

**HAMBATAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH  
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

(STUDI PADA PROYEK PENGADAAN TANAH JALAN LINTAS TIMUR

KABUPATEN LUMAJANG)

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

**ERFAN SETIANAS**

NIM. 0510110056



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG**

**2009**

## LEMBAR PERSETUJUAN

### HAMBATAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

(STUDI PADA PROYEK PENGADAAN TANAH JALAN LINTAS TIMUR  
KABUPATEN LUMAJANG)

Oleh:

**ERFAN SETIANAS**

NIM.0510110056

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Muhammad Bakri, S.H., M.S.  
NIP.195008151979031002

Toyib Sugianto, S.H., M.H.  
NIP.194507171973121001

Mengetahui  
Ketua Bagian  
Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H.  
NIP.196111121986012001

## LEMBAR PENGESAHAN

### HAMBATAN DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM (STUDI PADA PROYEK PENGADAAN TANAH JALAN LINTAS TIMUR KABUPATEN LUMAJANG)

Oleh:

**ERFAN SETIANAS**

NIM.0510110056

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Prof. Dr. Muhammad Bakri, S.H., M.S.  
NIP. 195008151979031002

Toyib Sugiarto, S.H., M.H.  
NIP. 194507171973121001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian  
Hukum Perdata

Prof. Dr. Muhammad Bakri, S.H., M.S.  
NIP. 195008151979031002

Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H.  
NIP. 196111121986012001

Mengetahui  
Dekan,

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.  
NIP. 195605281985031002

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat ALLAH SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya skripsi dengan judul Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Pada Proyek Pengadaan Tanah Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang) dapat terselesaikan. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan (Strata 1 / S1) dalam ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Ucapan terimakasih disampaikan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata.
3. Bapak Prof. Dr. Muhammad Bakri, S.H., M.S. selaku Dosen Pembimbing Utama atas kesungguhan dalam memberikan bimbingan, bantuan memberikan bahan, pengarahan, motivasi dan dukungan spirituil penuh yang tidak ternilai harganya serta kesabaran yang diberikan.
4. Bapak Toyib Sugianto, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Pendamping atas kesungguhan dalam memberikan bimbingan, bantuan memberikan bahan, pengarahan, motivasi dan dukungan spirituil penuh yang tidak ternilai harganya serta kesabaran yang diberikan.
5. Bapak Ir. Danu Ismadi selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang atas izin yang diberikan kepada penulis untuk melakukan penelitian.

6. Bapak Drs. Yuli Budiharto selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang (Ka. Si. HTPT) atas informasi, pengarahan dan bimbingan yang diberikan.
7. Bapak Selamat Hadi Riyanto, S.Sos. selaku Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang atas informasi, pengarahan, kesabaran dalam membimbing dan motivasi serta dukungan spirituil yang sangat besar.
8. Bapak H. Sapuan, S.P. selaku Kepala Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Lumajang atas informasi yang diberikan.
9. Bapak Gatot Sucipto selaku pemilik hak yang terkena pembebasan/pelepasan hak atas informasi yang diberikan.
10. Ayahku dan ibuku tercinta dan tersayang Bapak Selamat Hadi Riyanto dan Ibu Hera Prastyowati, adik-adikku tercinta dan tersayang Dewi Setiastuti dan Fajar Setiadi, Emak Rofiah dan keluarga besar, Mbah Ribut, Adelia Mardiyanti dan keluarga serta seluruh keluarga besarku atas cinta, kasih sayang dan segala dukungan serta doa yang diberikan.
11. Sahabat dan semua saudaraku: Basid, Indra, Faisol, Lisa dan keluarga, Slamet, Ronald, Adina, Ulum, Agung "adjust", Saiful, Arif, Bagus "bom-bom", Arlita, Vici, Cathrine, Wanda, Didik, Dimas, Adit "ucil", Adit "bojes", Cahyo, Oktavian, Rida, Anna, Ainin, Aji, Thrusia, sahabat-sahabatku TIUB'ers, saudara-saudaraku di Panti Asuhan Yatim Piatu Muhammadiyah, all brothers di VICTORY Malang, keluarga besar Simpang Bogor 1, teman-teman FHUB teman-teman SMADA Lumajang. Guru-guru SD Citrodiwangsan 1, guru-guru SMPN 1 Sukodono, guru-



guru SMADA, guru-guru Technos, dosen-dosen dan karyawan FHUB, Bapak Ikhwan Hasanudin, atas dukungan dan doa serta kebersamaan dan kasih sayang yang diberikan.

12. Semua pihak yang telah membantu dan mendukung terselesaikannya skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Selanjutnya disadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu segala kritik dan saran guna penyempurnaannya.

Akhirnya tiada harapan lain semoga skripsi ini berguna dan bermanfaat. Amin.



Malang, Agustus 2009

Penulis

Erfan Setianas

## DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel.....	ix
Daftar Skema dan Gambar.....	x
Daftar Lampiran.....	xi
Abstraksi.....	xii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Sistematika Penulisan.....	10

### BAB II TINJAUAN UMUM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Pengertian Pengadaan Tanah, Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah, Ganti Kerugian Dan Kepentingan Umum.....	11
1. Pengertian Pengadaan Tanah.....	11
2. Pengertian Pelepasan Hak atau Penyerahan Hak Atas Tanah.....	15
3. Pengertian Ganti Kerugian.....	16
4. Pengertian Kepentingan Umum.....	17
B. Asas-Asas Dan Konsep Dasar Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	19
1. Pengertian Asas.....	19
2. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	19
a. Asas Kepastian Hukum.....	20
b. Asas Keadilan.....	21
c. Asas Manfaat.....	21
d. Asas Musyawarah.....	21
e. Asas Partisipasi.....	22
f. Asas Keterbukaan.....	22
g. Asas Kesetaraan.....	23
h. Asas Kesepakatan.....	23
i. Asas Minimalisasi Dampak & Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi.....	23
3. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara.....	24
4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah.....	25
C. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	28
D. Akibat Hukum Pengadaan Tanah.....	29

E. Pengadaan Tanah Selain Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	30
F. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Kaitannya Dengan Efektivitas Penegakan Hukum.....	31

