negara' secara cuma-cuma untuk kemudian agar Pemerintah Kota Solok dapat mengajukan sesuatu hak atas tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) Hingga tahun 1996 tanah ulayat yang diserahkan tersebut tidak dilakukan pembangunan oleh Pemerintah Kota Solok;
- 4) Pada tahun 1996, atas tanah yang diserahkan tersebut dilakukan pembagian pemilikan tanah berdasarkan Surat Keputusan

Walikota KDH Tingkat II Kota Solok tgl. 4 Desember 1996 No.188.45/231/SK/WSL-1996 tentang Pembagian Pemilikan Tanah Atas Tanah Pemerintah Daerah Yang Terletak di Kelurahan Nan Balimo dan Kelurahan Kampung Jawa Kecamatan Tanjung Harapan

- 5) Pada tahun 1997 dikeluarkan Surat Keputusan Walikota Tamadya KDH Tingkat II Solok tanggal 19 Agustus 1997 Nomor 188.45/312/SK/WSL-1997 tentang Penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah Perkotaan.
- 6) Pada tahun 1998 sebagian areal tersebut ditegaskan menjadi tanah negara obyek Konsolidasi Tanah Perkotaan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 58-VI-1998 tanggal 15 April 1998, seluas  $\pm$  120 Ha, yang terletak di Kelurahan Nan Balimo dan Kampung Jawa Kecamatan Tanjung Harapan Kota Solok.
- 7) Pada tahun 1998, berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat Nomor 420.3-248/HM/KEP/BPN 98 atas tanah yang telah dikonsolidasi tersebut diberikan Hak Milik kepada Aminuddin Rajo Sampono dkk sebanyak 489 (empat ratus delapan puluh sembilan) orang seluas  $\pm$  120 ha.
- 8) Menurut Kabag Hukum Pemko Solok, pada waktu ditetapkan sebagai obyek Konsolidasi Tanah Perkotaan telah terdapat penolakan dari sebagian masyarakat karena persoalan lokasi yang dianggap tidak tepat. Ketika diberikan Hak Milik sejumlah 489 bidang tanah, terbit sertipikat sejumlah 201 bidang dengan perincian 12 bidang atas nama Pemerintah Kota Solok dan 189 bidang tanah atas nama perorangan. Atas tanah yang telah diberikan Hak Milik tersebut banyak yang diagunkan ke Bank namun menjadi persoalan ketika akan dieksekusi karena letak tanah tersebut tidak sesuai dengan yang terdapat dalam Surat Ukur/sertipikat. Selain itu, para ninik mamak yang melakukan

pelepasan (angka 1 di atas) beranggapan bahwa masih terdapat 'sisa' tanah meski telah dilakukan pembagian Hak Milik .

- 9) Dalam situasi seperti tersebut di atas, pada sebagian areal bekas konsolidasi tanah perkotaan itu ditetapkan sebagai lokasi JLUKS.

## **b. Pengadaan Tanah JLUKS**

Perencanaan pengadaan tanah JLUKS telah dimulai sejak tahun 2006, namun karena keterbatasan anggaran pelaksanaannya baru dimulai pada tahun 2010, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Walikota Solok tanggal 10 juni 2010 Nomor 188.45/274/KPTS/WSL-2010 tentang Penetapan Lokasi Jalan Lingkar Utara Kota Solok.

Adapun penanggungjawab pelaksanaannya sejak tahun 2006 s/d 2014 oleh Bagian Tata Pemerintahan Kota Solok; dan sejak tahun 2015 s/d sekarang oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Pemerintah Kota Solok. Sejak tahun 2006 hingga tahun 2012 ada dilakukan 'pembebasan' tanah di setiap tahunnya, dan pada tahun 2012-2013 proses pembebasan mengalami stagnan.

