

BAB II

TINJAUAN UMUM PEMBERIAN GANTI RUGI DAN PENGADAAN TANAH

A. TINJAUAN UMUM PEMBERIAN GANTI RUGI

1. Pengertian Ganti Rugi

Permasalahan pokok dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah mengenai penetapan besarnya ganti kerugian. Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mensyaratkan adanya ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah. Ganti rugi tersebut merupakan hak masyarakat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah.

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian per bidang tanah ini dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.³⁰

Menurut Benhard Limbong, istilah ganti rugi tersebut dimaksud adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Masalah ganti kerugian menjadi

³⁰ Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian serinkali menjadi proses yang panjang dan berlarut-larut (*time consuming*) akibat tidak adanya kesepakatan diantara pihak-pihak yang bersangkutan.³¹

Realitas empiris harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan masih ada persoalan yang sering mengganjal, yaitu sulitnya menentukan nilai ganti rugi. Alasannya yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pokok (NJOP). Adanya permainan para calo tanah baik dari kalangan warga maupun oknum pejabat dan terbatasnya anggaran pemerintah (melalui panitia pengadaan tanah) sehingga sering dengan rakyat pemegang hak atas tanah yang dipicu dengan perminatan harga ganti rugi tersebut.³²

2. Musyawarah dalam Penentuan Ganti Rugi

pada prinsipnya tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak atau instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi atau terealisasi.

Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta

³¹ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 173.

³² Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Banyu Media Publishing, 2007), hlm. 11.

keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.³³

Proses atau kegiatan saling mendengar antara pihak pemegang hak atas tanah atau pihak yang memerlukan tanah lebih bersifat kualitatif, yakni adanya dialog interaktif antara para pihak dengan menempatkan kedudukan yang setara atau sederajat. Dalam musyawarah yang pertama adalah adanya unsur kesukarelaan, kedua sikap saling menerima pendapat atau keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah dan unsur yang ketiga dari musyawarah adalah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (6) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 bahwa pengadaan tanah dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

³³ Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2006.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa musyawarah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai makna penting dalam dua hal, yaitu:

- 1) Menentukan dapat atau tidaknya kepentingan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan, dan
- 2) Menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Menurut Pasal 1320 KUHPerdata untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Cakap untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu; dan
- 4) Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama dinamakan syarat subyektif menyangkut subyek perjanjian. Dua syarat terakhir disebut syarat obyektif menyangkut obyek perjanjian. Sebuah perjanjian yang tidak memenuhi syarat subyektif dapat dibatalkan, artinya salah satu atau para pihak dapat mengajukan permohonan bahwa perjanjian yang dibuatnya untuk dibatalkan. Sementara itu perjanjian yang tidak memenuhi syarat

obyektif dapat dibatalkan demi hukum artinya dapat dibatalkan dengan sendirinya tanpa melalui permohonan untuk dibatalkannya suatu perjanjian.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan berkehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya “cacat” bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Sehubungan dengan syarat kesepakatan, dalam KUHPerdara dicantumkan beberapa hal yang menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu kekhilafan, paksaan (Pasal 1323 dan Pasal 1324 KUHPerdara),³⁴ atau penipuan (Pasal 1328 KUHPerdara).³⁵ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1321 KUHPerdara.³⁶

Kata sepakat tidak sah apabila dalam kesepakatan itu mengandung penipuan. Demikian prinsip dasar sahnya perjanjian. Dalam hal ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga tidak akan tercapai kata sepakat yang sah apabila kesepakatan itu diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan.

Melengkapi pemaknaan yuridis dari musyawarah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Mahkamah Agung melalui putusannya Nomor 2263/PDT/1993 merumuskan pengertian musyawarah sebagai

³⁴ Pasal 1323 dan Pasal 1324 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

³⁵ Pasal 1328 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

³⁶ Pasal 1321 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

perjumpaan kehendak antara pihak-pihak yang tersangkut tanpa rasa takut dan paksaan. Dalam yurisprudensi tersebut, prasyarat musyawarah adalah adanya perjumpaan kehendak antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah dan adanya jaminan bagi pihak-pihak terlibat dalam musyawarah tersebut dari rasa takut, tertekan akibat paksaan, intimidasi, teror, apalagi kekerasan.³⁷

3. Bentuk dan Penetapan Ganti Rugi

Ganti kerugian berdasarkan Perpres Nomor 148 Tahun 2015, bentuk ganti kerugian yang diberikan adalah berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kombinasi dari ketiga bentuk tersebut, dan bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Lembaga pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan mengenai pengadaan barang/ jasa instansi pemerintah dan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah.³⁸ Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;

³⁷ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, hlm. 175.

³⁸ Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/ atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai (kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi dan nilai atas properti sisa).³⁹

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti;
- 3) Permukiman kembali (proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah);
- 4) Kepemilikan saham (penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/ atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antar pihak);
- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.⁴⁰

Penetapan kompensasi atau ganti rugi telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Dasar penetapannya adalah sebagai berikut:

³⁹ Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

⁴⁰ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- a) Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memerhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan Penetapan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia.
- b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
- c) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.⁴¹

Kesulitan yang dihadapi dalam perhitungan ganti rugi oleh lembaga/ tim penilai dan tim panitia pengadaan tanah pemerintah kota atau kabupaten adalah adanya perbedaan harga pasar dan harga yang telah ditetapkan dalam nilai jual objek pajak (NJOP). Dalam berbagai kasus, sering terjadi harga tanah merupakan hasil musyawarah antara tim panitia pengadaan tanah yang meminta harga lebih tinggi dari NJOP.

Maria S. W. Soemardjono berpendapat bahwa perlu diadakan suatu lembaga penaksir tanah yang bersifat independen dan bekerja dengan profesionalisme. Karena, begitu sulit menentukan besaran ganti rugi atas tanah karena selain berdasarkan NJOP, juga mempertimbangkan lokasi, jenis hak atas tanah, peruntukan tanah, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana. Fasilitas, dan utilitas, lingkungan dan faktor-faktor lain. Keberadaan dan peran lembaga penilai swasta yang

⁴¹ Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

profesional tersebut mempunyai kewenangan dan kemampuan untuk menetapkan nilai nyata tanah yang obyektif dan adil.⁴²

Penetapan ganti rugi yang diberikan harus memperhatikan status hak atas tanah yang bersangkutan. Jika statusnya hak milik, maka harus menjadi pertimbangan dan perkiraan yang akurat terhadap harga ganti ruginya. Artinya, harus lebih besar dari hak-hak atas tanah lainnya seperti HGB dan HGU. Ganti rugi tidak saja hanya kepada tanahnya, tetapi juga harus memperhitungkan benda-benda yang ada di atas tanah hak milik, seperti bangunan, paga, tanam-tanaman, listrik, telepon, pipa air ledeng, dan lain-lainnya. Ganti rugi bukan hanya diberikan kepada mereka yang sedang menyewa tanah, tetapi juga kepada mereka yang sedang menyewa tanah dan atau rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan.⁴³

Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Yang berhak antara lain:

⁴² Maria. S. W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2005), hlm. 86.

⁴³ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, hlm. 64

- 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. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan/ atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung.⁴⁴ Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:

- a. Melakukan pelepasan hak;
- b. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan.

Bukti penguasaan merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat. Apabila terdapat pihak lain menuntut atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada

⁴⁴ Pasal 40 jo. Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

instansi yang memerlukan tanah, maka hal tersebut menjadi tanggung jawab pihak yang berhak.⁴⁵

Pihak yang menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Dan bagi siapa saja yang melanggar hal tersebut, akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁶

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung, maka ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri Setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau;
 - 4) Menjadi jaminan di bank.⁴⁷

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di

⁴⁵ Pasal 41 ayat (3) & (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

⁴⁶ Pasal 41 ayat (4) & (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

⁴⁷ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pengadilan Negeri kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁴⁸

4. Asas-asas Ganti Rugi

Dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya mengenai ganti rugi tersirat beberapa asas hukum demi terciptanya perlindungan hukum bagi korban pembebasan tanah. Oleh karena itu, pemerintah seyogyanya memerhatikan asas-asas hukum yang memberikan ganti rugi kepada para warganya yang menjadi korban pembebasan lahan.

Asas-asas tersebut antara lain:

a. Asas Itikad Baik (*principle of good attention*)

Adapun maksud dari asas ini adalah bahwa pengadaan dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta harus dilandasi adanya itikad baik dan keterbukaan serta kejujuran dari kedua belah pihak, baik dari segi peruntukan, bentuk, maupun besarnya nilai ganti rugi yang diberikan. Sehingga, diantara kedua belah pihak tidak ada yang dirugikan atau menjadi korban dalam proses pelaksanaannya.

b. Asas Keseimbangan (*principle of equilibrium*)

⁴⁸ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban penguasaan tanah dalam setiap pemberian ganti rugi, baik bentuk maupun besarnya. Pemberian ganti rugi diharapkan akan mendatangkan kesejahteraan bersama dan disesuaikan dengan keadaan yang nyata. Dalam arti bahwa ganti rugi tanah tersebut dilakukan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi itu tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama. Di samping itu, hukuman atau sanksi yang diberikan harus seimbang dengan kesalahannya yang dilakukan tanpa membedakan waktu, tempat, dan status sosial.

c. Asas Kepatutan (*principle of appropriateness*)

Nilai ganti kerugian haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata/ sebenarnya dari tanah dan/ atau segala yang menjadi turutannya. Harga yang didasarkan atas nilai nyata/ sebenarnya itu tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum bisa saja merupakan harga catut. Sebaiknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi. Tujuannya adalah ganti kerugian yang diberikan itu tidak hanya untuk orang yang berhak atas tanah atau yang haknya dibebaskan itu, tetapi juga orang-orang yang menempati dan

menggarap atau orang yang menggunakan tanah sebagai tempat usaha.

d. Asas Kepastian Hukum (*principle of certainty of law*)

Perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat merupakan sesuatu yang urgen. Sebisa mungkin seluruh masyarakat bebas dari praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dalam ganti rugi tanah. Karenanya, ketentuan ganti rugi tanah tidak cukup diatur dalam Keppres, tetapi harus ada Undang-undang khusus yang mengaturnya. UU tersebut harus memuat sanksi hukumnya, baik yang bersifat *penal* dan *non penal* sehingga keputusan yang diambil selalu berpegang pada kewajaran dan keadilan. Undang-undnag ganti rugi yang dikehendaki tersebut haruslah mencerminkan suatu keadilan yang hakiki sehingga kepentingan kedua belah pihak terakomodasi.

e. Asas Kesejahteraan (*principle of welfare*)

Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya. Bisa saja, tanah yang diserahkan itu banyak membantu pihak yang menyerahkan tanah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Perlindungan hukum yang diharapkan itu harus bersifat konkrit, dengan menerapkan sanksi yang bersifat *penal* dan *non penal*. Sanksi yang bersifat

penal terhadap pelaku yang telah melakukan penyalahgunaan wewenang harus dihukum dan sanksi yang bersifat *non penal* dapat diberikan yang bernilai ekonomis guna kesejahteraan korban.⁴⁹

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan dimaksud. Oleh karena itu pengadaan tanah dimaksud haruslah dilakukan melalui proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak dari satu pihak terhadap pihak yang lain, pengadaan tanah untuk kepentingan indahkan asas keadilan. Dilakukan dengan mengindahkan asas keadilan.⁵⁰

Dengan asas keadilan dimaksudkan bahwa kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik. Kerugian yang bersifat non fisik misalnya, hilangnya bidang usaha atau sumber penghasilan, hilangnya pekerjaan, dan lain-lain. Di sisi lain, prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum. Ditematkannya asas keadilan di

⁴⁹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, hlm. 182.

⁵⁰ Maria. S. W., *Kebijakan Pertanahan*, hlm. 282.

dalam peraturan pengadaan tanah berarti mencerminkan keadilan distributif sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles.⁵¹

Ternyata Perpres tentang pengadaan tanah yang baru ini masih menyimpan beberapa problematika. Persoalan ganti rugi merupakan salah satu dari beberapa persoalan pokok yang sering dipermasalahkan di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam realitas empiris harus diakui bahwa persoalan yang sering mengganjal pelaksanaan pengadaan tanah adalah sulitnya menentukan harga ganti rugi tanah. Alasannya karna pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP),⁵² namun disisi lain tidak sedikit pemegang hak atas tanah terpaksa menerima ganti rugi di bawah nilai jual objek pajak (NJOP).⁵³

B. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 yang dimaksud dengan “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan

⁵¹ Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cet. Pertama, (Jakarta: Pustaka Bangsa, 2004), hlm. 156.

⁵² Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hlm. 11.