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	33
B. Pendekatan Penelitian.....	33
C. Teknik Penentuan Sampel.....	34
1. Sampel Area	34
2. Sampel Populasi	35
D. Teknik Pengumpulan Data.....	36
1. Data Primer	36
2. Data Sekunder	37
E. Teknik Analisis Data.....	37
F. Definisi Operasional.....	38

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Kabupaten Lumajang.....	39
1. Gambaran Umum Proyek Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang.....	41
2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang.....	46
a. Perencanaan.....	49
b. Penetapan Lokasi.....	51
c. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah.....	53
d. Penyuluhan.....	56
e. Identifikasi dan Inventarisasi.....	59
f. Penilaian.....	61
g. Musyawarah.....	63
h. Keputusan Panitia Pengadaan Tanah Mengenai Penetapan Ganti Kerugian Dan Keberatan Terhadap Keputusan Panitia Pengadaan Tanah.....	67
i. Pembayaran Dan Penitipan Ganti Kerugian.....	69
j. Proses Pelepasan Hak.....	73
B. Hambatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang	75
1. Ditinjau Dari Substansi Hukum.....	77
2. Ditinjau Dari Struktur Hukum.....	79
3. Ditinjau Dari Budaya Hukum.....	81
a. Pemilik Hak Atas Tanah Tidak Ada Di Tempat/ Tidak Menghadiri Undangan Musyawarah.....	82
b. Ketidaksihonestan Harga Ganti Rugi yang Dirasakan oleh Masyarakat yang Terkena Pembebasan Tanah.....	83
c. Permintaan Ganti Kerugian Masyarakat Pemilik Hak Yang Tanahnya Belum Bersertifikat Sama Besarnya Dengan Tanah Yang Sudah Bersertifikat.....	85

d. Adanya Makelar Tanah.....	86
C. Upaya Yang Dapat Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan-Hambatan Demi Lancarnya Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	88
1. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah Selaku <i>User</i> .....	88
a. Melakukan Penawaran kepada Pemilik Hak terhadap Besarnya Harga Ganti Rugi yang akan Dibayarkan.....	88
b. Menetapkan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian.....	90
2. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Panitia Pengadaan Tanah... 91	
a. Melakukan Sosialisasi melalui Pendekatan-Pendekatan Intensif/ Persuasif Kepada Masyarakat Terutama Yang Terkena Pembebasan Hak.....	91
b. Memberikan Pertimbangan-Pertimbangan yang Membangun Kepada Pemerintah Daerah ( <i>User</i> ) dan Para Pemegang Hak pada Setiap Proses dalam Pengadaan Tanah.....	93
c. Memberdayakan Masyarakat/ Pemilik Hak untuk Turut Aktif dalam Proses Musyawarah.....	93
3. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemilik Hak Atas Tanah Yang Terkena Proyek Pengadaan Tanah.....	94
a. Berusaha Menyempatkan Waktu Untuk Memenuhi Undangan Panitia Pengadaan Tanah.....	94
b. Turut aktif dalam proses musyawarah.....	95

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	98

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

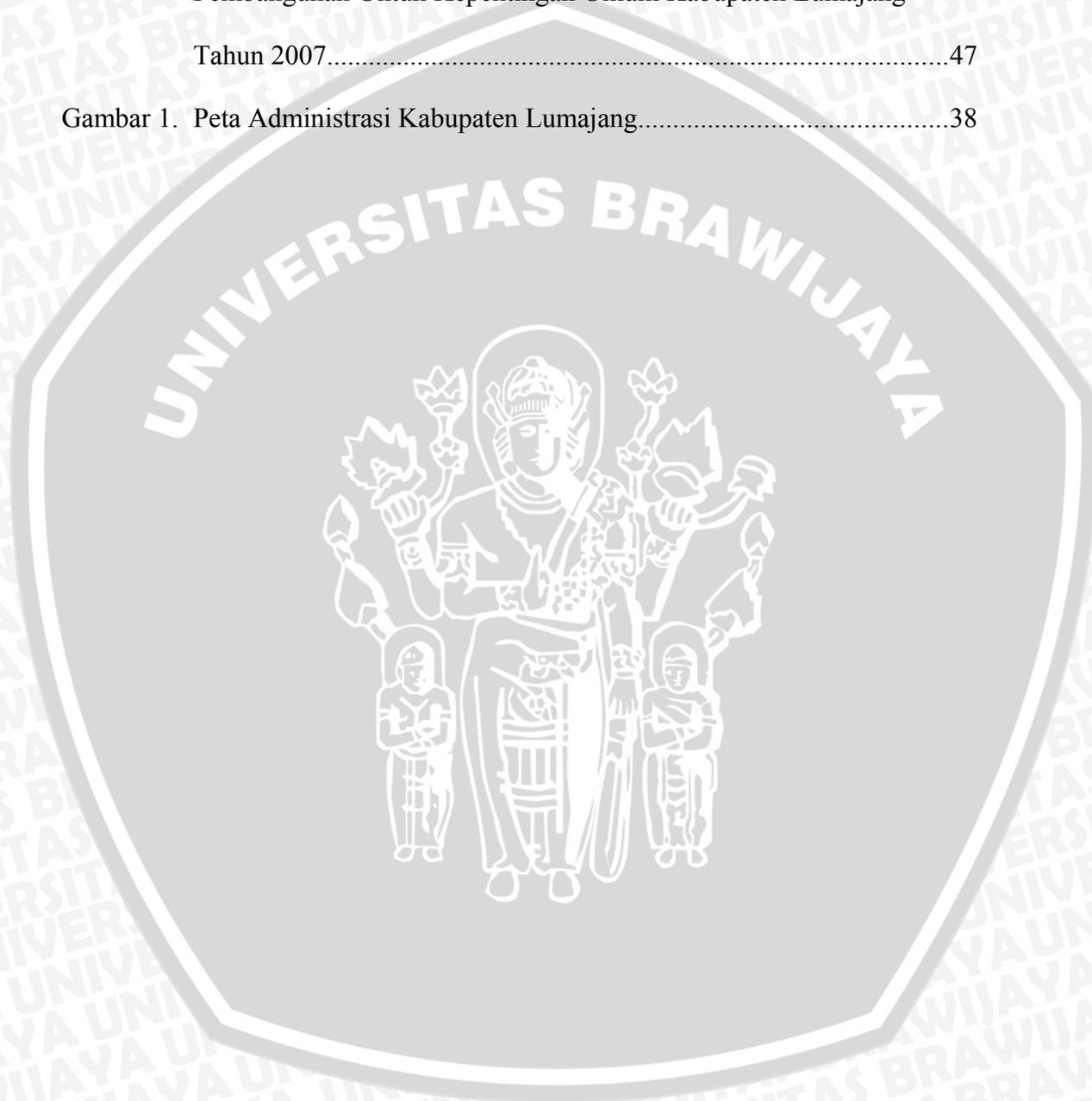
## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Tata Guna Tanah Kabupaten Lumajang.....	39
Tabel 2.	Lokasi Jalan Lintas Timur.....	43
Tabel 3.	Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Jumlah Luas Masing-Masing Kelurahan/ Desa.....	44
Tabel 4.	Satuan Tugas Inventarisasi Panitia Pengadaan Tanah.....	58
Tabel 5.	Daftar Harga Tanah Pasar/ Umum Tahun 2007 Kecamatan Lumajang.....	62
Tabel 6.	Pembayaran Ganti Rugi/ Santunan Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang.....	69