Selain karena keterbatasan anggaran dari Pemerintah Kota Solok, proses pembebasan atas tanah ulayat kaum mengalami keterlambatan karena:

- (1) Diperlukan waktu relatif lama untuk memperoleh kesepakatan kaum. Lamanya proses kesepakatan tersebut karena harus disetujui oleh semua anggota kaum (dibuat dalam bentuk *ranji*). Dalam kasus tertentu sebagian anggota kaum berada di luar kota (di rantau) sehingga proses persetujuan ditempuh dengan mengirimkan dokumen terkait untuk ditandatangani, atau menunggu yang bersangkutan kembali ke kampung halaman.
- (2) adanya biaya yang relatif besar untuk memperoleh persetujuan Penguasa Adat. Dokumen penguasaan tanah (alas hak) memerlukan paling tidak 3 (tiga) jenjang persetujuan. Di

Kanagarian Solok (di Kota Solok terdapat dua nagari yaitu Nagari Solok dan Nagari Laing) ketiga jenjang tersebut adalah sebagai berikut:



Menurut penuturan salah seorang informan dari Kantor Pertanahan Kota Solok, pernah diketahuinya bahwa biaya untuk memperoleh tanda tangan dari masing-masing pemuka adat (*ampek jinih*) bisa mencapai Rp. 6 juta, sehingga jika jumlah *ampek jinih* tersebut 4 (empat) orang sudah mencapai Rp.24 juta.

- (3) selain itu ada klaim sporadis dari beberapa orang yang mengaku sebagai anggota kaum sehingga proses pembayaran ganti rugi menjadi tersendat;
- (4) adanya proses turun waris pada tanah-tanah yang telah dihaki oleh perorangan, sehingga memerlukan proses penyelesaian pembuatan alas hak.

Sejalan dengan diberlakukannya UU No.2 Tahun 20012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya yang mensyaratkan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan tahapan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan terkait, maka sejak tahun 2014 kegiatan pembangunan JLUKS dilakukan 'mengikuti' ketentuan yang terdapat dalam UU No.2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya.

### **b.1. Tahap Perencanaan**

Oleh Dinas Pekerjaan Umum Kota Solok selaku Pihak yang membutuhkan tanah menyusun Dokumen Perencanaan berdasarkan Surat No.590/042/DPU/I-2014 tanggal 20 Januari 2014 (terlampir). Dalam Dokumen Perencanaan tersebut dinyatakan bahwa:

- 1) JLUKS merupakan program strategis Kota Solok, sehingga menjadi prioritas pembangunan Pemerintah Kota Solok;
- 2) JLUKS telah sesuai dengan Peraturan Daerah No.13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2013-2031;
- 3) Lokasi pembangunan JLUKS yang dibebaskan terletak di Badar Pandung Tanah Garam, Kec. Lubuk Sikarah; dan di Kampung Jawa, Nan Balimo dan Laing, Kecamatan Tanjung Harapan yang sesuai dengan Peta Rincikan dan situasi JLUKS yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Solok tanggal 20 Desember 2005;
- 4) Panjang JLUKS adalah  $\pm 7,9$  km, dan sampai tahun 2012 telah dibebaskan sepanjang  $\pm 4,7$  km sehingga sisanya adalah sepanjang  $\pm 3,2$  km. Pada areal sepanjang  $\pm 3,2$  km tersebut terdapat bidang tanah Lembaga Penelitian Tanaman Industri (LPTI) yang terkena pembangunan sepanjang  $\pm 400$  m sehingga sisa tanah yang akan dibebaskan adalah  $2,8$  km. Dengan demikian perkiraan luas tanah yang akan dibebaskan selanjutnya adalah  $\pm 2.800$  m x  $28$  m (lebar jalan) =  $\pm 78.400$  m<sup>2</sup>;
- 5) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan JLUKS selama 5 (lima) tahun dimulai awal 2014 sampai akhir 2018;
- 6) Penganggaran tahun 2014 direncanakan sebesar Rp. 4.056.000.000,- pada Dinas PU Kota Solok dan Rp. 426.064.500,- pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Solok;
- 7) Pembangunan JLUKS diharapkan menjadi pemicu untuk percepatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di Kota Solok.