⁵³ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cer. Pertama, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 174.

benda-benda yang berkaitan dengan tanah”. Pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 148 Tahun 2015 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.⁵⁴

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara mengganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.⁵⁵

Rasionalitasnya, dalam hampir semua kajian pada literatur tentang aspek hukum pengadaan tanah, pemerintah atas nama Negara memerlukan tanah, namun karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan pengadaan tanah terhadap tanah yang dikuasai oleh Negara (Pasal 2, 6 dan 18 UUPA) tidak mencukupi luasnya. Oleh karena itu dengan “terpaksa” berdasar Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial hak atas tanah, maka pemerintah mengambil tanah-tanah hak (tanah yang padanya dilekati hak individu atau badan hukum/ keagamaan) dengan memberikan penggantian yang layak.⁵⁶

⁵⁴ Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 148 Tahun 2015.

⁵⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

⁵⁶ Pasal 27 huruf a, 34, 40 UUPA juncto PP 40 Tahun 1996, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.

Tidak semua kegiatan pembangunan dapat digolongkan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai berikut:⁵⁷

“Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan:

- a. Pertanahan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan;
- d. Bangunan pengairan lainnya;
- e. Pelabuhan, bandar udara, terminal;
- f. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- g. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- h. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- i. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- j. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- k. Fasilitas keselamatan umum;
- l. Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- m. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- n. Cagar alam dan cagar budaya;
- o. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;

⁵⁷ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- p. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- r. Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan
- s. Pasar umum dan lapangan parkir umum.”

Berdasarkan pasal tersebut di atas, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Klasifikasi kegiatannya terbatas pada tujuh butir yang telah ditentukan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015;

Pembangunan untuk kepentingan umum hanya terbatas pada 19 (butir) kegiatan pembangunan yang disebutkan pada Pasal 10 tersebut di atas, di luar itu maka bukan merupakan pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Kegiatan pembangunan dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah;

Syarat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan dan dibiayai oleh pemerintah/ pemerintah daerah. Pemerintah daerah berwenang melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan salah satu kewajibannya dalam menyelenggarakan otonomi yaitu menyediakan fasilitas sosial dan

fasilitas umum yang layak sebagaimana termuat dalam Pasal 22 huruf g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Lebih jauh dari pasal sebelumnya, yaitu Pasal 13 ayat (1) huruf a dan d, serta Pasal 14 ayat (1) huruf a dan d disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten kota diantaranya meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan serta penyediaan sarana dan prasarana umum.

3. Selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Syarat ini memberikan batasan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perseorangan atau swasta. Pembangunan untuk kepentingan umum yang membutuhkan pengadaan tanah guna memenuhi kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan hanya dapat dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.⁵⁸

2. Pengertian Kepentingan Umum

Salah satu diantara beberapa isu pokok yang sering dipermasalahkan di masa yang lalu adalah definisi mengenai kepentingan umum sebagai konsep yang mudah dipahami tapi tidak mudah didefinisikan. Huijbers dalam Maris S. W. Soemardjono dengan bukunya

⁵⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah, 2004), hlm. 9.

Fisafat Hukum dalam Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik.⁵⁹

John Salihendo berpendapat bahwa “kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologi dan hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketatanan nasional serta wawasan nusantara”.⁶⁰

Konsep kepentingan umum harus dilaksanakan sejalan dengan terwujudnya Negara, dimana hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali disamping menjamin kepentingan umum juga melindungi kepentingan perseorangan agar keadilan dapat terlaksana. Hal ini berarti bahwa hukum sendiri tidak dapat dipisahkan dari norma keadilan, karena hukum adalah pengejawantahan dari prinsip-prinsip keadilan.⁶¹

⁵⁹ Maria S. W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanian Antara Regulasi dan Implementasi*, hlm. 107.

⁶⁰ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 188), hlm. 40.

⁶¹ Tholhan Hasan, *Pertanahan dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim*, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 1999), hlm. 37.

Begitu pentingnya arti kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas. Satjipto rahardjo berpendapat bahwa istilah kepentingan umum agar jelas dan memenuhi rasa keadilan masyarakat tidaklah cukup dipahami secara legalistic-formalistik, namun harus diintegrasikan menurut metode penemuan hukumnya.⁶²

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.⁶³

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa perlindungan untuk kepentingan umum dalam pengadaan tanah harus dibatasi pengertiannya, yaitu harus berlandaskan kegiatan pembangunan, dimiliki Pemerintah, dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan,

⁶² Maria. S. W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, hlm. 32.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 48.

yang kemudian dibatasi dengan jenis kegiatan dan harus dengan Undang-Undang, bukan dengan Peraturan Pemerintah.

3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal dengan istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa:” Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.⁶⁴

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: “musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang di dasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas

⁶⁴ Pasal 1 Butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.⁶⁵

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidak absahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.⁶⁶

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.⁶⁷

⁶⁵ Pasal 1 Butir 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

⁶⁶ Boedi Harsono, *Aspek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Makalah: 1990), hlm. 4.

⁶⁷ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 19.

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang di dalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidakediaan pemegang hak atas tanah terhadap besarnya ganti kerugian bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa: “Apabila penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda di atasnya”.⁶⁸

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan

⁶⁸ Pasal 21 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

tanah, dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan pada harga dasar, tidak ada penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti rugi.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 kemudian digantikan dengan peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

4. Prinsip Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada prinsip/ atau asas tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem:

1. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum;
2. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).⁶⁹

Isu pengadaan tanah untuk kepentingan umum mungkin tidak begitu sensitif jika tanah yang diambil alih paksa itu adalah milik orang kaya yang selama ini mengakumulasi tanah untuk tujuan spekulasi dan tanah tersebut selama ini juga dibiarkan menganggur. Yang menjadi persoalan adalah jika pengadaan tanah itu dilakukan melalui penggusuran paksa terhadap pemukiman yang dibangun oleh penduduk sendiri, sementara pemerintah tidak menyiapkan program pemukiman kembali (*resettlement/ rehousing*) atau pemberian kompensasi yang memadai bagi masyarakat yang tanahnya dibebaskan.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:

- a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan

⁶⁹ Oloan Sitorus, *Pelepasan atau Penyerahan Hak atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Dasamedia Utama, 1995), hlm. 7.

kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta, karena dalam prakteknya banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.

c. Tidak mencari keuntungan

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terkualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.⁷⁰

Kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah atau Negara dibatasi oleh beberapa hal:

1. Prinsip Ganti Rugi yang Layak

⁷⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 75.

Menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Permukiman Kembali;
- d. Kepemilikan Saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bentuk ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah atau Negara kepada pemilik tanah harus sesuai dengan nilai ganti kerugian yang layak dan nominalnya sama dengan nilai yang telah ditentukan oleh tim penilai.

2. Prinsip Keadilan

Dalam rangka kegiatan pengadaan tanah, keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum. Asas keadilan dikonkritkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya.⁷¹

⁷¹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hlm. 31.

3. Prinsip Kepastian Hukum

Kepastian hukum artinya harus dilakukan dengan cara yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dimana semua pihak dapat mengetahui dengan baik hak dan kewajiban masing-masing. Kepastian hukum harus tertuju terhadap pemberian ganti rugi kepada pihak pemilik tanah yang telah menderita atas lepasnya hak atas tanahnya akibat dilepaskan atau dicabut haknya untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Dan pihak yang membutuhkan tanah juga harus memperoleh kepastian untuk menikmati atau mengusahakan tanah tersebut tanpa mendapat gangguan dari apapun.⁷²

4. Prinsip Musyawarah Mufakat

Musyawarah dilakukan untuk mencapai suatu kesepakatan diantara kedua belah pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Unsur yang paling penting dalam musyawarah adalah kesatuan pendapat diantara kedua belah pihak mengenai suatu persoalan. Hasil musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama diantara seluruh warga pemilik tanah dan pihak yang tidak membutuhkan tanah. Musyawarah dilakukan

⁷² *Ibid.*, hlm. 33.

untuk mencapai kesepakatan ganti rugi serta mekanisme pembayaran dan pelepasan hak atas tanahnya.⁷³

Secara normatif, pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sehubungan dengan itu, pengadaan tanah menyangkut dua sisi dimensi harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.⁷⁴ Tanah merupakan hal penting dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Sedemikian penting fungsi dan peran tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, dalam pelaksanaan dan penyelesaian pertanahan, khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum.⁷⁵

5. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

⁷³ *Ibid.*, hlm. 34.

⁷⁴ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, hlm. 131.

⁷⁵ Fauzi Noer, *Tanah dan Pembangunan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 7.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

1) Kemanusiaan

Asas kemanusiaan dalam pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

2) Keadilan

Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

3) Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah yang mampu memberikan manfaat yang luas bagi kepentingan bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

4) Kepastian

Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan untuk memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

5) Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk menghasilkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

6) Kesepakatan

Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

7) Keikutsertaan

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8) Kesejahteraan

Asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

9) Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

10) Keselarasan

Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

6. Mekanisme Pengadaan Tanah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, mekanisme pengadaan tanah tidak dijelaskan secara gamblang dengan pencabutan atau pelepasan, namun yang pasti penyediaan lahan harus dengan mengganti kerugian secara layak dan adil bagi pihak yang berhak. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengedepankan keadilan juga disamping kelayakan.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui:

- a. Perencanaan;
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan
- d. Penyerahan hasil.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan, pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah untuk swasta dilakukan dengan cara jual-beli,

tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang terkait.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengutarakan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau pencabutan hak atas tanah.⁷⁶ Selanjutnya, dijelaskan bahwa pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.⁷⁷

Ada beberapa cara yang merupakan prinsip untuk melepaskan atau menyerahkan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yaitu:

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.
- 2) Pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.

⁷⁶ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

⁷⁷ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

BAB III

TINJAUAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH JALAN TOL JALUR TRANS JAWA DI KABUPATEN NGANJUK TAHUN 2017

A. Gambaran Umum Kabupaten Nganjuk dan Wilayah yang Terkena Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa

1. Gambaran Umum Kabupaten Nganjuk

Secara Geografis Kabupaten Nganjuk berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro, Jombang, Kediri, Tulungagung, Trenggalek, dan Madiun. Selain itu juga dikelilingi pegunungan dan hutan, di sebelah utara Pegunungan Kendeng, sebelah barat Lereng Gunung Lawu, sebelah selatan Lereng Wilis, sedangkan sebelah timur berbatasan dengan Kali Brantas dan di tengahnya dibelah oleh Kali Widas, dimana dua kali tersebut disamping memberi manfaat bagi pertanian sering mendatangkan bencana banjir di musim penghujan. Letak yang seperti itu, dapat digambarkan bahwa Kabupaten Nganjuk mirip dengan sebuah cawan atau mangkok.

Letak geografis sebagaimana digambarkan di atas menyebabkan Kabupaten Nganjuk sebelum tahun 1975 mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- a. Sebagian wilayah berupa daerah kering dengan sawah tadah hujan (Rejoso, Bagor Utara, Wilangan, Nganjuk, Gondang, Lengkong, dan Ngluyu),
- b. Sebagian lagi merupakan daerah dataran tinggi dengan udara yang sejuk yang cocok dikembangkan untuk daerah wisata (Kecamatan Sawahan, Loceret, dan Ngetos),
- c. Sebagian lagi daerah banjir (Lengkong, Patianrowo, Jaticalen, Kertosono, Ngronggot, Sukomoro, dan Prambon),
- d. Sebagian lagi daerah pertanian yang subur yang mendapat irigasi dari Kali Brantas (Kecamatan Tanjunganom, Ngronggot, Prambon, dan Kecamatan Baron)

Keadaan Umum Kabupaten Nganjuk

Luas daratan : 1.224,34 Km²

Terdiri dari:

1. Pemukiman/ kampung : 154,90 km²
2. Persawahan : 474,17 km²
3. Pertanian tanah kering : 140,98 km²
4. Kawasan hutan : 442,04 km²
5. Rawa/ danau/ waduk : 11,35 km²
6. Lain-lain : 0,88 km²

Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang terletak di bagian barat dari wilayah Provinsi Jawa

Timur. Kabupaten Nganjuk terletak pada koordinat antara 111°5' sampai dengan 112°13' BT dan 7°20' sampai dengan 7°59' LS. Batas wilayah Kabupaten Nganjuk ialah:

- Utara : Kabupaten Bojonegoro
- Selatan : Kabupaten Kediri dan Trenggalek
- Timur : Kabupaten Jombang
- Barat : Kabupaten Madiun dan Ponorogo

Topografi

Topografi Kabupaten Nganjuk meliputi, sebelah barat daya merupakan daerah pegunungan (Gunung Wilis) dengan ketinggian 1.000 sampai 2.300 MDPL, potensial untuk tanaman perkebunan dan hortikultura. Bagian tengah merupakan dataran rendah dengan ketinggian 60 – 140 MDPL. Bagian utara merupakan daerah pegunungan (Gunung Kendeng) dengan ketinggian 60 – 300 MDPL, yang merupakan daerah hutan jati, lahan potensial untuk tanaman tembakau dan bahan galian kapur.