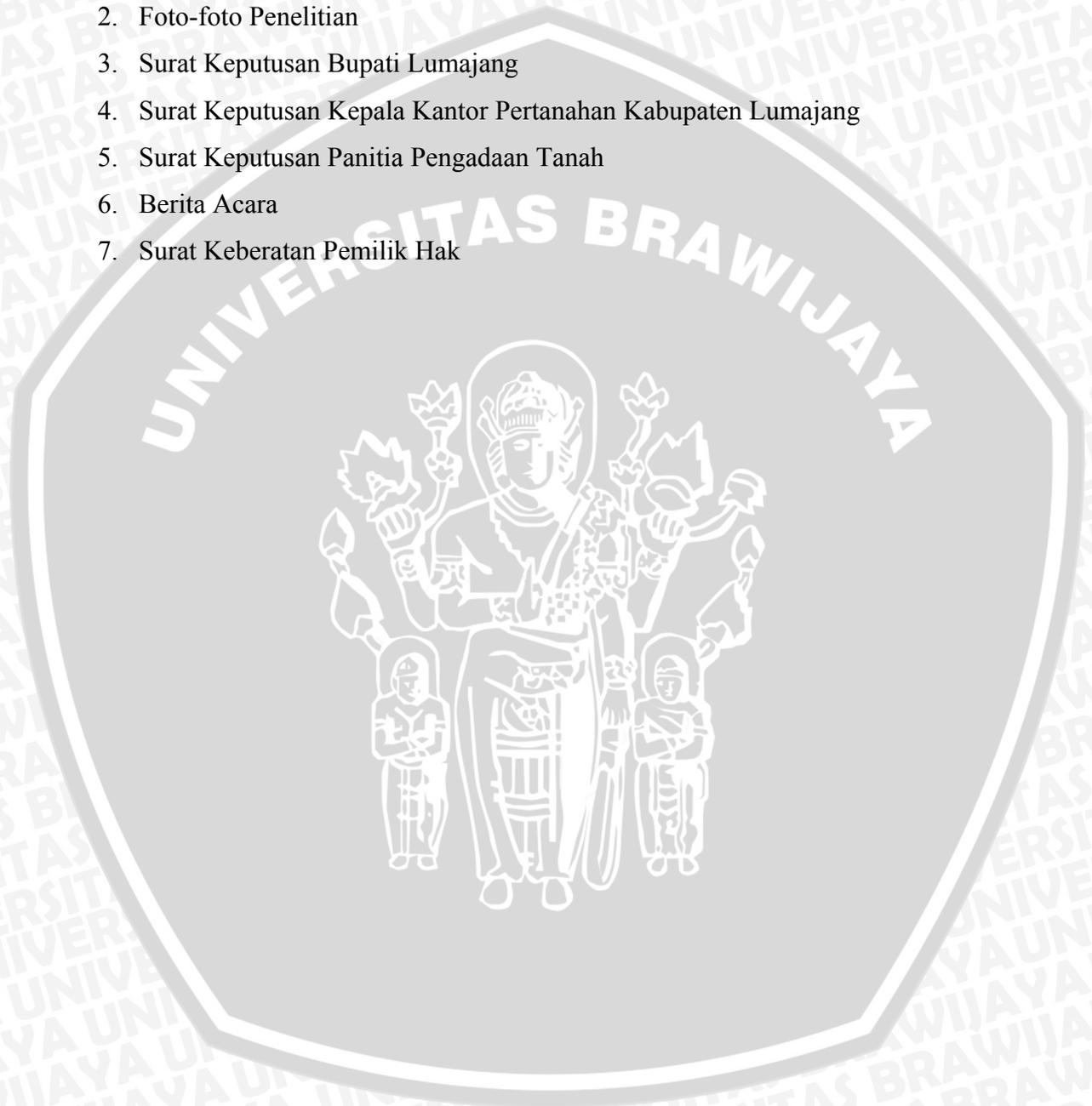
## DAFTAR SKEMA DAN GAMBAR

Skema 1. ....	Bagan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Lumajang Tahun 2007.....	47
Gambar 1. Peta Administrasi Kabupaten Lumajang.....		38



## DAFTAR LAMPIRAN

1. Peta Pengadaan Tanah
2. Foto-foto Penelitian
3. Surat Keputusan Bupati Lumajang
4. Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang
5. Surat Keputusan Panitia Pengadaan Tanah
6. Berita Acara
7. Surat Keberatan Pemilik Hak



## ABSTRAKSI

ERFAN SETIANAS, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2009, Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Pada Proyek Pengadaan Tanah Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang), Prof. Dr. Muhammad Bakri, S.H., M.S.; Toyib Sugianto, S.H., M.H..

