

**Laporan Penelitian**

**KAJIAN URGENSI KUALITAS DOKUMEN PERENCANAAN  
PENGADAAN TANAH DI JAWA TENGAH  
(STUDI LANJUTAN PENGADAAN TANAH JAWA TIMUR)**



**Oleh:**

**SETIOWATI**

**ROCHMAT MARTANTO**

**SRI KISTIYAH**

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

**2018**

**KAJIAN URGENSI KUALITAS DOKUMEN PERENCANAAN  
PENGADAAN TANAH DI JAWA TENGAH  
(STUDI LANJUTAN PENGADAAN TANAH JAWA TIMUR)  
2018**

**HALAMAN PENGESAHAN**

Disusun oleh:

**SETIOWATI  
ROCHMAT MARTANTO  
SRI KISTIYAH**

Telah diseminarkan pada Seminar Laporan Penelitian tanggal 2018 di hadapan  
Reviewer/Steering Committee.

Mengetahui

Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

**Dr. Julius Sembiring, S.H., M.P.A.  
NIP. 196407291991031008**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Dzat Yang Maha Sempurna yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayahNya sehingga kami dapat menyelesaikan laporan penelitian strategis. Tiada rasa yang melebihi rasa syukur dan bahagia ketika kami berhasil menyelesaikan laporan ini. Kami menyadari sepenuhnya bahwa ini adalah karunia Allah SWT semata.

Segenap kemampuan telah kami curahkan mulai dari penyusunan proposal, pengumpulan data, hingga analisis data, dan akhirnya penyelesaian tulisan hasil penelitian. Kami menyadari sepenuhnya bahwa laporan ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan dan kepicikan pengetahuan kami. Oleh karena itu segala kritik dan saran penyempurnaan laporan ini akan kami terima dengan tangan terbuka.

Dalam penyusunan laporan ini besar sekali peranan dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN Propinsi Jawa Tengah yang diwakili oleh Bapak Iriyanto Kabid Pengadaan Tanah dan dan Bapak Jarot Suchyo, Bapak Agung Kasubi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, Bapak Agus Purnomo Kepala Kantor ATR/BPN Kabupaten Sragen dan Bapak Wahyu Dwi Prasetyo Kasi Pengadaan Tanah Kabupaten Sragen, serta Kepala Kantor ATR/BPN Kabupaten Karanganyar Bapak Priyanto, beserta jajarannya yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu. Beliau-beliau dengan penuh perhatian dan kesabaran telah mengarahkan serta mengantar kami ke lokasi pengadaan tanah jalan tol di wilayah- wilayah yang berada di kabupaten NBoyolali, Sragen dan Karanganyar. Untuk itu perkenankanlah pada kesempatan ini kami menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada beliau-beliau, semoga Allah SWT memberikan pahala yang setimpal kepada beliau atas segala kebaikannya.

Akhirnya kami berharap laporan ini dapat bermanfaat kepada berbagai pihak, serta menjadi masukan untuk kebijakan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN.. Semoga keberhasilan ini dapat semakin meningkatkan ketaqwaan kami kepada Allah SWT serta memacu kami untuk terus berkarya. Aamiin.

Yogyakarta, November 2018

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

		Halaman
HALAMAN JUDUL .....		I
HALAMAN PENGESAHAN .....		Ii
KATA PENGANTAR .....		iii
INTISARI .....		iv
DAFTAR ISI .....		v
DAFTAR TABEL .....		vii
DAFTAR GAMBAR .....		viii
DAFTAR LAMPIARAN .....		ix
BAB I	<b>PENDAHULUAN</b> A. Latar Belakang .....	1
	B. Rumusan Masalah .....	3
	C. Tujuan Penelitian .....	3
	D. Manfaat Penelitian .....	3
	E. Hasil Penelitian Terdahulu .....	4
BAB II	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> A. Pengertian Pengadaan Tanah.....	5
	B. Pengertian Kepentingan Umum .....	6
	C. Urgensi Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum .....	9
	D. Kewenangan Negara Terhadap Pengadaan Tanah.....	10
	E. Prinsip dan Asas Pengadaan Tanah .....	10
	F. Pelaksana Pengadaan Tanah .....	11
	G. Dasar Hukum Pengadaan Tanah .....	12
	H. Tahapan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum .....	14
	I. Kerangka Teori .....	22
	J. Kerangka Pemikiran .....	23
	K. Pertanyaan Penelitian .....	24
BAB III	<b>METODOGI PENELITIAN</b> A. Lokasi Penelitian .....	25
	B. Teknik Pengumpulan Data .....	26
	C. Teknik Analisis.....	27
BAB IV	<b>KAJIAN DOKUMEN PERENCANAAN</b> A. Dokumen Perencanaan Jalan Tol Solo-Mantingan.....	29
	1. Pendahuluan.....	29
	2. Maksud dan Tujuan .....	31
	3. Landasan Hukum dan Kebijakan.....	32
	4. Kesesuaian dengan RTRW .....	33
	5. Letak/Lokasi TOL .....	34
	6. Luas Tanah Yang Dibutuhkan .....	34
	7. Perkiraan Nilai Tanah .....	35
	B. Analisis Terhadap Dokumen Perencanaan .....	38
	1. Permasalahan yang timbul akibat kurang lengkapnya dokumen perencanaan.....	38