Beberapa hal dalam Dokumen Perencanaan tersebut yang belum diuraikan dengan detail adalah:

- 1) Gambaran umum status tanah. Mengingat bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan JLUKS telah dilakukan sejak tahun 2010, seyogianya status masing-masing bidang tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah telah dapat diketahui secara detail;
- 2) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan jalan belum terurai secara jelas;
- 3) Belum terdapat perkiraan nilai tanah yang dianggarkan;
- 4) Rencana penganggaran yang disusun hanya tahun 2014, sementara itu tahun 2015-2018 belum direncanakan penganggarnya;
- 5) Belum terdapat studi kelayakan yang mencakup survei sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul.

## **b.2. Tahap Persiapan**

Beberapa kegiatan yang dilakukan dalam tahap ini adalah:

- 1) Pembentukan Tim Persiapan berdasarkan Keputusan Walikota Solok No.188.45/57/KPTS/WSL-2014 tanggal 28 Januari 2014 tentang Tim Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Solok;
- 2) Keputusan Walikota Solok Nomor 188.45-379 Tahun 2014 tanggal 21 Juli 2014 tentang Penetapan Lokasi Jalan Lingkar Utara Kota Solok. Oleh karena jangka waktu yang ditetapkan dalam penetapan lokasi belum dapat diselesaikan, maka penetapan lokasi tersebut diperpanjang dengan:



- 3) Keputusan Walikota Solok Nomor 188.45-528 Tahun 2016 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok. Terakhir, sebagai perpanjangan jangka waktu penetapan lokasi maka diterbitkan lagi:
- 4) Keputusan Walikota Solok Nomor 188.45-467 Tahun 2017 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok tanggal 6 Juli 2017.

Hasil penelitian menunjukkan beberapa hal dalam Tahap Persiapan ini, yaitu:

- 1) tidak dibentuknya Tim Kajian;
- 2) kurangnya dilakukan sosialisasi terkait dengan pembangunan JLUKS;
- 3) tidak dilakukannya konsultasi publik;
- 4) jangka waktu pelaksanaan masing-masing kegiatan tidak sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

**b.3. Tahap Pelaksanaan**, pada tahap ini diterbitkan beberapa dokumen terkait, yaitu:

- 1) Surat Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Tahun 2015 Kota Solok Kelurahan Tanah Garam Kecamatan Lubuk Sikarah Nomor 357/13.72/III/2015.
- 2) Surat Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Tahun 2015 Kota Solok Kelurahan Kampung Jawa Kecamatan Lubuk Sikarah Nomor 358/13.72/III/2015.
- 3) Surat Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan

Lingkar Utara Tahun 2015 Kota Solok Kelurahan Nan Balimo Kecamatan Lubuk Sikarah Nomor 359/13.72/III/2015.

- 4) Surat Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Tahun 2015 Kota Solok Kelurahan Laing Kecamatan Lubuk Sikarah Nomor 360/13.72/III/2015.
- 5) Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Tambahan Tahun 2016 Kota Solok Kelurahan Laing Kecamatan Tanjung Harapan Nomor 590/13.72/2016 tanggal 4 November 2016 oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;
- 6) Penilaian atas tanah, bangunan, tanam tumbuh serta sarana pelengkap lainnya dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun & Rekan; dengan hasil penilaian tanggal 8 Mei 2015, dengan Nomor Laporan 038-B/PNL-P/MBPRU-JBI/AS/V/2015 atas Nomor Proyek 038-B/PNL-P/PEMKO-SOLOK/V/2015.
- 7) Keputusan Walikota Solok Nomor 188-45-725 Tahun 2016 tanggal 14 November 2016 tentang Penetapan Tukar Menukar Tanah Masyarakat yang Terkena Pembangunan Jalan Lingkar Utara (JLU). Bidang tanah yang dilakukan tukar menukar adalah milik Ibu Mardasni, seluas 350 m. Tanah diperoleh dengan pembelian pada tahun 2013 dan belum dibalik nama. Menurut Ibu Mardasni, tidak ada proses sosialisasi pengadaan tanah dan yang bersangkutan dipanggil ke Bagian Tata Pemerintahan Kota Solok untuk dilakukan proses tukar menukar dengan tanah milik Pemerintah Kota Solok yang bersertipikat Hak Pakai.
- 8) Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Tambahan Tahun 2016 Kota Solok Kelurahan Laing Kecamatan Tanjung Harapan Nomor 453/13.72/2017 tanggal 14 juni 2017 oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah;