Dalam penulisan skripsi ini dilatarbelakangi dengan fakta bahwa pada suatu proyek pembangunan untuk kepentingan publik melalui pengadaan tanah, tidak jarang dijumpai di lapangan hambatan-hambatan, hal ini juga terjadi pada proyek pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang. Jenis penelitian hukum empiris dengan metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, mengkaji dan menganalisis permasalahan yang ditetapkan secara yuridis dengan melihat fakta empiris secara objektif. Kemudian, seluruh data yang ada dianalisis secara deskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang terdapat Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang, antara lain: ditinjau dari substansi hukum: tidak ditemukan hambatan; ditinjau dari struktur hukum: kurang optimalnya kinerja panitia pengadaan tanah khususnya dalam proses penyuluhan di lapangan; ditinjau dari budaya hukum: pemilik hak atas tanah tidak ada di tempat/ tidak menghadiri undangan musyawarah, ketidaksesuaian harga ganti rugi yang dirasakan oleh masyarakat yang terkena pembebasan tanah; permintaan ganti kerugian masyarakat pemilik hak yang tanahnya belum bersertifikat sama besarnya dengan tanah yang sudah bersertifikat; adanya makelar tanah.

Menyikapi fakta-fakta tersebut di atas, maka perlu kiranya dilakukan upaya untuk menanggulangnya, yaitu: oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah Selaku *User*, yaitu: melakukan penawaran kepada pemilik hak terhadap besarnya harga ganti rugi yang akan dibayarkan, menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian; oleh Panitia Pengadaan Tanah, yaitu: melakukan sosialisasi melalui pendekatan-pendekatan intensif/ persuasif kepada masyarakat terutama yang terkena pembebasan hak, memberikan pertimbangan-pertimbangan yang membangun kepada pemerintah daerah (*user*) dan para pemegang hak pada setiap proses dalam pengadaan tanah, memberdayakan masyarakat/ pemilik hak untuk turut aktif dalam proses musyawarah; oleh Pemilik Hak Atas Tanah yang terkena proyek pengadaan tanah, yaitu: berusaha menyempatkan waktu untuk memenuhi undangan panitia pengadaan tanah, turut aktif dalam proses musyawarah, sehingga dalam melaksanakan proyek pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum selanjutnya dapat lebih baik lagi dengan dapat meminimiliasi hambatan-hambatan yang ada.

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah permukaan bumi,<sup>1</sup> yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya.<sup>2</sup> Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan alas hak ialah tanahnya, dalam arti sebagian dari permukaan bumi yang berbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>3</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) mengatur pembatasan penggunaan atau pemanfaatan dari tanah tersebut. Wewenang menggunakannya bersumber pada alas hak yang melekat pada tanah itu, namun diperluas sehingga dalam penggunaannya juga meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>4</sup>

Sebagaimana pendapat dari Prof. Boedi Harsono yang menyatakan bahwa, sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh bumi, kemampuan pemegang hak atas tanah serta ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan. Penggunaan tubuh bumi itu harus berhubungan langsung dengan bangunan yang dibangun di atas tanah tersebut. Misalnya untuk pemancangan tiang-tiang pondasi, untuk basement, ruang parkir dan lain-lain keperluan yang langsung berhubungan dengan pembangunan dan penggunaan bangunan yang dibangun.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Pasal 4 ayat (1), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Jakarta : Djambatan, 2003, hal.265.

<sup>3</sup> *Ibid.* hal. 18.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.* hal. 19.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia memiliki empat fungsi yang sangat strategis, yaitu fungsi dalam aspek ekonomi, politik, hukum dan sosial.<sup>6</sup> Keempat aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>7</sup> Selain itu, tanah juga memiliki fungsi ganda dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai *social asset* dan sebagai *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial (integrasi bangsa) dalam kehidupan masyarakat. Sedangkan sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.<sup>8</sup> Kaitannya dengan fungsi tanah sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan peniagaan dan sebagai objek spekulasi.<sup>9</sup> Di satu sisi tanah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat sedangkan di sisi lain, tanah juga harus dijaga kelestariannya.

Pemerintah sesuai dengan fungsinya mempunyai tanggung jawab dalam pengadaan dan pelaksanaan pembangunan demi penyediaan infrastruktur guna pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Bagaimanakah peran dan fungsi Pemerintah dalam pengadaan dan pelaksanaan pembangunan? Apakah seluruh aspek dalam pengadaan dan pelaksanaan pembangunan mutlak menjadi

<sup>6</sup> Y. Wartaya Winangun, SJ, *Tanah Sumber Nilai Hidup, Cetakan I*, Yogyakarta: Kanisius, 2004, hal. 21, sebagaimana dikutip Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal. 45.

<sup>7</sup> H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Cetakan I, Bandung: Alumni, 2004, dalam *Ibid*, hal. 45.

<sup>8</sup> Herma Yulis, *Aspek-aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan, Hukum Bisnis*, Vol 10, Jakarta, 2000 hal. 49, sebagaimana dikutip Sri Hajati dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya berjudul *Restrukturisasi Hak Atas Tanah dalam Rangka Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, pada hari Sabtu, tanggal 5 Maret 2005 hal. 2. sebagaimana dikutip Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007, hal. 1.

<sup>9</sup> Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Bandung: Alumni, 1984, hal. 227 dalam *Ibid*, hal.1.

tanggung jawab Pemerintah saja? Apabila tanggung jawab itu hanya dipikul sendiri saja oleh Pemerintah maka dapat dipastikan pengadaan pembangunan infrastruktur tidak akan bisa terwujud, karena Pemerintah sendiri memiliki banyak keterbatasan, baik keterbatasan dana, lahan, tenaga lapang dan lain sebagainya.

Subjek dan objek dari pembangunan ialah masyarakat. Eksistensi masyarakat dituntut untuk bisa berperan aktif dalam pembangunan termasuk pengadaan infrastruktur. Peran aktif masyarakat itu salah satunya ialah kesediaannya untuk mengorbankan tanahnya demi pembangunan sarana untuk kepentingan umum. Perannya tidak hanya berhenti sampai di situ, namun ada peran yang lebih penting lagi, yakni ikut serta menjaga dan melestarikan hasil pembangunan. Peran dan tanggung jawab dalam pengadaan dan pelaksanaan pembangunan menjadi peran dan tanggung jawab dari Pemerintah maupun masyarakat sehingga apabila dua elemen tersebut dapat berjalan secara sinergi maka pembangunan akan berjalan lancar.