Sebagian besar kecamatan berada pada dataran rendah dengan ketinggian antara 46 meter sampai dengan 95 meter di atas permukaan laut. Sedangkan 4 (empat) kecamatan berada pada daerah pegunungan dengan ketinggian 150 meter sampai 750 meter di atas permukaan laut. Daerah tertinggi terletak di Desa Ngliman Kecamatan Sawahan. Pada bagian dataran rendah, keadaan air tanah merupakan air tanah dangkal. Kabupaten Nganjuk dilewati oleh Kali Widas yang berasal dari Kabupaten

Madiun dan Kali Kuncir yang melewati Kota Nganjuk di bagian utara dan selatan. Kedua sungai tersebut bertemu di Kali Kdungsuko yang mengalir ke utara bertemu dengan Kali Widas. Kali Widas tersebut mengalir ke timur melalui Kecamatan Lengkong dan bermuara di Kali Brantas yang merupakan batas wilayah Kabupaten Nganjuk bagian timur.

Penggunaan Lahan

Luas wilayah administrasi Kabupaten Nganjuk adalah 122.433,1 Ha yang terbagi menjadi 20 kecamatan dan 284 desa dan kelurahan. Tata guna wilayah Kabupaten Nganjuk meliputi daerah pemukiman seluas 15.344 Ha (12,53%); lahan sawah seluas 43.000 ha (35,2%); tegal seluas 14.432 ha (11,79%); perkebunan seluas 260 ha (0,21%); hutan seluas 47.007 ha (38,39%); dan lainnya seluas 2.395 ha (1,96%). Hutan merupakan daerah yang berfungsi sebagai daerah penyimpanan air dan daerah penyangga yang berfungsi untuk keseimbangan alam. Namun hutan juga dapat dieksploitasi sehingga memberi manfaat ekonomi. Hutan di Kabupaten Nganjuk dibagi ke dalam empat fungsi, yaitu hutan lindung seluas 774,7 ha, hutan produksi seluas 1.861,5 ha, dan lainnya seluas 218,1 ha.

Keadaan Lahan Kritis

Luas lahan kritis tahun 20010 sebesar 16.234,95 atau 13,05% dari wilayah Kabupaten Nganjuk. Luas lahan kritis tersebut mengalami peningkatan sebesar 42,64% atau seluas 4.852,95 ha dibanding tahun 2008. Lahan kritis tersebut dikelompokkan dalam empat tingkat kekritisian,

yaitu potensi kritis, agak kritis, kritis, dan sangat kritis. Lahan kritis di Kabupaten Nganjuk tahun 2010 tersebar di 12 kecamatan, terdiri dari lahan berpotensi kritis seluas 4.991,72 ha. Lahan kritis terluas berada di Kecamatan Sawahan dengan luas 5.405,91 ha yang berada pada ketinggian rata-rata 750 MDPL. Luas lahan kritis di Kecamatan Ngetos mencapai 4.060,40 ha yang berada pada ketinggian rata-rata 550 MDPL dan di Kecamatan Loceret mencapai 1.937,64 ha dengan ketinggian rata-rata 60 MDPL.

Dengan wilayah yang terletak di dataran rendah dan pegunungan, Kabupaten Nganjuk memiliki kondisi dan struktur tanah yang cukup produktif untuk berbagai jenis tanaman, baik tanaman pangan maupun tanaman perkebunan sehingga sangat menunjang pertumbuhan ekonomi di bidang pertanian. Kondisi dan struktur tanah yang produktif ini sekaligus ditunjang adanya Sungai Widas yang mengalir sepanjang 69,332 km dan mengairi daerah seluas 3.236 Ha, dan Sungai Brantas yang mampu mengairi sawah seluas 12.705 Ha.

Jumlah curah hujan per bulan selama 2002 terbesar terjadi pada Bulan Januari yaitu 7.416 mm dengan rata-rata 436 mm. Sedangkan terkecil terjadi pada Bulan November dengan jumlah curah hujan 600 mm dengan

rata-rata 50mm. Pada Bulan Juni sampai dengan Bulan November tidak terjadi hujan sama sekali.⁷⁸

2. Gambaran Umum Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa

1. Letak Geografis

Jalan Tol Mantingan – Kertosono adalah jalan tol sepanjang 87,02 km yang dimulai dari Kabupaten Ngawi sampai Kertosono, Nganjuk. Jalan tol ini melewati Kabupaten Magetan dan Kabupaten Madiun. Konstruksi ini baru dikerjakan pertengahan 2015 dan ditargetkan selesai pada tahun 2017.

2. Informasi Rute Jalan Tol Mantingan Kertosono

Panjang : 87.02 km (54,07 mi)

Persimpangan besar

Ujung barat : Jalan Tol Solo – Ngawi

Simpang Susun Ngawi

Simpang Susun Madiun

Simpang Susun Caruban

Simpang Susun Nganjuk

Simpang Susun Kertosono

Ujung Timur : Jalan Tol Kertosono – Mojokerto

Kota Besar : Madiun

Nganjuk⁷⁹

⁷⁸ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Nganjuk, diakses pada hari Ahad tanggal 8 April 2018 pukul 21:16 WIB.

3. Gambaran Umum Wilayah yang Terkena Proyek Pembangunan di Kabupaten Nganjuk

Ruas pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk terdiri dari 31 desa yang tersebar di 9 kecamatan, meliputi:

- a) Kecamatan Wilangan: Desa Wilangan, dan Desa Sukoharjo.
- b) Kecamatan Bagor: Desa Banaran Wetan, dan Desa Banaran Kulon.
- c) Kecamatan Rejoso: Desa Sidokare, Desa Mojorembun, Desa Sukorejo, Desa Setren, Desa Mungkung, dan Desa Gempol.
- d) Kecamatan Nganjuk: Desa Balongpacul dan Desa Kedungdowo.
- e) Kecamatan Sukomoro: Desa Ngerengket, Desa Putren, Desa Bagor Wetan, Desa Ngrami, Desa Pehserut, Desa Sukomoro, Desa Bungur, Desa Nglundo, dan Desa Kedungsoko.
- f) Kecamatan tanjunganom: Desa Sambirejo dan Desa Kedungrejo.
- g) Kecamatan Baron: Desa Mabung, Desa Waung, Desa Kemlokolegi, dan Desa Kemaduh.
- h) Kecamatan Kertosono: Desa Pandantoyo.
- i) Kecamatan Patianrowo: Desa Pisang, Desa Pecuk, dan Desa Lestari.

Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono sepanjang 122,55 km meliputi 5 (lima) wilayah Kabupaten, yang terbagi menjadi 3 (tiga) segmen:

⁷⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_Tol_Ngawi-Kertosono, diakses pada hari Ahad tanggal 8 April 2018 pukul 19:55 WIB.

1. Segmen A untuk ruas tol Mantingan – Ngawi sepanjang 34,20 km
2. Segmen B untuk ruas Ngawi – Wilangan sepanjang 49,51 km
3. Segmen C untuk ruas Wilangan Nganjuk – Kertosono sepanjang 38,84 km⁸⁰

B. Rencana Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Nganjuk

Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono sepanjang 122,55 km meliputi 5 (lima) wilayah Kabupaten, yang terbagi menjadi 3 (tiga) segmen:

4. Segmen A untuk ruas tol Mantingan – Ngawi sepanjang 34,20 km
5. Segmen B untuk ruas Ngawi – Wilangan sepanjang 49,51 km
6. Segmen C untuk ruas Wilangan Nganjuk – Kertosono sepanjang 38,84 km

Pengadaan tanah dilakukan dengan pendekatan di masing-masing segmen, yang dimulai dari segmen A (ruas Mantingan – Ngawi) dan seterusnya. Segmen suatu ruas jalan tol yang selanjutnya disebut segmen adalah suatu bagian dari jalan tol yang dapat digunakan untuk lalu lintas kendaraan dan dapat dikenakan tarif tol. Sehingga total panjang tol Mantingan – Kertosono yang direncanakan adalah sepanjang 122,55 km dengan 3 buah segmen, yaitu Ngawi, Wilangan, dan Kertosono.

⁸⁰ Tri Wijoso Putro, Wawancara Pribadi, Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk yang juga merangkap sebagai anggota Satuan Tugas (SATGAS) Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk

Berdasarkan data terakhir yang diperoleh penulis di lapangan, luas kebutuhan lahan yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono ini adalah seluas kurang lebih 1.266,17 M², yang terbagi sebagai berikut:

Tabel 2

Luas Tanah Yang Terkena Pembangunan Jalan Tol Mantingan –
Kertosono

No	Kabupaten	Luas Tanah yang Terkena (M ²)
1	Ngawi	179.872
2	Magetan	60.735
3	Madiun	449.931
4	Nganjuk	550.727
5	Jombang	34.912
Jumlah		1.276.177

Sumber: Data Primer, Progres Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono (Segmen Nganjuk) Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk.

Jadwal Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono yang semula telah direncanakan adalah sebagai berikut:

Tabel 3

Rencana Awal Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol
Mantingan – Kertosono

Waktu	Rencana Kegiatan
-------	------------------

Minggu ke-1 sampai minggu ke-4 bulan Juli 2015	Penyiapan Kelembagaan dan Dokumen
Minggu ke-3 bulan Juli sampai minggu ke-2 bulan Agustus 2015	Verifikasi dat awal: - Peta Bidang, dan - Daftar Nominatif
Minggu ke-2 bulan Agustus 2015	Penyiapan Dokumen dan Pengajuan Jasa Penilai
Minggu ke-3 bulan Agustus sampai minggu ke-1 bulan September	Pemberkasan Dokumen Fasum Desa
Minggu ke-1 sampai minggu ke-2 bulan September 2015	Penyiapan Validasi Dokumen Fasum ke Ketua P2T
Minggu ke-3 dan ke-4 bulan September 2015	Pengajuan Pemberian Uang Ganti Rugi Fasum Tahap 1, 2, dan 3
Minggu ke-2 bulan Oktober 2015	Pemberian Uang Ganti Rugi Fasum
Minggu ke-4 bulan Agustus sampai minggu ke-1 bulan Oktober 2015	Proses Pengadaan Penilai
Minggu ke-2 bulan Oktober 2015	Penetapan Penilai
Minggu ke-2 bulan Oktober 2015	Pelaksanaan Penilaian
Minggu ke-2 bulan Oktober 2015	Persiapan Musyawarah
Minggu ke-3 dan ke-4 bulan November 2015	Pelaksanaan Musyawarah
Minggu ke-2 bulan	Pemberkasan dan Validasi

November 2015	
Minggu ke-3 sampai minggu ke-4 bulan November 2015	Proses Pengajuan Uang Ganti Rugi
Minggu ke-1 sampai minggu ke-3 bulan Desember 2015	Pemberian Uang Ganti Rugi
Minggu ke-3 bulan November sampai minggu ke-3 bulan Desember 2015	Pengajuan Keberatan ke Pengadilan Negeri
Bulan Desember 2015	Penitipan Uang Ganti Rugi
Bulan Desember 2015	Permohonan Pengosongan
Bulan Desember 2015	Dokumentasi Hasil
Bulan Desember 2015	Penyerahan Hasil Tahun 2015

Sumber: Data Primer, Progres Pembangunan Jalan Tol Mantingan - Kertosono (Segmen Nganjuk), Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk.

Dari rencana awal di atas yang paling membutuhkan waktu yang lama sehingga secara tidak langsung menghambat pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono ini adalah proses musyawarah ganti kerugian.

Setelah jadwal kegiatan pengadaan tanah tersebut, disusun dan disepakati oleh Tim Pengadaan Tanah (TPT), Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Provinsi, P2T Kabupaten Nganjuk pada Minggu ke-2 bulan Oktober 2015. Pada tahapan berikutnya terjadi konsolidasi terhadap perubahan susunan kepanitiaan pengadaan tanah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Perubahan yang sangat signifikan terjadi pada Sekretaris Daerah tidak

lagi menjadi Ketua Panitia Pengadaan Tanah, kemudian Panitia Pengadaan Tanah dijabat oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Sehingga Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

C. Prosedur Pemberian Ganti Rugi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Jalur Trans Jawa di Kabupaten Nganjuk

Mekanisme hingga tercapainya pembayaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono ini dibagi ke dalam 9 (sembilan) tahapan, yaitu:

1. Sosialisasi
2. Pematokan Rute Of Way (ROW)
3. Inventarisasi Bangunan Dan Tanaman

4. Pengumuman Hasil Ukur
5. Musyawarah Harga
6. Pembayaran Ganti Rugi
7. Pelepasan hak, dan
8. Sertifikasi

Sampai dengan saat ini kegiatan pengadaan tanah yang sedang dilaksanakan baru mencapai tahap ke tujuh, yaitu tahapan pembayaran ganti kerugian. Jika dilihat dari rencana jadwal pelaksanaan pengadaan tanah yang telah disebutkan pada tabel 3 diatas, maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah ini mengalami kemunduran yang cukup jauh dari jadwal yang telah direncanakan sebelumnya, yaitu kurang lebih hampir 2 (dua) tahun.