- 9) Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Jalan Lingkar Utara Kota Solok dilakukan secara bertahap, yaitu:
- a) Nomor 357/13.72/III/2015 tanggal 13 Maret 2015;
  - b) Nomor 358/13.72/III/2015 tanggal 13 Maret 2015;
  - c) Nomor 359/13.72/III/2015 tanggal 13 Maret 2015;
  - d) Nomor 360/13.72/III/2015 tanggal 13 Maret 2015;
- Jumlah keseluruhannya 55 (lima puluh lima) bidang.
- e) Nomor 590/13.72/XI/2016 tanggal 4 November 2016, sebanyak 2 (dua) bidang;
  - f) Nomor 453/13.72/VI/2017 tanggal 14 Juni 2017; dan
  - g) Nomor 758/13.72/ /2017 tanggal 23 November 2017.
- Jumlah keseluruhan bidang tanah 58 (lima puluh delapan) bidang.
- 10) Penilaian atas obyek pengadaan tanah dilakukan oleh KJPP Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun & Rekan sebanyak 3 (tiga) kali, yaitu:
- a) Tgl. 8 Mei 2015;
  - b) Tgl. 16 November 2017; dan
  - c) Tgl.28 November 2017.
- Data per tanggal 28 Agustus 2018 telah dibayarkan ganti rugi sejumlah 52 (lima puluh dua) bidang seluas 63,021 ha, dengan total pembayaran ganti rugi sejumlah Rp.10.042.055.000,- (sepuluh miliar empat puluh dua juta lima puluh lima ribu rupiah).
- 11) Sampai dengan September 2018 masih terdapat 1 (satu) bidang tanah yang belum diselesaikan proses pembayaran ganti ruginya namun tidak dilakukan konsinyasi.

## **IV.2. Dampak Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan JLUKS Terhadap Eksistensi Tanah Ulayat**

Terdapat keluhan dari beberapa pihak bahwa tanah adat merupakan 'penghambat' dalam kegiatan pengadaan tanah. Hal tersebut sesungguhnya terjadi dalam hal tanah adat tersebut merupakan milik bersama sehingga diperlukan kesepakatan keseluruhan anggota dari komunitas tersebut. Beberapa persoalan dalam hal Tanah Adat sebagai obyek Pengadaan Tanah adalah:

- 1) dalam hal pemberian ganti kerugian, maka pihak yang bertanggungjawab dalam pengadaan tanah mensyaratkan adanya alas hak sebagai dasar perhitungan ganti kerugian. Dalam praktik, proses pembuatan alas hak bagi tanah adat tersebut memerlukan waktu yang panjang karena diharuskan adanya persetujuan dari seluruh anggota komunitas tanah adat. Tidak jarang sebagian dari anggota komunitas tersebut berada di luar daerah (rantau). Selain itu, dalam kasus tanah adat di Sumatera Barat maka pembuatan alas hak memerlukan persetujuan (tanda tangan) dari penghulu adat, baik berdasarkan ikatan kekerabatan dan juga penghulu adat berdasarkan pemerintahan adat (KAN).
- 2) Adanya anggapan dalam alam fikiran masyarakat adat bahwa pensertipikatan tanah tidak merubah status tanah adat tersebut. Artinya meskipun sebidang tanah ulayat kaum telah didaftarkan, namun hak anggota kaum yang namanya tertera dalam sertifikat hanyalah sebatas 'pemakai' atas tanah tersebut. Dengan demikian dalam proses musyawarah dan pelepasan tanah ulayat tetap melibatkan pihak penguasa adat dan anggota kaum lainnya.

Dalam hal pengadaan JLUKS maka perincian status dari bidang-bidang tanah adalah sebagai berikut:

**Tabel 1. Rincian Status Bidang Tanah**

No	Status/Pemanfaatan	Jumlah Bidang
1.	Tanah hak (Hak Milik)	27
2.	Fasilitas Umum (ada penggarapan di atasnya)	1
3.	Tanah Milik Adat	28
4.	Tanah P.T. KAI (ada penggarapan)	1
5.	Bekas kantor Lurah	1

Keseluruhan tanah milik adat tersebut terletak di Kelurahan Laing Kecamatan Tanjung Harapan.