Pada proyek pembangunan Jalan Lintas Timur di Kabupaten Lumajang dibutuhkan tanah atau lahan guna keperluan pelaksanaan dan demi terselesaikannya proyek. Kebutuhan akan tanah oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (Negara) tersebut dapat dipenuhi dengan suatu mekanisme hukum yang disebut dengan "Pengadaan Tanah". Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.<sup>10</sup> Mengenai proses pengadaan tanah itu sendiri diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang kemudian dicabut dengan

<sup>10</sup> Pasal Iangka (3), Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Pengadaan tanah hanya dilakukan oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan yang berlaku yakni Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Bagi pihak swasta meskipun tujuan yang hendak dicapai dari pembangunannya untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak dapat dilakukan dengan proses pengadaan tanah namun dalam bentuk dan cara yang berbeda, misalnya jual-beli, tukar-menukar atau cara-cara lain yang disepakati antar pihak. Pemerintah melaksanakan pengadaan tanah untuk proyek Pemerintah atau proyek fasilitas umum seperti kantor-kantor pemerintahan, jalan raya, pelabuhan, bandar udara dan sebagainya. Adapun tujuan pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta dipergunakan untuk pembangunan berbagai fasilitas umum yang bersifat komersial, seperti pembangunan perumahan, pembangunan pusat-pusat perbelanjaan, pembangunan jalan tol dan sebagainya.<sup>11</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama, yaitu pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak atas tanah diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Kaitannya. Akan tetapi, dalam praktiknya ketentuan undang-undang ini tidak dapat efektif. Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah. Namun ketentuan

<sup>11</sup> Adrian Sutedi, *op.cit*, hal. 46-47.

ini dalam praktiknya juga banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan dengan efektif. Berdasarkan kenyataan ini, Pemerintah kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden mengenai pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.<sup>12</sup> Dibentuknya Keppres yakni Keppres No. 55 Tahun 1993 dimaksudkan untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap cara atau prosedur mengenai pembebasan tanah yang sebelumnya terjadi yakni dengan cara pencabutan hak.<sup>13</sup> Namun seiring dengan perkembangan jaman dan untuk lebih menjamin kepastian hukum, eksistensi Keppres tersebut dipandang tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga harus dicabut dan diganti dengan Perpres No.36 Tahun 2005. Hal ini mengingat juga adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan dari yang paling atas sampai dengan paling bawah yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang-Undang / Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang)
3. PP (Peraturan Pemerintah)
4. Perpres (Peraturan Presiden)
5. Perda (Peraturan Daerah) :
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/ Kota
  - c. Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat

<sup>12</sup> Ketiga lembaga hukum tersebut masing-masing diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah, dan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.

<sup>13</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit buku Kompas, 2007, hal.72.

Kemudian, Perpres No.36 tahun 2005 diubah dengan Perpres No.65 tahun 2006 yang tujuan diterbitkannya ialah untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>14</sup>

Setiap kali Pemerintah/ Instansi Pemerintah mengadakan proyek pembangunan untuk kepentingan publik tidak jarang di lapangan hambatan-hambatan dalam proses pengadaan tanah khususnya melalui sarana hukum pelepasan/ penyerahan hak atas tanah. Proses ini terjadi pada waktu pelaksanaan musyawarah, di mana pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah yang menjadi objek pengadaan tanah saling bertemu secara langsung meskipun pada realita empirisnya mereka diwakili oleh pihak-pihak tertentu dengan tujuan untuk mempermudah proses pelepasan hak. Tarik-menarik kepentingan juga tidak jarang terjadi antara pemilik hak atas tanah dengan Instansi Pemerintah selaku *user/* pemohon atau pihak yang membutuhkan tanah. Mereka saling mempertahankan pendapat (kepentingan) masing-masing untuk memperoleh keuntungan dari adanya proyek pengadaan tanah. Adanya spekulasi atau makelar tanah musiman yang ada pada saat atau sebelum pelaksanaan pengadaan tanah juga menambah besarnya hambatan yang cukup signifikan sehingga dapat mempengaruhi proses pelaksanaan pengadaan tanah.<sup>15</sup>

Hal inilah yang menjadi ketertarikan untuk dijadikan objek penelitian. Penelitian ini dilakukan guna mengetahui berbagai hambatan yang ada dalam proses pengadaan tanah serta bagaimana penanganannya, sehingga diharapkan

<sup>14</sup> Konsideran Menimbang, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

<sup>15</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Januari 2009.

pada masa yang akan datang, segala hambatan yang ada dapat diminimalisasi dan pembangunan tetap berjalan lancar demi tercapainya keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Merujuk dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan, antara lain :

1. Hambatan-hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? dan bagaimana hambatan-hambatan tersebut dapat mempengaruhi proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana upaya yang bisa dilakukan baik oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*), Panitia Pengadaan Tanah, dan Pemilik Hak Atas Tanah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada demi lancarnya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Melalui penelitian ini ada dua tujuan yang hendak dicapai, antara lain :

1. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan mengetahui bagaimana hambatan-hambatan tersebut dapat mempengaruhi proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan upaya-upaya yang bisa dilakukan baik oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*), Panitia Pengadaan Tanah dan Pemilik Hak Atas Tanah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada demi memperlancar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

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

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak terutama pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi ilmiah bagi kalangan akademisi dalam menunjang proses belajar-mengajar dalam upaya pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Agraria.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan memberikan informasi kepada masyarakat dan pejabat tata usaha negara mengenai proyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hambatan-hambatan serta upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasinya demi memperlancar proyek pengadaan tanah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Akademisi

Menambah wacana tentang proyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hambatan-hambatan serta upaya untuk mengatasinya demi memperlancar proyek pengadaan tanah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