1. Sosialisasi/ Penyuluhan

Tim Pengadaan Tanah (TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Nganjuk beserta Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaksanakan sosialisasi/ penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud, dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari pemilik. Sosialisasi/ penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk, dalam hal ini bertempat di tiap-tiap balai kecamatan. Pelaksanaan sosialisasi/ penyuluhan di Kabupaten Nganjuk sendiri dipandu oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk.

Untuk wilayah Kabupaten Nganjuk, sosialisasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol telah dilaksanakan di seluruh wilayah yang terkena pengadaan tanah, yakni di 9 (sembilan) wilayah kecamatan, yang terdiri dari 31 (tiga puluh satu) wilayah kelurahan yaitu:

- a) Kecamatan Wilangan, yang meliputi: Kelurahan Wilangan dan Kelurahan Sukoharjo.
- b) Kecamatan Bagor, yang meliputi: Kelurahan Banaran Wetan dan Kelurahan Banaran Kulon.
- c) Kecamatan Rejoso, yang meliputi: Kelurahan Sidokare, Kelurahan Mojorembun, Kelurahan Sukorejo, Kelurahan Setren, Kelurahan Mungkung, dan Kelurahan Gempol.
- d) Kecamatan Nganjuk, yang meliputi: Kelurahan Kedungdowo dan Kelurahan Balongpacul.
- e) Kecamatan Sukomoro, yang meliputi: Kelurahan Ngerengket, Kelurahan Putren, Kelurahan Bagor Wetan, Kelurahan Ngrami, Kelurahan Pehserut, Kelurahan Sukomoro, Kelurahan Bungur, Kelurahan Nglundo, dan Kelurahan Kedungsoko.
- f) Kecamatan Tanjunganom, yang meliputi: Kelurahan Aambirejo, dan Kelurahan Kedungrejo.
- g) Kecamatan Baron, yang meliputi: Kelurahan Mabung, Kelurahan Waung, Kelurahan Kemaduh, dan Kelurahan Kemlokolegi.
- h) Kecamatan Kertosono, yang meliputi: Kelurahan Pandantoyo.

- i) Kecamatan Patianrowo, yang meliputi: Kelurahan Pisang, Kelurahan Pecuk, Kelurahan Lestari.

Pada pelaksanaannya, terjadi banyak penolakan dari warga masyarakat di beberapa wilayah yang sangat menghambat pelaksanaan sosialisasi pembangunan jalan tol ini. Salah satu alasan penolakan dari beberapa warga tersebut adalah harga yang ditawarkan oleh Tim Penilai tidak sesuai dengan harga pasaran tanah di Kabupaten Nganjuk, yang mana Tim Penilai dalam menaksir harga berpedoman pada Nilai Jual Objek Pembelian (NJOP).

Namun setelah melalui beberapa pendekatan-pendekatan secara kekeluargaan, proses sosialisasi jalan tol dapat terlaksana, yakni meliputi:

- a) Kecamatan Wilangan pada Minggu ke-2 bulan November 2015
- b) Kecamatan Bagor pada Minggu ke-2 bulan November 2015
- c) Kecamatan Rejoso pada Minggu ke-3 bulan November 2015
- d) Kecamatan Nganjuk pada Minggu ke-4 bulan November 2015
- e) Kecamatan Sukomoro pada minggu ke-1 bulan Desember 2015
- f) Kecamatan Tanjunganom pada Minggu ke-2 bulan Desember 2015
- g) Kecamatan Baron pada minggu ke-2 bulan Desember 2015
- h) Kecamatan Kertosono pada minggu ke-3 bulan Desember 2015
- i) Kecamatan Patianrowo pada Minggu ke-3 bulan Desember 2015

2. Pematokan Rule of Way (ROW)

Setelah diadakan sosialisasi dan penyuluhan mengenai rencana adanya pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono di tiap-tiap balai kecamatan setempat, Tim Penilai Tanah dan Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Jawa Timur dan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten memulai kegiatan pengadaan tanah dengan pematokan ROW pada bulan Desember 2015 yang berlangsung kurang lebih selama 2 (dua) minggu. Kegiatan pematokan ROW untuk wilayah Kabupaten Nganjuk dimulai dari wilayah Kecamatan Wilangan dan berakhir di Kecamatan Patianrowo. Kegiatan tersebut melibatkan lurah dan beberapa tokoh masyarakat setempat, dengan harapan perwakilan masyarakat tersebut dapat mengetahui tentang rencana rute Jalan Tol Mantingan – Kertosono dan menginventarisir tanah yang nantinya akan terkena rencana pengadaan tanah.

Dalam pembangunan tersebut jenis tanah yang diperlukan dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Tanah Kelas I: jenis tanah ini datar, bertekstur halus dan sedang, dan mudah diolah. Tanah yang seperti ini terdapat ± 250 hektar
- b. Tanah kelas II: jenis tanah seperti ini agak berlereng landai, bertekstur halus sampai agak halus. Tanah yang seperti ini terdapat ± 475 hektar
- c. Tanah kelas III: tanah ini digunakan untuk segala jenis penggunaan pertanian. Tanah ini terdapat ± 300 hektar

- d. Tanah kelas IV: tanah ini digunakan sebagai ladang karena tanah tersebut tidak bisa digunakan untuk tanaman musiman. Tanah tersebut sekitar ± 200 hektar yang dipakai untuk pembangunan jalan tol.

3. Inventarisasi Tanaman dan Bangunan

Berdasarkan hasil ukur tanah dan inventarisasi bangunan oleh perangkat Kelurahan dan Kecamatan sebagaimana tersebut diatas, kemudian Satuan Tugas (satgas) yang telah terbentuk mulai menghitung luas dan jenis bangunan serta jenis tanaman keras yang terkena pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol guna penentuan besaran ganti rugi atas bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Kegiatan inventarisasi ini meliputi:

- a. Inventarisasi bangunan, untuk mengetahui pemilik, jenis, luas, konstruksi dan kondisi bangunan, dilakukan pengukuran dan pendataan oleh satuan petugas dari Instansi Pemerintah Kabupaten Nganjuk yang bertanggung jawab di bidang pembangunan di masing-masing wilayah Kecamatan.
- b. Inventarisasi tanaman, untuk mengetahui pemilik, jenis, umur dan kondisi tanaman, dilakukan pendataan oleh Satuan Petugas dari Instansi Pemerintah Kabupaten Nganjuk yang bertanggung jawab di bidang perkebunan atau pertanian, yaitu Departemen Pertanian Kabupaten Nganjuk.

Dari hasil inventarisasi bangunan dan tanaman tersebut, kemudian Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk menentukan besarnya

ganti kerugian untuk tiap-tiap bangunan dan tanaman berdasarkan kriteria/ jenisnya masing-masing.

Berdasarkan data yang diperoleh penulis, besarnya ganti kerugian atas bangunan dibagi ke dalam beberapa kriteria, penilaian tersebut didasarkan pada kualitas dan konsisi masing-masing bangunan. Kriteria tersebut sebagai berikut:⁸¹

- a. Tidak sederhana/ A : ± Rp. 2.500.000,- s/d Rp.3.000.000,-/m²
- b. Sederhana/ B : ± Rp. 1.800.000,- s/d Rp. 2.300.000,-/m²
- c. Sederhana/ C : ± Rp. 1.200.000,- s/d Rp. 1.700.000,-/m²
- d. Sederhana/ D : ± Rp. 800.000,- s/d Rp. 1.100.000,-/m²
- e. Bangunan Temporer : ± Rp. 300.000,- s/d Rp. 700.000,-/m²
- f. Pagar : ± Rp. 400.000,- s/d Rp. 600.000,-/m²
- g. Sumur : ± Rp. 2.500.000,- s/d Rp. 3.500.000,-/m²

Untuk ganti rugi tanaman didasarkan pada jenis-jenis tanaman yang ada, penggolongan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4

Harga Ganti Tanaman

No	Jenis Tanaman	Harga per satuan/ m ² (Rp.)
----	---------------	--

⁸¹ Tri Wijoso Putro, Wawancara Pribadi, Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk yang juga merangkap sebagai anggota Satuan Tugas (SATGAS) Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk

		Kecil	Sedang	Besar
1	Padi	-	-	3000
2	Rambutan	20.000	60.000	150.000
3	Kelapa	-	200.000	300.000
4	Jati	-	500.000	900.000
5	Pisang	-	25.000	50.000
6	Waru	30.000	-	-
7	Asem	-	50.000	-
8	Nangka	-	70.000	120.000
9	Kelengkeng	30.000	-	-
10	Durian	-	200.000	500.000
11	Pepaya	15.000	30.000	-
12	Melino	20.000	-	-
13	Pete	30.000	-	300.000
14	Mahoni	-	200.000	-
15	Kopi	30.000	-	-
16	Sukun	30.000	-	-
17	Puce	10.000	-	-
18	Jengkol	-	50.000	-
19	Kedondong	-	40.000	80.000
20	Jambu Mete	20.000	-	-
21	Jambu Biji	20.000	-	-
22	Salak	-	-	80.000
23	Mangga	30.000	70.000	-
24	Sirsat	20.000	-	-

mer, Progres Pembangunan Jalan Tol Mantingan - Kertosono
(Segmen Nganjuk), Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten
Nganjuk.

4. Musyawarah Harga dan Pemberian Ganti Kerugian

Musyawarah yang berhasil dilaksanakan adalah di 8 (delapan)
Kecamatan, yaitu Kecamatan Wilangan, Kecamatan Bagor, Kecamatan
Tanjunganom, Kecamatan Sukomoro, Kecamatan Kertosono, Kecamatan
Patianrowo, Kecamatan Baron, dan Kecamatan Rejos. Untuk

Kecamatan Nganjuk, yang meliputi 2 (dua) kelurahan yakni Kelurahan Balongpacul dan Kelurahan Kedungdowo sampai pada Tahap III musyawarah belum berhasil.

Pelaksanaan musyawarah ini adalah untuk menetapkan besarnya ganti rugi yang akan diberikan Tim Pengadaan Tanah kepada warga yang terkena pembebasan lahan pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono.

Musyawarah yang dilaksanakan dalam pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono ini telah sesuai dengan prinsip-prinsip musyawarah yang tertuang dalam Pasal 31 s/d 38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Adapun hal-hal yang dibahas dalam pelaksanaan musyawarah ini meliputi:

- a. Rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut, dan
- b. Bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi.

Musyawarah bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi berpedoman pada:

- a. Kesepakatan para pihak

- b. Hasil penilaian
- c. Tenggang waktu penyelesaian proyek pembangunan

Musyawarah dilaksanakan secara langsung dan bersama sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah yang mana tanahnya sudah terdaftar dalam Peta dan daftar yang telah disahkan. Musyawarah tersebut dipimpin oleh ketua Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk.

Dalam jumlah pemilik yang tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara langsung, bersama-sama, dan efektif, musyawarah dilaksanakan secara bertahap, seperti musyawarah yang dilakukan di Kelurahan Balongpacul. Musyawarah dilakukan secara bertahap berdasarkan jenis kelas tanah.

Dari hasil musyawarah yang telah dilaksanakan di 9 (sembilan) kecamatan yang telah disebutkan di atas, penulis memaparkan satu dari hasil musyawarah di masing-masing kelurahan tersebut:

Kelurahan Putren

Musyawarah pertama telah dilaksanakan pada tanggal 15 bulan November 2015 dan musyawarah kedua pada tanggal 25 April 2016, kedua musyawarah tersebut dilaksanakan di Balai Pertemuan/ Pendopo Kantor Kelurahan Putren.