	2. Kelengkapan isi dokumen perencanaan yang seharusnya disiapkan instansi yang memerlukan tanah .....	40
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	A. Kesimpulan .....	93
	B. Saran .....	94
	DAFTAR PUSTAKA .....	95

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Masalah ketidaktersediaan lahan selalu menjadi kendala yang serius dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Tentu saja berbagai permasalahan tentang pengadaan tanah bagi keperluan pembangunan infrastruktur ini dapat menghambat perkembangan ekonomi di Indonesia. Hal ini yang kemudian menjadi fokus dari Pemerintahan Jokowi untuk terus menggenjot peningkatan pembangunan infrastruktur di Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah dalam mendukung serta mensukseskan program ini. Mulai dari kemudahan perizinan atau deregulasi perizinan hingga penciptaan peluang kerja sama dengan sektor swasta dalam mengembangkan pembangunan infrastruktur di Indonesia.

Dalam implementasinya, Pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional, dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan proyek strategis ini diupayakan percepatannya, maka terkait hal tersebut Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Proyek-proyek strategis tersebut tersebar di seluruh Indonesia tidak terkecuali di Jawa Tengah. Di Jawa Tengah, proyek strategis yang masih dan akan berjalan antara lain, berupa proyek infrastruktur jalan tol yaitu Jalan Tol Pejagan - Pemalang (58 km), Jalan Tol Pemalang - Batang (39 km), Jalan Tol Batang - Semarang (75 km), Jalan Tol Semarang - Solo (73 km), dan Jalan Tol Solo - Ngawi (90 km). Proyek lain yang masuk kategori strategis berupa pengembangan Bandara Achmad Yani Semarang dan Bandara Adi Sumarmo Solo. Pengembangan bandara Adi Sumarmo Solo tersebut nantinya akan terintegrasi dengan jalur kereta api, yang akan menjadi moda transportasi antara Bandara Adi Soemarmo Solo, Stasiun Solo Balapan dan Terminal Tirtonadi, serta jalan tol Trans Jawa sehingga akan terkoneksi menjadi satu. Demikian juga dengan pengembangan bandara Achmad Yani, karena wilayah itu juga akan menopang kawasan pariwisata di Jawa Tengah.

Permasalahannya banyak Proyek Strategis Nasional terhambat pembebasan lahan, maka isu utama yang dihadapi terkait pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) tersebut didominasi oleh persoalan yang terkait dengan perencanaan dan

penyiapan proyek serta pembebasan lahan. Oleh karena itu untuk mempercepat proses pengadaan tanah yang terkait dengan Proyek Strategis Nasional, pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 2/2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu maka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum selanjutnya diatur dalam UU Nomor 2 tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012, yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dilaksanakan melalui tahapan: (1). Perencanaan, (2). Persiapan, (3). Pelaksanaan, (4). Penyerahan hasil. Pada tahap perencanaan setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diwajibkan membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada RTRW dan Prioritas Pembangunan.

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini ternyata menimbulkan berbagai masalah yang muncul dalam tiga tahap pertama dari empat rangkaian kegiatan pengadaan tanah. Banyak kasus yang terjadi dari lemahnya dokumen perencanaan yang dibuat oleh pihak yang memerlukan tanah, seperti kasus mangkraknya atau terhentinya pembangunan beberapa ruas jalan Tol di Jawa Timur, dimana dokumen perencanaan yang kurang lengkap karena tidak mencantumkan biaya-biaya lain yang diperlukan sejak awal tahap awal pengadaan tanah seperti untuk biaya administrasi atau biaya untuk sosialisasi pada pemilik atau penguasa/pengelola objek tanah yang terkena proyek pengadaan tanah.