### b. Bagi Pejabat Instansi Terkait (Panitia Pengadaan Tanah)

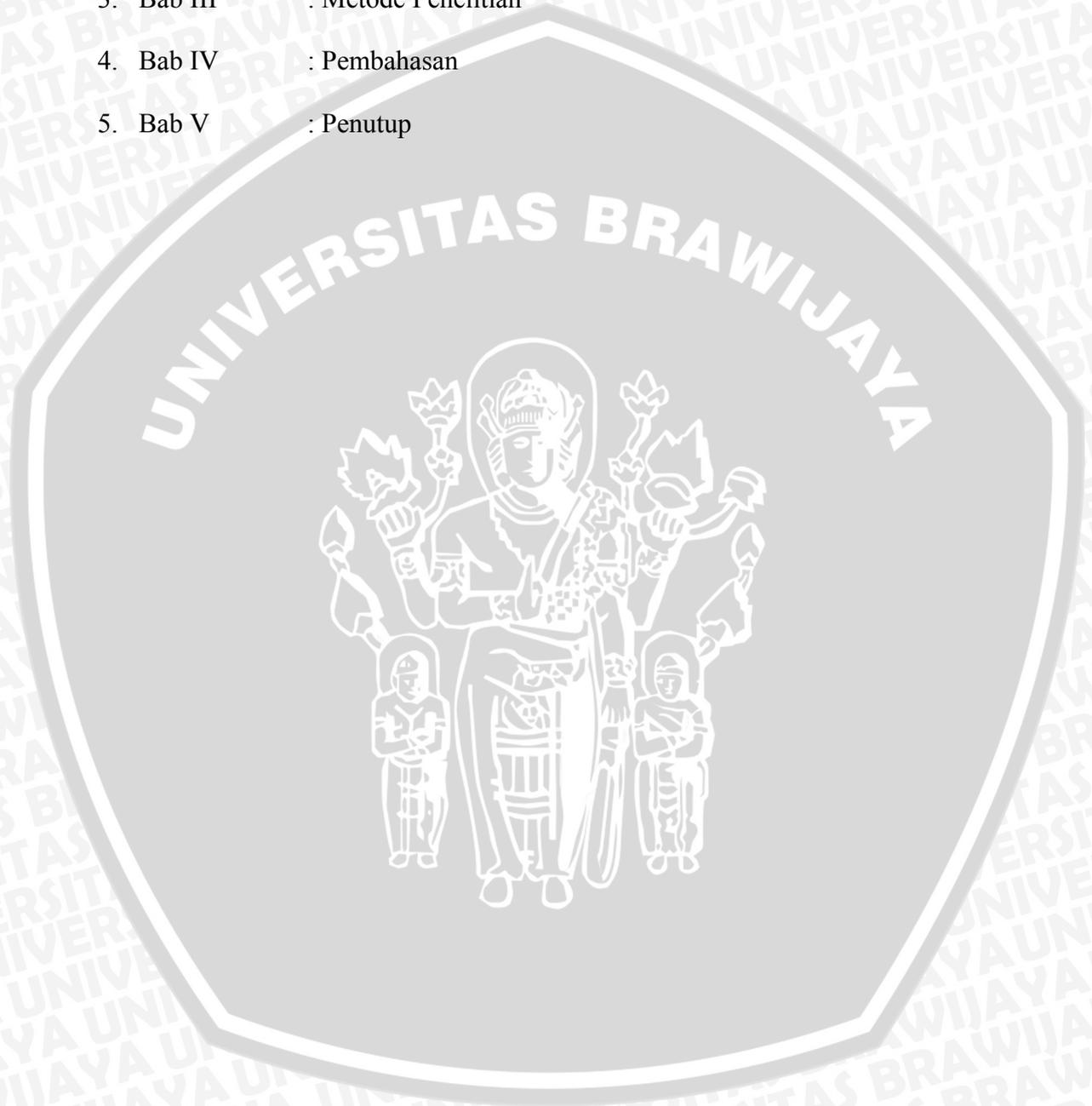
Pejabat yang dimaksud ialah semua Pejabat yang menjadi anggota dari Panitia Pengadaan Tanah guna memberikan sumbangan pemikiran mengenai upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang lebih baik di kemudian hari demi memperlancar proyek pengadaan tanah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

### c. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan informasi mengenai proyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hambatan-hambatan serta upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasinya demi memperlancar proyek pengadaan tanah pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

### E. Sistematika Penulisan

1. Bab I : Pendahuluan
2. Bab II : Tinjauan Pustaka
3. Bab III : Metode Penelitian
4. Bab IV : Pembahasan
5. Bab V : Penutup



## BAB II

### TINJAUAN UMUM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

#### A. Pengertian Pengadaan Tanah, Pelepasan Atau Penyerahan Hak Atas Tanah, Ganti Kerugian Dan Kepentingan Umum

##### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.<sup>1</sup> Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa pengadaan tanah itu dapat dilaksanakan dengan pelepasan hak atas tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah hanya bisa dilaksanakan oleh Pemerintah/Instansi Pemerintah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah dapat diperoleh melalui salah satu sarana hukum di bawah ini:

##### a. Permohonan Hak Atas Tanah Negara;

Permohonan hak atas tanah negara adalah perbuatan hukum untuk mendapatkan tanah dengan memohon kepada negara guna mendapatkan status hak atas tanah yang jelas.

<sup>1</sup> Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

b. Pelepasan/ Penyerahan Hak Atas Tanah;

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.<sup>2</sup>

c. Hibah Tanah Untuk Pemerintah;

Secara sederhana, hibah dapat diartikan sebagai pemberian sebagian atau seluruh dari harta kekayaan seseorang kepada orang lain sewaktu masih hidup dan peralihan hak dari pemberi hibah kepada penerima hibah sudah berlangsung seketika itu juga.<sup>3</sup> Sedangkan pengertian hibah untuk Pemerintah dalam arti pengadaan tanah adalah pemberian sebagian atau keseluruhan dari luas tanah dan/atau bangunan dan/atau benda-benda lain yang ada di atasnya dari seseorang kepada Pemerintah/ Instansi Pemerintah. Dalam realita empirisnya, hibah tanah untuk Pemerintah jarang atau bahkan tidak pernah terjadi. Karena pada proyek pengadaan tanah selalu memberikan ganti kerugian kepada pihak yang terkena pengadaan tanah, sedangkan hibah hanya merupakan suatu hadiah yang tidak mengharapkan imbalan dari yang diberikan.

d. Pencabutan Hak Atas Tanah.