Hasil dari musyawarah pertama tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Tanah yang akan terkena pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di wilayah Kelurahan Putren sebanyak 35 (tiga puluh lima) bidang berupa tanah pemukiman yang oleh Panitia Pengadaan Tanah dimasukkan dalam dua kelas tanah, yaitu tanah kelas I dan tanah kelas II.
- b. Tim pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono (Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga) menyampaikan penawaran harga tanah kelas I Rp. 1.500.000,-/m² dan tanah kelas II Rp. 1.000.000,-/m² sedangkan pemilik tanah mengajukan permintaan harga Rp. 7.000.000,-/m².
- c. Berikutnya Tim Pengadaan Tanah menaikkan penawaran harga menjadi Rp. 2.000.000,-/m² untuk tanah kelas I dan Rp. 1.500.000,-/m² untuk tanah kelas II dan pemilik tanah tidak mengajukan permintaan akan tetapi meminta waktu untuk bermusyawarah terlebih dahulu.
- d. Musyawarah pada hari itu belum terjadi kesepakatan, kepada masing-masing pihak diberi kesempatan untuk berfikir dan dengan sesema pemilik tanah untuk disampaikan pada kesempatan musyawarah kedua yang waktunya akan ditentukan kemudian, dan musyawarah diakhiri dengan kesimpulan:

Tim Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono, Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga mengajukan penawaran harga menjadi Rp. 2.000.000,-/m² untuk tanah kelas I dan Rp.

1.500.000,-/m² untuk tanah kelas II, sedangkan pemilik tanah yang terkena pembangunan mengajukan permintaan Rp. 7.000.000,-/m².

Hasil musyawarah kedua adalah sebagai berikut:

- a. Tim Pengadaan Tanah menawarkan kepada peserta musyawarah apakah akan dilakukan tawar menawar lagi mengenai harga tanah atau langsung diumumkan harga maksimal yang ditetapkan oleh Tim Pengadaan tanah. Dari hasil voting $\pm 70\%$ peserta musyawarah memilih langsung diumumkan saja hasil penetapan harga maksimal dari Tim Pengadaan Tanah.
- b. Tim Pengadaan Tanah langsung mengumumkan harga maksimal yang telah ditetapkan untuk kelurahan Putren, yaitu untuk tanah kelas I Rp. 2.000.000,-/m² dan untuk tanah kelas II Rp. 1.500.000,-/m².
- c. Kemudian Tim Pengadaan Tanah memberikan pengarahan kepada warga/ peserta musyawarah bahwa harga tanah tersebut merupakan harga maksimal yang telah ditetapkan oleh Tim Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono berdasarkan hasil penilaian dari Tim Appraisal dengan didasarkan pada harga pasaran tanah di Kelurahan Balongpacul pada tahun terakhir ini.
- d. Pada musyawarah malam itu juga dibagikan blangko isian kepada masyarakat yang terkena pembebasan lahan untuk tahap pemberkasan pelepasan hak atas tanah, yang diminta untuk segera

dilengkapi kemudian dikumpulkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk dengan Sekretariat di Kelurahan Putren.

e. Dan musyawarah diakhiri dengan kesimpulan:

Tim Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono telah menetapkan harga tanah untuk kelurahan Balongpacul, yaitu tanah kelas I dengan harga Rp. 2.000.000,-/m² dan untuk tanah kelas II dengan harga Rp. 1.500.000,-/m².

Di bawah ini akan dipaparkan 2 (dua) responden yang menerima ganti kerugian di Kelurahan Putren, yaitu:

1. Niati, penerima ganti kerugian pada Tahap I
 - a. Status Tanah Hak Milik Nomor 2080
 - b. Luas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono adalah 387 m².
 - c. Harga tanah per meter yang disepakati adalah Rp. 1.200.000,-/m².
 - d. Total penggantian yang dibayarkan kepada saudari Niati adalah Rp. 464.400.000,-/m².
2. Syamsul Maarif, penerima ganti kerugian pada Tahap II
 - a. Status Tanah Hak Milik Nomor 1456
 - b. Luas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono adalah 1688m².
 - c. Harga tanah per meter yang disepakati adalah Rp. 1.700.000,-/m².

- d. Total penggantian yang dibayarkan kepada saudara Syamsul Maarif adalah Rp. 2.869.600.000,-/m²

3. Sutini, penerima ganti kerugian pada Tahap II

- a. Status Tanah Hak Milik Nomor 1755
- b. Luas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono adalah 487m².
- c. Harga tanah per meter yang disepakati adalah Rp. 1.500.000,-/m².
- d. Total penggantian yang dibayarkan kepada saudara Sutini adalah Rp. 730.500.000,-/m².

BAB IV

ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH JALAN TOL JALUR TRANS JAWA DI KABUPATEN NGANJUK TAHUN 2017

A. Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Nganjuk

1. Prosedur/ Tatacara Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono dimulai sejak tanggal 9 Juli 2015, yaitu sejak disetujuinya penetapan lokasi berdasarkan surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/ 136/ KPTS/ 013/ 2015 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono. Tahapan-tahapan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono adalah sebagai berikut:

1. Pengajuan permohonan dan Penetapan Lokasi

Pengajuan permohonan penetapan lokasi pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono tersebut dituangkan dalam bentuk proposal. Pemohon melengkapi permohonan izin lokasi dengan keterangan mengenai:

a. Lokasi Tanah yang Diperlukan

Lokasi tanah dalam rencana pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono meliputi 5 (lima) wilayah kabupaten, yaitu:

- 1) Kabupaten Ngawi
- 2) Kabupaten Magetan
- 3) Kabupaten Madiun
- 4) Kabupaten Nganjuk
- 5) Kabupaten Jombang

b. Luas Tanah yang Dibutuhkan

Kebutuhan lahan yang diperlukan untuk pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono tersebut adalah seluas kurang lebih 1.266,1 Hektar, sepanjang kurang lebih 85,6 Km.

c. Rencana Penggunaan Tanah Pada Saat Permohonan Diajukan

Rencana penggunaan tanah tersebut adalah untuk pembangunan fasilitas umum berupa jalan bebas hambatan atau Jalan Tol Rute Mantingan – Kertosono.

d. Uraian Rencana Proyek yang akan Dibangun Disertai Keterangan Mengenai Aspek Pembayaran dan Lamanya Pelaksanaan Pembangunan.

Tanah yang dimohonkan ini akan digunakan untuk proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan - Kertosono. Tujuan tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk memperluas jaringan jalan tol di pulau Jawa dan sebagai alternatif untuk mengurangi kepadatan dan kemacetan lalu lintas yang menghubungkan Kabupaten Ngawi – Kabupaten Magetan – Kabupaten Madiun – Kabupaten Nganjuk dan Kabupaten Jombang.

Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur. Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono ini merupakan tanggung jawab Pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Pengajuan proposal untuk pembangunan Jalan Tol jalur Trans Jawa Ruas Mantingan-Kertosono dilakukan oleh pihak instansi yaitu Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Timur, setelah permohonan diajukan dan diadakan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam hal ini Gubernur Jawa Timur, kemudian Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Timur untuk melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait, dalam hal ini Pemerintah Daerah masing-masing daerah yang terkena pembangunan jalan tol baik bupati/walikota tiap-tiap daerah kantor pertanahan tiap-tiap daerah yang terkena pembangunan jalan tol, dan instansi-insansi tiap daerah yang terkait dengan pembangunan jalan tol tersebut.

Pengkoordinasian tersebut dilakukan untuk melakukan penelitian kesesuaian lahan yang dimohonkan untuk pembangunan, apakah sesuai dengan peruntukannya atau tidak, tentu saja dengan mempertimbangkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/ Kota yang terkena pembangunan jalan tol Trans Jawa itu maka Gubernur Jawa Timur akan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) ijin penetapan lokasi.

2. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)

Didasarkan pada Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/136/KPTS/013/2015 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono, ditetapkan bahwa untuk Wilayah Kabupaten Nganjuk yang terkena Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono adalah:

- a) Kecamatan Wilangan,
- b) Kecamatan Bagor,
- c) Kecamatan Rejos,
- d) Kecamatan Nganjuk,
- e) Kecamatan Sukomoro,
- f) Kecamatan Tanjunganom,
- g) Kecamatan Baron,
- h) Kecamatan Kertosono, dan
- i) Kecamatan Patianrowo

Berkaitan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Nganjuk membentuk Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono, panitia tersebut dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk melalui Surat Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk Nomor 155/KEP-100.1/VII/2015 Tentang Penunjukan Satuan Tugas A Pelaksana Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Nganjuk Tahun 2015, yang disusun anggotanya terdiri dari:

Tabel 1

Susunan Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Bagi
Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan
Jalan Tol Mantingan – Kertosono II

No	Kedudukan Dalam Dinas	Kedudukan Dalam Tim
1	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Nganjuk	Ketua merangkap Anggota
2	Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Kabupaten Nganjuk	Sekretaris merangkap Anggota
3	Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Nganjuk	Anggota
4	Kepala Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Nganjuk	Anggota
5	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Nganjuk	Anggota
6	Camat setempat	Anggota
7	Lurah setempat	Anggota

Sumber: Data Sekunder, Surat Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk Nomor 155/KEP-100.1/VII/2015 tentang Penunjukan Satuan Tugas A Pelaksana Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Nganjuk Tahun 2015.

Panitia pengadaan tanah mempunyai peran utama dalam pembebasan dan pelaksanaan pengadaan tanah. Panitia Pengadaan tanah (P2T) merupakan tangan kanan pemerintah sebagai aparatur yang menduduki barisan terdepan, dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk kepentingan umum maupun kepentingan lainnya.

Panitia ini dibentuk setelah surat penetapan persetujuan lokasi oleh Gubernur tersebut dikeluarkan. Dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Nomor 188/136/KPTS/013/2015, maka proses pengadaan tanah sudah dapat dilakukan. Untuk mempercepat pembangunan jalan tol Trans Jawa tersebut, maka setiap pemerintah daerah yang daerahnya terkena pembangunan jalan tol trans jawa harus membentuk panitia pengadaan tanah (P2T). Di Nganjuk sendiri, pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengacu kepada Keputusan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk tentang Penunjukan Satuan Tugas A Pelaksana Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Nganjuk Tahun 2015.

Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah tersebut telah sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang tertuang dalam Pasal 14 pada peraturan tersebut, bahwa Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum harus dibentuk Panitia Pengadaan Tanah.

Untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Nganjuk, Ketua Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan surat Keputusan Nomor Nomor 155/KEP-100.1/VII/2015 tentang Penunjukan Satuan Tugas A Pelaksana Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Nganjuk Tahun 2015.

Dalam menjalankan tugasnya, Satuan Tugas bertanggung jawab dan melaporkan hasil pekerjaannya kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Nganjuk selaku Ketua Panitia Pengadaan Tanah Bagi pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Nganjuk.

3. Penyuluhan atau Sosialisasi

Tim pengadaan tanah (TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) Kabupaten Nganjuk melaksanakan sosialisasi/ penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud, dan tujuan pembangunan kepada

masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik. Sosialisasi/ penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk. Di Kabupaten Nganjuk sendiri ini sosialisasi dilakukan di tiap-tiap balai desa yang wilayah desanya terkena proyek pembangunan jalan tol itu sendiri. Di Kabupaten Nganjuk itu sendiri sosialisasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut telah dilaksanakan di seluruh wilayah yang terkena pengadaan tanah yang meliputi 31 desa yang tersebar di 9 Kecamatan, meliputi:

- a) Kecamatan Wilangan: Desa Wilangan dan Desa Sukoharjo
- b) Kecamatan Bagor: Desa Banaran Wetan dan Desa Banaran Kulon
- c) Kecamatan Rejoso: Desa Sidokare, Desa Mojorembun, Desa Sukorejo, Desa Setren, Desa Mungkung, Desa Gempol
- d) Kecamatan Nganjuk: Desa Kedungdowo dan Desa Balongpacul
- e) Kecamatan Sukomoro: Desa Ngerengket, Desa Putren, Desa Bagor Wetan, Desa Ngerami, Desa Pehserut, Desa Sukomoro, Desa Bungur, Desa Ngelundo, Desa Kedungsoko.
- f) Kecamatan Tanjunganom: Desa Sambirejo dan Desa Kedungrejo

- g) Kecamatan Baron: Desa Mabung, Desa Waung, Desa Kemlokolegi, Desa Kemaduh.
- h) Kecamatan Kertosono: Desa Pandantoyo
- i) Kecamatan Patianrowo: Desa Pisang, Desa Pecuk, Desa Lestari.

Mengenai hal tersebut juga dinyatakan oleh Imam Surcahyo, Kasi Pemerintahan di Kecamatan Nganjuk yang juga merupakan salah satu anggota Panitia Pengadaan Tanah dalam Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk, berikut wawancaranya:

“Pelaksanaan sosialisasi/ penyuluhan dalam rangka pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono dilakukan di 31 Desa yang tersebar di 9 Kecamatan yang mana sosialisasinya dilakukan di masing – masing balai desa yang terkena proyek pembangunan jalan tol tersebut.”⁸²

Sosialisasi tersebut juga dinyatakan oleh Niati, salah seorang warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk, berikut wawancaranya:

“Pelaksanaan sosialisasi/ penyuluhan dalam rangka pembebasan lahan yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol tersebut dilakukan dengan cara tatap muka yang dilakukan di balai desa setempat.”⁸³

⁸² Imam Surcahyo, Kasi Pemerintahan di Kecamatan Nganjuk, Kantor Kecamatan Nganjuk, pada hari Senin tanggal 2 April 2018 pukul 09.00 WIB.