Wawancara dengan salah satu pemilik tanah adat, yaitu Zaibir Dt.Paduko Basa, 64 tahun, bertempat tinggal di Kelurahan Laing, berasal dari Suku Piliang, selaku Mamak Kepala Waris (MKW) dari kaumnya yang berjumlah 10 (sepuluh) KK mengatakan bahwa:

“Bidang yang terkena pembangunan JLUKS adalah 2 (dua) bidang seluas lebih kurang 10 Ha, dikuasai oleh 2 (dua) MKW yaitu Zaibir Datuk Paduko Basa dan Samawir, Datuk Raja Kumbang. Tanah tersebut diperoleh dari *mamak* yang seyogianya akan dibagikan kepada para kemanakan. Tanah tersebut merupakan tanah pertanian yang dimanfaatkan berupa sawah, kebun campuran dan damar. Hasil dari pertanian tersebut menjadi milik yang menggarap. Dari bagian tanah yang dikuasai oleh Zaibir diterima jumlah ganti kerugian sebesar Rp.300 juta. Uang tersebut dibagikan kepada adik dan ponakan. Uang yang dibagikan kepada ponakan ada yang dibelikan tanah yang digunakan sebagai pertapakan rumah milik pribadi”.

Kasus tanah milik adat yang dikuasai oleh Bapak Zaibir menunjukkan bahwa tanah adat yang semula pemanfaatannya dilakukan berdasarkan ikatan kekerabatan adat (dikuasai oleh MKW namun hasilnya dinikmati oleh para kerabat yang melakukan penggarapan di atas tanah tersebut) sebagian telah berubah fungsi menjadi tanah perumahan yang bersifat pribadi.

## **A. Kesimpulan**

1. Proses pembangunan JLUKS mengalami keterlambatan karena:
  - a. Pihak yang membutuhkan tanah, yaitu Pemerintah Kota Solok kekurangan dana untuk membiayai ganti rugi tanah penduduk.
  - b. Dalam proses pengadaan tanah tersebut terjadi perubahan regulasi mengenai pengadaan tanah sehingga pihak yang membutuhkan tanah harus melakukan penyesuaian dengan regulasi baru tersebut.
  - c. Dokumen Perencanaan pengadaan tanah JLUKS kurang memenuhi standar sebagaimana mestinya sebuah dokumen perencanaan.
  - d. Kurangnya sosialisasi pengadaan tanah JLUKS bagi warga yang terkena dampak.
  - e. Proses penyelesaian alas hak tanah adat sebagai dokumen yang disyaratkan untuk pembayaran ganti kerugian memerlukan waktu yang relatif panjang
2. Dampak pengadaan tanah JLUKS terhadap eksistensi tanah ulayat
  - a. tanah adat secara kuantitatif mengalami penciutan karena dilakukan pelepasan tanah ulayat untuk pengadaan tanah pembangunan JLUKS;
  - b. uang pembayaran ganti kerugian yang diterima oleh pihak yang berhak yang obyek pengadaannya tanahnya berupa tanah adat tidak dilakukan penggantian dengan tanah;
  - c. hubungan kekerabatan mengalami degradasi karena uang pembayaran ganti kerugian dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi.

## **B. Saran**

1. Perlu ada sanksi terhadap pihak yang terkait dalam hal adanya keterlambatan penyelesaian sebagaimana telah ditentukan dalam regulasi pengadaan tanah.
2. Otoritas Pertanahan selaku pihak yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan pengadaan tanah perlu membuat panduan dalam hal obyek pengadaan tanah adalah tanah adat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Colombijn Freek 2006, *Paco-Paco Kota Padang: sejarah sebuah kota di Indonesia pada Abad ke-20 dan penggunaan ruang kota*, Penerbit Ombak, Padang.

Effendi Nursyirwan 2006, "Pemerintahan Nagari dan pemerintahan adat" dalam Alfian Miko (Editor), *Pemerintahan nagari dan tanah ulayat*, Penerbit Andalas University Press.