Menurut Prof. Boedi Harsono pencabutan hak atas tanah adalah kegiatan mencabut/ melepaskan hubungan hukum antara hak atas tanah dengan pemilik tanah yang dilakukan apabila diperlukan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam keadaan yang sangat mendesak

<sup>2</sup> Pasal 1 angka (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

<sup>3</sup> [http://www.asiamaya.com/konsultasi\\_hukum/hibah/hibah\\_rumah.htm](http://www.asiamaya.com/konsultasi_hukum/hibah/hibah_rumah.htm) diakses pada tanggal 7 April 2009.

dan memaksa, sedangkan musyawarah yang telah diusahakan untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dan ganti ruginya tidak membawa hasil yang konkret padahal lokasi proyek pengadaan tanah tidak dapat dialihkan dan tidak mendapat lahan lain. Dalam hal ini, pemilik hak tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan tanah yang dikuasainya, maka pencabutan hak atas tanah tersebut wajib disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak.<sup>4</sup>

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Dengan demikian, maka acara yang dapat ditempuh untuk pengadaan tanah tergantung kepada tiga hal, yaitu:

- a. Status hukum atas tanah yang diperlukan;
- b. Status pihak yang memerlukan tanah; dan
- c. Ada/tidak adanya kesediaan tanah untuk melepaskan hak atas tanahnya.<sup>5</sup>

Sebelum diubahnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu: dengan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Namun setelah diubahnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau

<sup>4</sup> Boedi Harsono dalam Mudakir Iskandar Syah, 2007, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta : Jala Permata, hal.4.

<sup>5</sup> Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hal.121.

Pemerintah Daerah hanya dilaksanakan dengan satu cara yakni dengan cara pelepasan/ penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati di luar pelepasan/ penyerahan hak atas tanah. Dilakukan secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan sebelumnya. Bagi daerah yang belum menetapkan rencana umum tata ruang wilayah, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota atau Gubernur, maka bagi siapa yang ingin melakukan pembelian tanah di atas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/ Walikota atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Mengenai biaya dari pengadaan tanah dibebankan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, yang terdiri dari biaya:

- a. Pengukuran dan pemetaan tanah;
- b. Pemberian ganti rugi kepada pemilik;
- c. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota, Provinsi, dan/atau Nasional;
- d. Lembaga Penilai Harga Tanah/ Tim Penilai Harga Tanah;
- e. Pengurusan hak atas tanah sampai dengan penerbitan sertifikat;

- f. Penitipan ganti rugi apabila diperlukan;
- g. Pemisahan dari sisa bagian tanah pemilik;
- h. Dalam rangka pembinaan, koordinasi, konsultasi, evaluasi, supervisi, dan penyelesaian masalah; dan
- i. Lainnya yang diperlukan dalam menunjang pelaksanaan tugas Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota, Provinsi, dan/atau Nasional.

Besarnya biaya Panitia Pengadaan Tanah ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

## **2. Pengertian Pelepasan Hak atau Penyerahan Hak Atas Tanah**

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.<sup>6</sup> Pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dapat berupa perseorangan, badan hukum, lembaga atau unit usaha yang mempunyai hak penguasaan atas tanah dan atau bangunan serta tanaman yang ada di atasnya. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.<sup>7</sup> Realisasi dari prinsip ini yakni dengan cara pemberian ganti kerugian yang layak bagi masyarakat yang tanah dan/atau bangunannya terkena proyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>7</sup> Achmad Rubaie, *op.cit*, hal. 9.

### 3. Pengertian Ganti Kerugian

Ganti rugi menurut undang-undang ini (Perpres No.36 Tahun 2005 jo. Perpres No.65 tahun 2006) diartikan sebagai penggantian terhadap kerugian, baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.<sup>8</sup> Bentuk dan besarnya ganti rugi dilakukan melalui musyawarah yang dihadiri oleh para pemegang hak atas tanah dan Pemerintah/ Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut. Ganti kerugian diberikan dengan tujuan untuk menjunjung tinggi prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.<sup>9</sup>

Dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, ganti kerugian diberikan untuk :

- a. Hak atas tanah,
- b. Bangunan
- c. Tanaman, dan
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Mengenai bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang; dan/atau
- b. Tanah pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali.

<sup>8</sup> Pasal 1 angka (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>9</sup> Konsideran Menimbang Huruf a, *Ibid*.

Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti kerugian sebagaimana yang disebutkan di atas, maka kepada pemegang hak atas tanah tersebut dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham). Terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat, yakni seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang mana juga merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat adat yang bersangkutan,<sup>10</sup> maka penggantian kerugiannya diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

#### 4. Pengertian Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sudah jelas bahwa tujuannya ialah untuk kepentingan umum, untuk itu harus ada kriteria yang jelas dan pasti tentang arti dari kepentingan umum itu sendiri. Berikut ini akan diuraikan beberapa pengertian tentang kepentingan umum menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

##### a. Kepentingan Umum menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang

##### Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 Perpres No.36 Tahun 2005 yang berbunyi: "Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat". Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah/ Pemerintah Daerah meliputi kegiatan-kegiatan pembangunan sebagai berikut:

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *op.cit*, hal.185-186.

- 1) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- 2) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- 4) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- 5) peribadatan;
- 6) pendidikan atau sekolah;
- 7) pasar umum;
- 8) fasilitas keselamatan umum;
- 9) pos dan telekomunikasi;
- 10) sarana olahraga;
- 11) stasiun penyiaran radio, televisi dan saranapendukungnya;
- 12) kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa-bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan perserikatan bangsa-bangsa;
- 13) fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- 14) lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- 15) rumah susun sederhana;
- 16) tempat pembuangan sampah;
- 17) cagar alam dan cagar budaya;
- 18) pertamanan;
- 19) panti sosial;
- 20) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.<sup>11</sup>

- b. Kepentingan Umum menurut Perpres No.65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah/

Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah/

Pemerintah Daerah meliputi kegiatan-kegiatan:

- 1) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- 2) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- 4) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;

<sup>11</sup> Pasal 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- 5) tempat pembuangan sampah;
- 6) cagar alam dan cagar budaya;
- 7) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.<sup>12</sup>