⁸³ Niati, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk, Putren Sukomoro Nganjuk, pada hari Sabtu tanggal 25 ebruari 2018 pukul 08.00 WIB.

4. Penelitian Data dan Keterangan yang Dilampirkan Instansi Pemohon

Panitia Pengadaan Tanah mengadakan Penelitian Terhadap data dan keterangan- keterangan yang dilampirkan oleh instansi pemohon. Berdasarkan data yang penulis dapat, Kabupaten Nganjuk memohonkan 8 Kecamatannya untuk dibebaskan tanahnya guna pembangunan jalan tol jalur trans jawa.

5. Musyawarah Harga dan Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tahapan musyawarah dan penetapan bentuk besarnya ganti rugi sangatlah berpengaruh besar demi tercapainya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam menentukan besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah mengutamakan kata sepakat dengan semua anggota panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Akan tetapi, banyak terjadi ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti kerugian dan bentuk ganti rugi yang diberikan oleh pihak yang membutuhkan tanah dengan para pemilik tanah. Musyawarah merupakan cara terbaik dalam penentuan besarnya ganti rugi, apabila dengan cara musyawarah dapat dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan instansi yang memerlukan tanah dapat dikatakan sebagai keputusan tertinggi, terbaik, dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain.

Pelaksanaan musyawarah tersebut dilaksanakan untuk menetapkan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan oleh Tim Pengadaan Tanah kepada warga yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol sesuai dengan prinsip-prinsip musyawarah yang tertuang dalam Pasal 31-38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan - Kertosono tersebut proses negosiasi/ musyawarah ganti rugi memang banyak mendapat kendala, sehingga proses musyawarah dan pendekatan terus dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol. Proses musyawarah ini dilakukan berkali-kali dan hal-hal yang dibahas dalam musyawarah tersebut meliputi:

- a. Rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut, dan
- b. Bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi.

Musyawarah bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi berpedoman pada:

- a. NJOP (Nilai Jual Objek Pajak)
- b. Kesepakatan Para Pihak

c. Hasil Penelitian

Di dalam proses pelaksanaan musyawarah banyak mengalami permasalahan-permasalahan yang terjadi seperti yang dituturkan oleh Nidi yang merupakan Kepala Desa Putren, yang menyatakan:

“Dalam proses musyawarah banyak terjadi hambatan-hambatan, akan tetapi hambatan yang paling banyak terjadi ialah masalah kesepakatan harga antara Tim Penilai Tanah dengan pemilik tanah tersebut. Yaitu tidak sesuai harga yang ditawarkan dengan harga yang diminta, sehingga belum ditemukan kesepakatan harga. Akan tetapi panitia akan terus melakukan pendekatan-pendekatan dengan masyarakat yang terkena proyek pembangunan jalan tol sehingga tercapainya kesepakatan harga.”⁸⁴

Para pemegang hak atas tanah menyampaikan persetujuan atau penolakannya atas penentuan besaran ganti rugi yang telah ditetapkan. Apabila mereka menolak, maka harus disertai pula dengan alasan-alasan penolakannya. Panitia Pengadaan Tanah setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan dari warga, dapat mengambil sikap tetap kepada putusan semula atau meneruskan surat penolakan dimaksud sesuai dengan pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur Daerah untuk Diputuskan.

Pelaksanaan musyawarah harga dan penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diuraikan diatas tersebut dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Musyawarah tersebut dilakukan di 31 desa yang tersebar di 9 kecamatan. Dari 2777 bidang tanah yang

⁸⁴ *Ibid.*,

ditargetkan masih ada 10 bidang yang belum bisa dibebaskan karena adanya ketidak sesuaian dengan harga antara pemilik tanah dengan pihak instansi yang membutuhkan. Wawancara dengan Tri Wijoso Putro mengatakan:

“Tanah yang dibutuhkan di Kabupaten Nganjuk sendiri sebanyak 2777 bidang dan masih ada 10 bidang yang belum dibebaskan, hal tersebut dikarenakan pemilik tanah belum menyetujui harga yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah walaupun sudah dilakukan pendekatan beberapa kali.”⁸⁵

Adanya hambatan dalam pembebasan 10 bidang lahan tersebut, penulis juga melakukan wawancara dengan Syamsul yang merupakan salah satu warga Desa Balongpacul yang tanahnya belum dibebaskan, berikut wawancaranya:

“Sebenarnya saya mau membebaskan tanah saya untuk pembangunan jalan tol tersebut toh itu juga merupakan fasilitas untuk kepentingan umum, akan tetapi harga yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah saya rasa belum cocok dengan harga yang saya tawarkan, saya menawarkan harga Rp. 1.200.000,-/m² tetapi dari pihak panitia menawarkan harga paling tinggi Rp. 800.000,-/m² dan harga tersebut masih jauh di atas harga pasaran tanah. Jadi saya masih belum bisa melepasnya sampai harga yang diberikan cocok.”⁸⁶

⁸⁵ Tri Wijoso Putro, , Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono, Kantor PPK Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Nganjuk, pada hari Selasa tanggal 3 April 2018 pukul 10.00 WIB.

⁸⁶ Syamsul Maarif, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono, Putren Sukomoro Nganjuk, pada hari Sabtu tanggal 25 Februari pukul 08:00 WIB

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa panitia pengadaan tanah mengalami kesulitan melakukan pembebasan tanah, terutama di Desa Kedungdowo dan Desa Balongpacul. Akan tetapi jika dilihat dari kinerja yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nganjuk sudah sangat baik, hal tersebut dapat dilihat dari 2777 bidang tanah yang dibutuhkan hanya 10 bidang saja yang belum berhasil dibebaskan. Apabila di prosentasekan maka hanya 0,001% saja tanah yang belum dibebaskan oleh panitia pengadaan tanah tersebut.

6. Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak

Setelah mempertimbangkan dari segala segi, Gubernur dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan Panitia Pengadaan Tanah atau menentukan lain yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Keputusan Gubernur tersebut disampaikan kepada masing-masing pihak dan Panitia Pengadaan Tanah.

Bilamana telah tercapai kata sepakat mengenai besaran ganti rugi yang telah disetujui bersama, kemudian dilanjutkan dengan pembayaran ganti rugi dan penyerahan atau pelepasan hak atas tanahnya dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota Panitia Pengadaan Tanah.

Setelah dilakukan musyawarah untuk penetapan besarnya ganti rugi bagi warga yang setuju dengan harga yang ditentukan oleh panitia, maka warga akan dibuatkan buku tabungan oleh panitia pengadaan tanah. Dimana dengan buku tabungan tersebut maka uang ganti rugi pengadaan tanah akan langsung ditransfer oleh panitia pengadaan tanah kepada masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol melalui rekening tersebut. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kecurangan-kecurangan oknum yang tidak bertanggung jawab yang nantinya akan merugikan masyarakat tersebut.

Penulis melakukan wawancara dengan salah satu warga yang menerima ganti rugi, penulis melakukan wawancara dengan Niati, berikut wawancaranya:

“Saat penyerahan ganti rugi waktu itu saya dan warga lainnya yang menerima ganti rugi dibuatkan rekening baru, katanya agar uang ganti ruginya ditransfer melalui rekening tersebut dan tidak ada kecurangan-kecurangan yang dilakukan pihak lain.”⁸⁷

Sementara bagi warga yang belum setuju dengan harga yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah, maka akan dilakukan pendekatan-pendekatan secara personal kepada pemilik tanah, sehingga tercapai kata sepakat diantara kedua belah pihak. Sementara dalam pelaksanaan pelepasan tanah disaksikan oleh seluruh Panitia Pengadaan

⁸⁷ Niati, warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono di Kabupaten Nganjuk, Putren Sukomoro Nganjuk, pada hari Sabtu tanggal 25 ebruari 2018 pukul 08.00 WIB.

Tanah serta dilampiri surat pernyataan pelepasan hak perorangan, ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

Sedangkan dari 2777 bidang tanah yang terkena pembangunan Jalan Tol Trans Jawa ini, 2767 bidang tanah sudah dibebaskan dan sudah menerima ganti kerugian yang disepakati. Sedangkan 10 bidang tanah belum bisa dibebaskan karena belum adanya kesepakatan besarnya ganti rugi antara pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah.

Dari wawancara-wawancara yang penulis lakukan diatas, mengenai proses pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak, penulis dapat menyimpulkan bahwa kinerja yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah memang sudah sangat baik. Hal ini dapat dilihat dari inovasi-inovasi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah terkait pembayaran ganti rugi yang dilakukan. Penyerahan ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah tersebut dengan cara membukakan rekening tabungan baru bagi para warga penerima ganti rugi. Hal ini dilakukan agar masyarakat tidak dirugikan dengan potongan-potongan yang dilakukan oleh oknum atau pihak yang tidak bertanggung jawab, yang mana nantinya akan merugikan masyarakat tersebut. Selain itu juga mengenai kinerja panitia pengadaan tanah yang sudah sangat baik, ini dapat dilihat dari jumlah tanah yang berhasil dibebaskan. Hanya 10 bidang tanah saja yang belum berhasil

dibebaskan oleh panitia pengadaan tanah dari total 2777 bidang tanah yang dibutuhkan.

2. Bentuk – Bentuk Ganti Rugi

Bentuk pemberian ganti rugi dalam pengadaan pembangunan jalan tol jalur trans jawa adalah sebagai berikut:

a. Bentuk Uang

Salah satu bentuk ganti rugi adalah berbentuk uang. Jenis bentuk ini sering terjadi dalam pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah. Sebelum pembayaran ganti rugi yang berbentuk uang harus didahului kesepakatan tentang jenis dan besaran ganti rugi antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemilik tanah. Teknik pelaksanaan pembayarannya dilakukan melalui perbankan, yakni Panitia Pengadaan Tanah membukakan rekening atas nama para pihak yang menerima uang ganti rugi.

b. Bentuk Tanah Pengganti

Pemberian ganti rugi bentuk tanah pengganti dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah atas permintaan tertulis dari Ketua Panitia Pengadaan Tanah. Untuk menentukan lokasi tanah pengganti harus didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah yang nilainya sama dengan nilai ganti kerugian apabila diberikan dalam bentuk uang.

Untuk memberikan kepastian hukum, penggantian tanah berbentuk tanah pengganti ini diberi batasan waktu paling lama 5

bulan. Sedangkan untuk pelepasan hak dari para pemilik tanah kepada instansi yang membutuhkan tidak harus menunggu tanah pengganti setelah terwujud, jadi sebelum ada tanah pengganti maka pelepasan hak bisa dilaksanakan.

c. Putusan Pengadilan

Bila pemberian ganti rugi masih bermasalah, baik masalah administrasi maupun masalah yuridis, maka uang ganti rugi dititipkan di pengadilan. Penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri dilakukan pada pengadilan negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁸⁸

3. Penentuan Besaran Nilai Ganti Rugi

Bentuk pelaksanaan mekanisme ganti rugi yang sah secara yuridis dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum mencakup hal-hal berikut ini: (1) Inventarisasi dan Identifikasi, Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah; (2) Penilaian Ganti Kerugian; (3) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian; (4) Pemberian Ganti Kerugian; (5) Pelepasan Tanah Instansi.

Pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam perpres Nomor 65 Tahun 2006, acuan yang digunakan oleh Tim Penilai Harga Tanah adalah NJOP yang sebenarnya dengan

⁸⁸ Mudzakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2014), hlm. 58.

memperhatikan NJOP tahun berjalan serta variable-variable yang dapat dijadikan pertimbangan, nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman. Sementara itu, baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Perpres Nomor 148 Tahun 2015, maupun PerKa BPN Nomor 5 Tahun 2012, ternyata kurang jelas diatur mengenai dasar acuan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015 misalnya, petunjuk yang mendekati mengenai dasar acuan dalam menentukan besaran ganti rugi ada pada Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (3) yang pada intinya menyatakan bahwa peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi acuan dalam proses penentuan ganti rugi.

Untuk menjawab kegunaan ini, kita perlu menelaah lebih lanjut pada pasal demi pasal yang tertuang dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Pada pasal 65 ayat (1) menyebutkan tugas dari Tim Penilai ialah melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, yang meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/ atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam melakukan tugasnya tersebut, peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi bagian dari bahan pertimbangan Tim Penilai dalam menentukan besarnya ganti kerugian. Hasil penilaian tersebut kemudian diserahkan kepada Kepala Panitia Pengadaan Tanah.