Hal yang juga menjadi masalah akibat kurang lengkapnya dokumen perencanaan adalah mengenai letak tanah, luas tanah, status bidang tanah serta jumlah bidang tanah yang terkena proyek pengadaan tanah, yang kemudian mengakibatkan beberapa masalah seperti uang ganti kerugian untuk tanah TKD, tanah wakaf juga tanah sisa dari yang terkena proyek pengadaan tanah. Masalah-masalah tersebut banyak ditemui pada penelitian pengadaan tanah jalan tol di Jawa Timur. Bahkan masalah jumlah bidang tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum tersebut terkadang mengakibatkan perubahan konstruksi atau desain proyek yang memerlukan persetujuan PPK pusat (Jakarta), sehingga waktu pengerjaan menjadi terhenti.

Masalah lain yaitu penilaian tanah yang harus memperhatikan rentang waktu antara perencanaan dan penetapan lokasi, karena rentang waktu yang terlalu lama dapat mengakibatkan harga tanah melonjak drastis. Masalah perkiraan penilaian tanah yang jadi masalah juga terjadi seperti pada kasus perluasan bandara Sutan Hasanuddin di Maros yang dikatakan telah *mark-up* besaran nilai ganti rugi yang dibayarkan.

Pokok permasalahan yang tidak kalah penting yang terjadi adalah para pelaku atau SDM yang terlibat dalam kegiatan pengadaan tanah belum sepenuhnya memahami aturan-aturan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Ketidaktahuan serta belum memahaminya aturan dan perundangan yang berlaku mengakibatkan para pelaku atau SDM terlibat dalam kegiatan tersebut menyiapkan dokumen perencanaan dengan persepsi masing-masing dan terkadang berbeda memahami aturan yang ada.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana instansi yang memerlukan tanah harus menyiapkan kelengkapan dokumen perencanaan pengadaan tanah ?
2. Bagaimana hasil analisis isi dokumen perencanaan yang disinkronisasikan dengan hasil pelaksanaan pengadaan tanah ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis dokumen perencanaan pengadaan tanah yang disiapkan oleh instansi yang memerlukan tanah.
2. Untuk menganalisis sinkronisasi antara isi dokumen perencanaan dengan hasil pelaksanaan pengadaan tanah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Memperkaya konsep atau teori yang mendukung pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan mewujudkan kepastian hukum dari tahap awal perencanaan hingga penyerahan hasil sehingga dapat menghindari terjadinya konflik pertanahan.

2. Manfaat Praktis

##### a Bagi masyarakat

Dapat memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat, khususnya subyek/pemilik obyek serta pihak yang terdampak akibat adanya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.



b Bagi pemerintah

Dapat dijadikan salah satu acuan dalam melakukan kajian terhadap pembentukan dan/atau revisi peraturan perundangundangan yang mengatur tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang mengedepankan asas kepastian hukum.

**E. Hasil Penelitian Terdahulu**

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini bukan yang pertama kali dilakukan, karena sudah ada penelitian-penelitian sebelumnya yang telah peneliti lakukan serta peneliti lain yang serupa, untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, maka perlu diuraikan beberapa penelitian yang telah dikaji dari beberapa penelitian untuk melihat perbedaan kajian yang dilakukan antara lain :

1. Setiowati, dkk, dalam hasil penelitian “Kebijakan dan Praksis Pengadaan Tanah di Indonesia melalui Pendekatan *Stakeholder Analysis* (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Surabaya-Mojokerto)” pada tahun 2016, yang meneliti mengenai kasus pengadaan tanah dikaji dengan pendekatan “*stakeholder analysis* “ menghasilkan peran para pemangku kebijakan serta instansi yang memerlukan tanah memiliki *power* yang tinggi ternyata memberikan *interest* yang rendah terhadap percepatan pengadaan tanah.
2. Sembiring, dkk, dalam penelitian “Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Studi Kasus Perluasan Bandar Udara Sultan Hasanuddin di Kabupaten Maros)” pada tahun 2017, yang menghasilkan kajian perbedaan persepsi substantif antara Pendapat Hukum atau Legal Opinion (LO) yang disampaikan oleh Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan yang mengakibatkan terpidananya kepala kantor pertanahan Kabupaten Maros.
3. Wahyu Candra Alam dalam tesisnya berjudul “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum kurang dari satu Hektar dan Penetapan Ganti Kerugiannya (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang)” dalam pembangunan pelebaran jalan Gatot Subroto dan pembuatan Over Pass di Kota Tangerang pada tahun 2010, yang menghasilkan kajian tentang kesesuaian peraturan yang berlaku untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat yang terkena pembangunan tersebut.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pengamatan serta kajian mengenai dokumen perencanaan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah pada pembangunan jalan tol Solo-Mantingan adalah sebagai berikut :