Hermayulis 1999, *Penerapan hukum pertanahan dan pengaruhnya terhadap hubungan kekerabatan pada sistem kekerabatan matrilineal minangkabau di Sumatera Barat*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

H.N. Dt. Perpatih Nan Tuo, tanpa tahun, "Peranan Ninik Mamak Dalam Melestarikan Tanah Ulayat dan Sako serta Penyelesaian Sengketa" dalam *Pengetahuan adat Minangkabau*, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKKAM) Sumatera Barat.

LBH Padang 2016, *Ulayat di bawah cengkeraman korporasi*, Diterbitkan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang.

Musra, A 2014, "Faktor-faktor penentu keterlambatan pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok" dalam *Jurnal pembangunan wilayah & kota*, Biro Penerbit Planologi Undip, Volume 10 (1): 70-82.

Mochtar, N 1991, "Proses de-ulayatisasi dan Nasib Tanah Adat", Makalah disampaikan pada *Dialog Pertanahan: "Tanah*

*sebagai sumberdaya demokrasi ekonomi*”, Bina Desa, 13-14 Agustus 1991 di Gedung YTKI Jakarta dengan judul “Hak-Hak Atas Tanah dan Kedudukan serta Prospeknya Pada Pembangunan Jangka Panjang: Suatu Gambaran Umum.

- Penghulu, M. Sayuti Dt. Rajo, “Perangkat Adat dalam Struktur Masyarakat Minangkabau” dalam Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Sumatera Barat, tanpa tahun, *Pengetahuan Adat Minangkabau*, tanpa penerbit.
- Sembiring, J, A.Mapandin, Supartawidjaya, Budhiawan, H, Laksamana, R dan Sarjita 2004, *Studi pelepasan tanah ulayat dalam rangka pemberian hak guna usaha di Kabupaten Pasaman Provinsi Sumatera Barat*, Laporan Penelitian Dosen, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Sembiring, J, Riyadi, R dan Wulansari, H 2018, *Pengadaan tanah untuk pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Tanjung Kelayang di Kabupaten Belitung Provinsi Kepulauan Bangka Belitung*, Laporan Penelitian, STPN Yogyakarta.
- Sembiring, J 2018, *Dinamika pengaturan dan permasalahan tanah ulayat*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta.
- Setianingsih, D 2012, *Dampak sosial pembebasan tanah proyek pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum (studi kasus proyek banjir Kanal Timur, di Kelurahan Pondok Bambu, Kecamatan Duren Sawit, Kotamadya Jakarta Timur*, Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Sosiologi, Universitas Indonesia.
- Sumardjono, Maria S.W. 2018, *Pluralisme hukum : sumber daya alam dan keadilan dalam pemanfaatan tanah ulayat*, Diterbitkan oleh Fakultas Hukum universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Thalib, S 1985, *Hubungan tanah adat dengan hukum agraria di Minangkabau*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta.
- Tambunan, Renardy Gabriel M.H. 2004, *Studi tentang pelepasan tanah adat dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Jayapura*



*Provinsi Papua, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.*

Warman, K 2008, *Pengaturan sumberdaya agraria di Sumatera Barat pada era desentralisasi (interaksi hukum adat dan hukum negara dalam perspektif keanekaragaman dalam kesatuan hukum)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Yakub, Dt. B. Nurdin 1995, *Hukum kekerabatan Minangkabau. Jilid I.* Penerbit CV.Pustaka Indonesia, Bukittinggi.

Andriani, G.S 2018, *Analisis dampak pembebasan tanah dan nilai ganti rugi terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat dalam pembangunan Waduk Logung di Desa Kandangmas dan Desa Tanjungrejo Kabupaten Kudus* dalam <https://media.neliti.com/media/publications/136992-ID-analisis-dampak-pembebasan-tanah-dan-nil.pdf>, diunduh pada tgl.3 Juni jam 14.00.

<https://kotasolok.info/kawasan-lingkar-utara-kota-solok-akan-jadi-pusat-perekonomian-baru/> diunduh pada tanggal 20 Mei 2018 jam 23.49.