Selanjutnya, bila terdapat keberatan dari pihak yang berhak mengenai bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat melakukan beberapa langkah hukum seperti mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri (Pasal 73 ayat (1) Perpres Nomor 71 Tahun 2012) maupun mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (Pasal 73 ayat (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012). Bentuk ganti kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk ganti kerugian yang diatur PerKa BPN Nomor 03 Tahun 2007 maupun PerKa BPN Nomor 05 Tahun 2012, yang dijadikan dasar atau acuan dalam menilai besaran ganti rugi atau harga tanah hanya pada NJOP, nilai jual bangunan, nilai jual tanaman, bukan pada nilai jual berdasarkan harga pasar yang selama ini diinginkan oleh masyarakat yang terkena pengadaan tanah.

4. Hambatan dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi

Kendala- kendala dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono adalah kendala yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman serta benda- benda yang berkaitan dengan tanah adalah kurangnya kesadaran dari masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan jalan tol dan juga kurangnya pemahaman masyarakat terhadap arti kepentingan umum, fungsi sosial hak atas tanah. Akibat kurangnya pemahaman mengenai

rencana dan tujuan proyek pembangunan tersebut yang sebelumnya dilakukan sosialisasi/ penyuluhan berkali-kali bahkan juga dilakukan pendekatan secara profesional dari Panitia Pengadaan Tanah.

Adanya perbedaan pendapat serta keinginan yang kuat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak yang lainnya juga terjadi karena pemilik tanah lebih cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis tanah. Hal tersebut sangat menghambat kerja Panitia Pengadaan Tanah dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian karena sulitnya mencapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan Panitia Pengadaan Tanah dalam musyawarah yang berlarut-larut.

Adapun kendala lain yang dialami adalah bersumber dari pihak eksternal, dalam hal ini warga sebagai pihak eksternal. Ada sekelompok warga yang mereka belum setuju terhadap harga tanah yang telah ditentukan oleh Tim Penilai Tanah, memprovokasikan kepada warga yang lain agar menaikkan tawaran harga terhadap tanah mereka. Bahkan mereka juga memprovokasikan agar jangan melepaskan tanahnya sebelum mendapatkan harga yang pas. Sehingga Tim Pengadaan Tanah memberikan waktu kepada mereka untuk bermusyawarah kembali terkait harga tanah tersebut.

Dari berbagai kendala yang penulis paparkan di atas, dapat diketahui bahwa masalah utama pada pengadaan tanah jalan tol

Mantingan – Kertosono adalah terletak pada besarnya penetapan ganti kerugian. Di satu sisi pihak pemilik yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti kerugian yang jauh lebih tinggi dari harga pasar setempat, sementara di sisi lain Tim Pengadaan Tanah tidak dapat memberikan harga melebihi hasil survey Tim Penilai Tanah.

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa di dalam kalangan warga sendiri terbagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu kelompok yang menerima penawaran ganti kerugian dan kelompok yang menolak penawaran ganti kerugian dari Tim Pengadaan Tanah.

Melihat kondisi seperti itu, Pemerintah melalui Panitia Pengadaan Tanah yang telah dibentuknya lebih memprioritaskan penyelesaian melalui musyawarah daripada jalur hukum.

Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa pemberian ganti kerugian yang berupa uang dirasa masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang akan diambil tanahnya, hal ini dikarenakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar perhitungan besarnya ganti kerugian tidak mencerminkan nilai tanah yang sebenarnya. Oleh karena itu, penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang mana hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh pemegang

hak atas tanah atau mampu menghasilkan pendapatan yang sama sebelum tanah tersebut diambil alih.

Oleh karena belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah mengalami hambatan yang serius. Bahkan hambatan tersebut sampai akhir tahun 2017 belum selesai, hal ini dikarenakan belum tercapai kesepakatan antara pemilik tanah dan Panitia Pengadaan Tanah.

B. Analisis Yuridis Pelaksanaan Ganti Rugi Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Nganjuk Tahun 2017

Dua tahun sudah pelaksanaan proses pembebasan lahan untuk kepentingan proyek pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono II berlangsung, terhitung dari tahun 2015 sampai sekarang. Rencana awal pemerintah adalah pembangunan dapat selesai pada bulan Juni tahun 2017, hal tersebut disampaikan oleh bapak Nidi selaku kepala desa Buluputren. Rencana tinggallah rencana, namun implementasi di lapangan tidak sesuai rencana awal yang telah disusun oleh panitia. Banyak faktor yang menyebabkan keterhambatan pembangunan tersebut. Salah satu faktor yang paling berpengaruh adalah faktor pembebasan lahan rakyat yang tanahnya terkena proyek jalan tol Mantingan – Kertosono II. Jalan tol Mantingan – Kertosono II adalah salah satu jalan tol trans jawa yang menghubungkan wilayah dari wilayah Mantingan (Ngawi) hingga wilayah Kertosono (Nganjuk) . salah satu wilayah yang terkena pembebasan lahan untuk

kepentingan proyek pembangunan Jalan Mantingan – Kertosono adalah Kabupaten Nganjuk.

Kabupaten Nganjuk adalah salah satu kabupaten yang terletak di Jawa Timur, di Kabupaten Nganjuk wilayah yang terkena proyek pembangunan Jalan tol ialah 31 desa yang terbagi dalam 9 kecamatan. Pembebasan tanah yang dilakukan baru dapat terlaksana 71%. Banyak faktor yang menyebabkan pembebasan lahan di Kabupaten Nganjuk belum dapat terlaksana 100%. Faktor utama tentunya adalah masalah nilai ganti ruginya. Nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) selaku pihak yang mewakili pemerintah tidak sesuai dengan nilai yang diminta oleh warga pemegang hak atas tanah. Harga yang ditawarkan oleh pemerintah memang dirasa jauh dari harga pasaran saat ini.

Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh panitia pengadaan tanah. Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 jo. Surat Keputusan Ketua Panitia Pelaksanaan Tanah Kabupaten Nganjuk Nomor 155/KEP-100.1/VII/2015.

Telah disepakati di dalam musyawarah yang telah dilakukan oleh pihak panitia dan juga masyarakat pemegang hak atas tanah bahwa bentuk ganti rugi berupa uang. Pemerintah telah menunjuk tim penilai harga tanah untuk memberikan penilaian harga atas tanah. Berdasarkan opini pihak penilai

harga yang ditawarkan kepada pemegang hak atas tanah adalah harga tersebut telah sesuai. Pertimbangan tim penilai dalam menaksir harga tanah telah dipertimbangkan dengan lokasi dan harga yang berlaku. Pihak pemilik tanah berpendapat lain, harga yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah sangatlah rendah. Masyarakat sebenarnya telah memahami akan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Masyarakat tidak menuntut banyak, yang mereka inginkan ialah berada di posisi yang minimal sama sebelum tanah mereka terkena proyek pembangunan. Warga pemilik tanah tidak mau melepaskan tanah mereka, karena memang mereka benar-benar rugi jika melepaskan. Harga satu meter persegi tanah yang ditawarkan oleh panitia, apabila dibeli sawah, maka harga tersebut tidak cukup. Sebagai contoh adalah harga yang ditawarkan Panitia Pengadaan Tanah kepada pemilik tanah untuk sawah ialah sebesar Rp. 250.000/m², sedangkan harga pasaran sawah untuk jenis tersebut adalah sebesar Rp. 400.000/m². Hal tersebut disampaikan oleh Bapak Zaini yang berprofesi sebagai petani.

Pelaksanaan pembebasan lahan telah berlangsung lama, yaitu kurang lebih sekitar tiga tahun namun lahan yang diinginkan belum dapat dibebaskan seluruhnya. Warga juga mengatakan bahwa sebenarnya memang rugi, karena masih harus “tombok” ketika membeli tanah kembali dan membangun rumah. Apalagi untuk tanah kosong yang tidak ada bangunan di atasnya, harganya sangatlah rendah sehingga tidak mampu jika dibeli tanah lagi. Hal ini dipaparkan oleh Ibu Niati yang berprofesi sebagai penjual nasi pecel.

Selama proses dua (2) tahun implementasi ganti rugi proses pembebasan lahan, khususnya yang terlaksana di Kabupaten Nganjuk, lahan yang akan digunakan untuk proyek pembangunan jalan tol belum dapat dibebaskan. Hanya tanah pekarangan saja yang bisa dibebaskan. Tanah jenis sawah sendiri baru bisa dibebaskan pada akhir tahun 2017, karena belum ada kesepakatan warga pemegang hak atas tanah dengan pemerintah yang diwakili oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Setelah mengetahui hal tersebut, Panitia Pengadaan Tanah melakukan musyawarah dengan warga pemegang hak atas tanah. Musyawarah tersebut dilakukan di tiap balai Kabupaten Nganjuk. Musyawarah tersebut akan dilakukan minimal 2 (dua) kali. Musyawarah pertama dilaksanakan pada tanggal 15 bulan November Tahun 2015. Hasil dari musyawarah tersebut adalah berupa adanya penawaran dari panitia bahwa bentuk ganti rugi berupa uang, klasifikasi kelompok, serta klasifikasi nilai ganti rugi. Pada musyawarah pertama yang dilakukan pada bulan November tersebut belum dicapai kesepakatan harga antara Panitia Pengadaan Tanah dan warga pemilik tanah. Pada musyawarah pertama tersebut belum ada kesepakatan yang dihasilkan oleh kedua belah pihak. Hanya kesepakatan tentang bentuk ganti rugi saja yang telah disepakati bersama. Masalah harga atau nilai ganti rugi masih akan dimusyawarahkan pada musyawarah berikutnya.

Musyawarah kedua dilakukan pada 25 April Tahun 2016. Hasil dari musyawarah kedua tersebut adalah adanya perbedaan nilai ganti rugi yang diminta oleh pihak pemilik tanah, dimana perbedaan tersebut adalah turunnya

nilai ganti rugi yang diminta oleh warga pemilik tanah. Selain hal tersebut adalah adanya ketetapan harga ganti rugi tanah sesuai tim appraisal. Pembayaran akan dilaksanakan setelah ganti rugi tanah disepakati oleh kedua belah pihak dan ditetapkan dengan Surat Keputusan Panitia Pengadaan Tanah dan setelah pemilik tanah melengkapi berkas-berkas atau dokumen yang berkaitan dengan tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan serta kelengkapan administrasi lainnya.

Musyawarah berikutnya yaitu pada 10 Juni Tahun 2016. Dalam musyawarah tersebut telah dicapai kesepakatan harga antara Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono II dengan warga pemegang hak atas tanah, bangunan dan tanaman. Setelah kesepakatan antar pihak telah tercapai, maka Panitia Pengadaan Tanah membayar ganti rugi kepada pihak yang telah setuju tanahnya dilepaskan haknya.

Setelah pembayaran ganti rugi dilaksanakan oleh pihak Panitia Pengadaan Tanah, maka selanjutnya adalah agenda pelepasan dan penyerahan hak atas tanah, bangunan, dan tanaman yang diperuntukkan pembangunan jalan tol Mantingan – Kertosono II. Pelepasan dan penyerahan tersebut didokumentasikan pada berita acara. Isi dari berita acara tersebut adalah setelah pihak pertama (pihak pemilik tanah) dan pihak kedua (Panitia Pengadaan Tanah) telah dibacakan maksud dan isi dari Surat Pernyataan Pelepasan Hak dan Penyerahan Hak atas Tanah yang diperuntukkan Proyek Pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono II, sebagai berikut:

1. Setelah Pihak Kesatu menerima ganti rugi tanah tersebut dari Pihak Kedua, maka Pihak Kesatu sanggup melepaskan segala hak dan menyerahkan tanah tersebut dalam keadaan kosong, dalam arti tidak dihuni atau digarap oleh siapapun.

2. Pihak kesatu menyatakan melepaskan dan menyerahkan hak atas tanah kepada Pihak Kedua dengan penyerahan ini tanah tersebut menjadi Tanah Negara.

Proses pelepasan dan penyerahan hak atas tanah, bangunan, dan tanaman yang diperuntukkan bagi pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono II adalah proses menuju proses akhir yaitu pengeksekusian. Perlu diingat, belum semua tanah di Kabupaten Nganjuk berhasil dibebaskan. Masyarakat pemilik tanah belum bersedia melepaskan tanahnya karna harga belum mencukupi untuk kembali ke keadaan yang minimal sama sebelum adanya proyek pembangunan jalan tol. Hal ini berarti pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono II di Kabupaten Nganjuk belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena hal tersebut.