1. Dokumen perencanaan yang disiapkan masih belum dibuat secara rinci, karena untuk kebutuhan tanah yang diperlukan baru dicantumkan secara estimasi, sehingga terjadi masalah ketika pelaksanaan yang memerlukan data luasan tanah secara riil untuk pemrosesan ganti kerugian.
2. Dokumen perencanaan yang dibuat oleh instansi yang memerlukan tanah tidak mengikutsertakan Kementerian ATR/BPN yang lebih memahami luasan tanah bidang perbidang, sehingga tidak terjadi masalah pada perbedaan luasan tanah.
3. Dokumen perencanaan tidak menjelaskan pengambilan data spasial terkait dengan letak tanah dan status tanah. Hal ini disebabkan tidak ada kejelasan siapa yang mengumpulkan data spasialnya, juga tidak dijelaskan bagaimana menginventarisirnya, metode apa yang digunakan, karena letak tanah seharusnya dapat ditentukan secara jelas posisinya berupa gambaran dalam peta, baik secara orientasi (sesuai dengan tata letak berdasarkan medannya) maupun secara spasial (sesuai dengan bentuk grafis yang menunjukkan ruang lokasi).
4. Dokumen perencanaan meskipun telah mencantumkan studi kelayakan tetapi mengenai hasil kajian survei sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak pengadaan tanah belum tertuang secara rinci bagaimana ganti kerugiannya.
5. Dokumen perencanaan juga belum menuangkan dampak terhadap warga yang menjadi terisolir setelah adanya proyek pengadaan tanah.
6. Dokumen perencanaan juga belum membuat rencana relokasi warga serta menyiapkan lokasi baru jika kemungkinan proyek pembangunan terpaksa harus memindahkan warga.

7. Tim penilai tanah (appraisal) belum dilibatkan dalam menyusun dokumen perencanaan, padahal hal ini juga penting untuk penentuan uang ganti kerugian.

## **B. Saran**

1. Perlu melibatkan Kementrian ATR/BPN sejak awal agar tidak terjadi masalah dalam letak tanah, status tanah juga luasan tanah secara riil.
2. Perlu pendidikan dan latihan bagi penyelenggara pengadaan tanah agar lebih memahami dan menyamakan persepsi dalam kegiatan pengadaan tanah.
3. Perlu melibatkan tim appraisal sejak tahap awal sampai tahap akhir kegiatan pengadaan tanah.

## Daftar Pustaka

- Andrian S. (2007). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Adams, D. (1994). *Urban Planning and the Development Process*. London: UCL Press.
- Ball, M., Lizieri C and Bryan D.M. (1998). *The Economics of Commercial Property Markets*. London:Routledge
- Buitelaar, E. (2003). *User rights regimes analysed, Proceeding of AESOP-ACSP Congress* , Leuven.
- Djurdjani, (2009). *Suplai Tanah Untuk Pembangunan: Suatu Tinjauan Teoritis. Prosiding Seminar Nasional: Peran Informasial Untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Semarang: FIT ISI.
- Eggertsson,T. (1995). *Economic Perspective on Property Rights and the Economic of Institutions. In PalFoss (Ed) Economic Approaches to Organizations and Institutions*. (pp.47-61). Aldershot:Dartmouth.
- Guerin, K. (2003). *Property rights and Environmental Policy: A New Zealand Perspective*. New Zealand Treasury Working Paper 03/02.
- Sembiring, J., Setiowati, dan Sukmo Pinuji. (2017). *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Studi Kasus Perluasan Bandar Udara Sultan Hasanuddin di Kabupaten Maros*. *Laporan Penelitian Sistematis*. Yogyakarta: STPN.
- Setiowati, Bimasena, A.N., dan Sukmo Pinuji. (2016). *Kebijakan dan Praksis Pengadaan Tanah di Indonesia melalui Pendekatan Stakeholder Analysis (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Surabaya-Mojokerto)*. *Laporan Penelitian Sistematis*. Yogyakarta: STPN.
- Sitorus. O. dan Limbong, D. (2004). *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Sumardjono, Maria S.W. (2015). *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia:dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

## **Peraturan Perundang-undangan**

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 Taata 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.