Apabila dikemudian hari masih belum terjadi kesepakatan antara pihak panitia dan pihak pemilik tanah, maka akan dilakukan tindakan konsinyasi, yaitu pembayaran uang ganti rugi kepada pemilik tanah yang dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat. Hal ini terjadi apabila proses keseluruhan pembebasan lahan untuk kepentingan proyek pembangunan Jalan Tol Mantingan – Kertosono II yang terkena proyek sudah berjalan 75%.

Tri Wiyoso Putro selaku ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T) menyatakan P2T akan menunggu hingga pencapaian keseluruhan jalan tol yang sudah dibebaskan mencapai 75% sebelum mempertimbangkan langkah konsinyasi. Pasalnya, syarat pembayaran konsinyasi yakni minimal proses pembebasan lahan mencapai 75%, sedangkan saat ini pencapaian dalam pembebasan lahan masih 71%.

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 adalah peraturan pengadaan tanah terbaru dan yang berbentuk Undang – Undang. Sebelum diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 2012, peraturan yang berlaku adalah Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini berarti telah menghapuskan peraturan yang lama yaitu Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, disebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Telah tegas dikatakan bahwa pengadaan tanah hanya dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Namun, di dalam kenyataannya adalah konsinyasi juga telah direncanakan apabila musyawarah tetap tidak menemui kesepakatan, hal ini disampaikan oleh Tri Wiyoso Putro selaku Ketua Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah Jalan Tol Mantingan – Kertosono II. Jika keseluruhan telah mencapai 75% dan masih ada tanah yang belum dibebaskan, maka akan dilakukan konsinyasi. Pelaksanaan konsinyasi sama saja dengan pencabutan paksa hak atas tanah, padahal di dalam Undang-Undang terbaru yang mengatur pengadaan tanah hanya dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang

layak dan adil. Di dalam konsinyasi memang dilakukan pemberian ganti rugi, namun pemberian ganti rugi tersebut dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat. Hal tersebut tidak dapat dikatakan pemberian ganti kerugian secara layak dan adil. Dengan dilakukannya konsinyasi, berarti pencabutan sepihak hak atas tanah dengan tanpa melalui kesepakatan bersama antara pihak pemerintah dengan pihak pemilik tanah. Hal tersebut memang diatur di dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, namun perlu diingat bahwa dasar hukum yang dijadikan pedoman adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bukan lagi Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

Penitipan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri setempat tersebut bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 H Ayat (4), yang berbunyi “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”, dan bertentangan juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

UUD 1945 dan UUPA mengakui adanya hak milik individu, sedangkan jika konsinyasi tetap dilakukan, berarti hal tersebut sama saja mencabut hak atas tanah secara paksa. Hal tersebut juga bertentangan dengan Undang-Undang yang mengaturnya yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Undang-Undang ini tidak mengatur adanya pencabutan hak atas tanah, apabila konsinyasi tetap dilakukan maka akan menyalahi peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Menurut pendapat penulis, istilah ganti rugi sendiri itu sebenarnya telah mengandung konotasi yang negatif, yaitu kerugian. Ganti rugi disini menerangkan secara tegas bahwa para pemegang hak atas tanah akan mengalami kerugian dengan melepas tanah mereka untuk kepentingan umum dan kemudian menerima ganti rugi tersebut. Ganti rugi juga identik berkonotasi dengan korban. Hal tersebut terbukti dengan adanya kasus-kasus yang terjadi berkenaan dengan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Banyak masyarakat yang merasa bahwa dirinya adalah korban penguasa, karena tidak adanya kesejahteraan yang minimal sama dengan sebelum pelepasan hak atas tanah dan jaminan hidup lebih baik setelah pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Selain itu juga dapat dilihat dari cara perhitungan pemerintah atas harga tanah, yakni berdasarkan NJOP saja tidak berdasarkan harga tanah saat ini. Hal tersebut tidak dapat dikatakan layak dan adil. Nilai ganti rugi yang ditawarkan diatas masih rendah. Hal tersebut yang dikatakan oleh warga Kabupaten Nganjuk yang tanahnya terkena pembebasan lahan. Untuk tanah pekarangan yang kosong, yang mana tidak terdapat bangunan diatasnya, jika dilepaskan tanahnya dengan harga yang ditawarkan oleh panitia maka tidak akan cukup untuk membeli ruas tanah yang luasnya sama dengan tanah sebelumnya. Harga tanah di pasaran terus melonjak dari waktu ke waktu, namun penawaran dari panitia tidak mengalami kenaikan. Pemilik tanah akan kesulitan mencari dan membeli tanah pengganti apalagi untuk membangun tempat tinggal yang sama seperti tempat tinggal sebelumnya. Untuk tanah

persawahan, belum tentu bisa mencari sawah yang luasnya sama dengan sawah yang dimiliki sebelumnya dengan tingkat kesuburan tanah yang baik pula. Hal tersebut juga akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat setempat, yang tentunya akan sulit mendapatkan kesejahteraan yang minimal sama dengan yang dulu dimiliki sebelum pelepasan tanah. Hal semacam itu akan menimbulkan paradigma pengadaan tanah untuk keperluan umum cenderung menjadi ajang pemiskinan warga (pemilik tanah) yaitu dengan ketidakadilan, karena cenderung memperjuangkan kelompok yang berkuasa dibandingkan kepentingan kesejahteraan kelompok masyarakat kecil.

Mengingat bahwa tanah juga memiliki fungsi sosial, dimana telah diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Apabila hak menguasai negara dibatasi dengan peraturan perundang-undangan yang semua harus digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sedangkan untuk hak milik sendiri meskipun memang pembuktian mutlak, maka pembatasannya adalah dengan fungsi sosial tanah. Di dalam penjelasan umum fungsi sosial hak atas tanah tersebut dinyatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Apabila hal itu merugikan masyarakat, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dari pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan

seseorang akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan, “Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya”.⁸⁹

Hal diatas sesuai dengan pendapat Maria S.W. Soemardjono yang mengemukakan bahwa interpretasi atas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemilik dan bagi masyarakat juga berarti harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.⁹⁰

Masyarakat Kabupaten Nganjuk yang tanahnya terkena proyek pembebasan lahan, sebenarnya sadar dan faham dengan fungsi sosial hak atas tanah. Pemahaman mereka akan fungsi sosial hak atas tanah adalah selama pemerintah membutuhkan tanah mereka, maka tanah tersebut tetap akan menjadi milik pemerintah yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum. Mereka juga faham dengan sikap penolakan mereka maka tanah mereka akan tetap dicabut haknya dan akan menjadi milik pemerintah. Sikap penolakan tersebut tetap mereka pertahankan karena mereka juga ingin hak-haknya terpenuhi, sehingga tercapainya keseimbangan

⁸⁹ Penjelasan Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria

⁹⁰ Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 79.

antara kepentingan umum dan juga perlindungan hak perorangan. Penolakan dalam ini bukan berarti penolakan atas pembangunan jalan tol yang melintasi Kabupaten Nganjuk, akan tetapi penolakan terhadap nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah.

Ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah hanya ganti rugi secara materiil (aspek ekonomi) saja. Dalam hal ganti rugi materiil saja belum dapat menjamin bahwa kehidupan dan kesejahteraan pemegang hak atas tanah akan lebih baik di masa yang akan datang setelah setelah dilepasnya hak atas tanah tersebut. Seperti yang telah penulis utarakan di awal, ganti rugi bermakna pemegang hak atas tanah akan mengalami kerugian.

Dalam realitas harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan masih ada persoalan yang mengganjal, yaitu sulitnya menentukan nilai ganti rugi. Alasannya pemerintah hanya menawarkan harga tersebut berdasarkan Nilai Jual Objek Pembelian (NJOP). Adanya permainan para calo tanah baik dari kalangan warga maupun oknum pejabat.

Pembayaran ganti rugi dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, tidak hanya dalam bentuk materiil uang saja. Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.

Bentuk ganti rugi tersebut juga diatur sama persis dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Menurut pendapat penulis, bentuk ganti rugi

seharusnya tidak hanya dari aspek fisik saja, namun dapat berupa hal lain yang bersifat non fisik. Hal-hal yang bersifat non fisik dapat berupa pembentukan kelompok ekonomi kerakyatan juga dapat diwujudkan untuk menopang hidup masyarakat yang menggantungkan hidup dari tanah yang dibebaskan tersebut. Aspek non fisik seperti ini belum dimasukkan ke dalam muatan peraturan yang digunakan untuk dasar pembebasan tanah. Perpres, Keppres, dan Undang-Undang yang mengatur hanya mengatur sebatas pada kata-kata “dan bentuk lain yang disepakati bersama”. Panitia juga tidak menawarkan alternatif lain untuk disepakati bersama, karena lebih terkesan memihak pemerintah, selain itu panitia juga tidak mau ribet. Bentuk ganti rugi yang dipilih untuk ditawarkan adalah berupa bentuk uang, karena lebih simpel. Begitu selesai pembayaran, maka urusan juga akan selesai. Jika tidak mau, maka dengan mudahnya akan dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat.

Hak masyarakat untuk tetap mendapatkan alam yang asri bebas dari polusi juga seharusnya tetap dijamin. Pasalnya ketika pembangunan jalan tol sudah terlaksana, maka akan banyak polusi yang terjadi di daerah tersebut. Polusi udara, polusi suara, bahkan polusi tanah. Selain itu juga lahan pertanian akan berkurang, hal tersebut mengakibatkan ketahanan pangan juga akan berkurang. Karena yang dibangun jalan tol bukan hanya tanah pekarangan, namun juga lahan persawahan. Hal-hal seperti ini juga sebaiknya lebih diperhatikan.

Indonesia telah mendeklarasikan sebagai negara hukum, hal tersebut dikuatkan dalam UUD 1945. Salah satu tujuan negara adalah memajukan

kesejahteraan umum. Salah satu tujuan hukum adalah tercapainya kadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.⁹¹

Bertolak dari hal tersebut, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan jalan tol khususnya yang terlaksana di Kabupaten Nganjuk belumah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Implementasi dari pembangunan tersebut terkesan membela kesejahteraan pihak yang telah sejahtera. Kesejahteraan rakyat kecil minoritas terkesan diabaikan. Selain itu jika salah satu tujuan hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, paling tidak pemerintah menaikkan nilai ganti rugi dari wakt ke waktu seiring berjalannya waktu. Nilai ganti rugi yang hanya dinaikkan satu kali setelah musyawarah kedua dan tidak lagi mengalami kenaikan selama dua tahun berjalan. Dalam pengadaan tanah di Kabupaten Nganjuk, selama kurun waktu dua tahun harga yang ditawarkan oleh pihak panitia hanya menalami sekali kenaikan harga. Setelah itu tidak ada kenaikan nilai yang ditawarkan lagi. Berdasar pada salah satu tujuan hukum untuk mencapai keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya, maka tindakan panitia tidaklah sesuai dengan hal tersebut. Apalagi tata cara pengadaan tanah untuk pembangunan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah dengan cara pembayaran ganti kerugian secara adil dan layak. Ukuran layak dalam hal ini belumah ada batasannya. Kondisi seperti apa dalam pembayaran ganti kerugian dapat dikatakan layak. Berbicara mengenai adil, tidak adanya kenaikan nilai yang

⁹¹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 80.

ditawarkan panitia selama kurun waktu dua tahun, padahal harga tanah semakin naik dari waktu ke waktu, hal tersebut belum dapat dikatakan adil.

Implementasi pemberian ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum nyatanya masih mengalami banyak kendala. Masih banyak masyarakat yang lebih memilih untuk menolak daripada langsung menerima tawaran dari pemerintah. Terkait dengan sikap penolakan masyarakat, seharusnya sosialisasi peraturan semakin gentar dilakukan karena di dalam peraturan-peraturan tersebut juga memuat peraturan tentang sikap yang seharusnya diambil oleh masyarakat ketika mereka mengambil sikap penolakan atas pengadaan tanah oleh pemerintah.

Sampai pada saat ini masih terdapat sekitar 27% tanah yang belum dapat dibebaskan dari keseluruhan tanah yang dibutuhkan untuk pembanguna proyek jalan tol Mantingan – Kertosono II. Dengan demikian maka sisa tanah yang belum dibebaskan tersebut diselesaikan dengan berdasar pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Masih ada beberapa hal yang perlu perbaikan di dalam pelaksanaannya. Nyatanya masih terdapat hal-hal yang belum mencerminkan keadilan, padahal di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 gencar masalah keadilan. Masyarakat juga harus bijak dengan memaknai hak milik, bahwa tidak ada hak milik secara mutlak atau hakiki, hak milik dibatasi dengan fungsi sosial atas tanah. Namun demikian, meskipun pemerintah juga

memiliki kewenangan untuk mencabut hak atas tanah, seharusnya pemerintah juga bertindak lebih bijak.