## **B. Asas-Asas Dan Konsep Dasar Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Asas**

Asas hukum (*van eikema hommes*) umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum.<sup>13</sup> Sedangkan asas hukum khusus adalah asas hukum yang berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya, yang sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum.<sup>14</sup>

### **2. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum<sup>15</sup>**

Diurnya mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam suatu peraturan perundang-undangan yakni dalam Perpres No.36 Tahun 2005 juncto Perpres No. 65 Tahun 2006 mencerminkan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum serta

<sup>12</sup> Pasal 5 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>13</sup> J.B. Daliyo, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT Prenhallindo dalam (Online) ([http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal\\_top=1&keyword=asas%20hukum](http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal_top=1&keyword=asas%20hukum), diakses 19 Maret 2009)

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, 2001, *Penemuan Hukum*, Yogyakarta: Liberty dalam (Online) ([http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal\\_top=1&keyword=asas%20hukum](http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal_top=1&keyword=asas%20hukum), diakses 19 Maret 2009)

<sup>15</sup> Achmad Rubaie, *op.cit*, hal.29-36.

penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM). Kepemilikan seseorang atas tanah merupakan suatu hak yang bersifat keperdataan dan hak-hak ekonomi yang substansinya didasarkan atas asas-asas hukum yang berlaku.<sup>16</sup> Asas-asas tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak atas tanah setiap orang agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Berikut ini diuraikan mengenai asas-asas yang digunakan dalam pengadaan tanah menurut Achmad Rubaie.

#### a. Asas Kepastian Hukum

Warga masyarakat bebas dari tindakan Pemerintah dan pejabatnya yang tidak dapat diprediksi dan sewenang-wenang. Implementasi dari asas ini menuntut dipenuhinya:

- 1) Syarat legalitas dan konstitusionalitas, tindakan pemerintah dan pejabatnya bertumpu pada perundang-undangan dalam kerangka konstitusi.
- 2) Syarat Undang-Undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan.
- 3) Syarat perundang-undangan hanya mengikat warga masyarakat setelah diundangkan dan tidak berlaku surut (*Non-Retroaktif*).
- 4) Asas peradilan bebas terjaminnya obyektifitas, imparialitas, adil dan manusiawi.
- 5) Asas bahwa Hakim tidak boleh menolak mengadili perkara dengan alasan hukum tidak ada atau tidak jelas (*Asas Non Miquet*).<sup>17</sup>

Pelaksanaan pengadaan tanah harus memenuhi asas kepastian hukum, yakni dilakukan dengan cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di mana semua pihak dapat mengetahui secara pasti hak dan kewajibannya masing-masing. Di samping itu, kepastian hukum juga harus tertuju terhadap pemberian ganti kerugian kepada pihak pemilik hak atas tanah yang telah menderita kerugian atas lepasnya hak atas tanahnya sebagai konsekuensi dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui pelepasan/ penyerahan hak. Namun di sisi lain, pihak yang membutuhkan tanah dalam hal ini Pemerintah/ Instansi Pemerintah juga harus memperoleh kepastian untuk dapat menikmati atau mengusahakan tanah tersebut tanpa mendapat gangguan dari pihak mana pun.

<sup>16</sup> Syafruddin Kalo, "Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Untuk Kepentingan Umum", Hukum Bisnis, Volume 24-N0.1-Tahun 2005, hal.89-94 sebagaimana dikutip Achmad Rubaie, *op.cit*, hal.29.

<sup>17</sup> Abd. Choliq, 2008, Artikel: *Fungsi Hukum Dan Asas-Asas Negara Hukum*, (Online) (<http://pa-cilacapkab.go.id/artikel/REFLEKSI-HUKUM.pdf>, diakses 19 Maret 2009)

### **b. Asas Keadilan**

Keadilan merupakan salah satu cita-cita/ tujuan hukum yang dimulai dari nilai norma manusia. Konsep filosofi dari sebuah keadilan mengandung pengertian yang abstrak, bahwa suatu sistem perundang-undangan yang tepat memerlukan tiga keistimewaan, yaitu eksistensi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perilaku sosial dan penyelesaian perselisihan; penerapan umum dari peraturan-peraturan tersebut; penerapan yang tidak berpihak atas peraturan-peraturan tersebut. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang harus diberikan kepada pemilik hak atas tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dilepaskan haknya untuk kepentingan umum.

Asas keadilan dikonkretkan dalam pemberian ganti kerugian, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi seseorang yang terkena pelepasan/ penyerahan hak, yang mana setidaknya-tidaknya setara atau tidak menjadi lebih miskin dari sebelum adanya proyek pengadaan tanah ini. Prinsip keadilan itu sendiri tidak hanya terhadap pihak yang melepaskan hak atas tanahnya saja tetapi juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah dalam hal ini Pemerintah/ Instansi Pemerintah sesuai dengan rencana peruntukannya dan juga berhak memperoleh perlindungan hukum.

### **c. Asas Manfaat**

Pelaksanaan pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak pada prinsipnya harus dapat memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah (*user*) dan masyarakat yang tanahnya dilepaskan. Di satu sisi, pihak yang membutuhkan tanah (*user*) dapat memanfaatkan, menikmati maupun menggunakan tanah sesuai dengan rencana peruntukannya. Dan di sisi lain, pihak yang melepaskan hak atas tanahnya dapat memperoleh ganti rugi yang layak yang mana dilihat secara sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum terkena proyek pengadaan tanah oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah. Dengan demikian apabila semua pihak terkait dapat memperoleh manfaat dari pelepasan/ penyerahan hak ini, maka proyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana untuk berbagai fasilitas umum. Sehingga pada akhirnya, kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat bermanfaat bagi masyarakat.

### **d. Asas Musyawarah**

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui sarana hukum pelepasan/ penyerahan hak atas tanah dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Pandangan Moch. Kosnoe, musyawarah menunjuk pada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk pada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, yang mana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin. Unsur yang paling esensial dalam musyawarah ialah kesatuan pemikiran dan pandangan antara dua pihak atau lebih mengenai suatu permasalahan. Hasil dari musyawarah ialah kesepakatan bersama antara

para pemilik hak atas tanah dengan Pemerintah/Instansi Pemerintah selaku pihak yang membutuhkan tanah (*user*).

Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian serta mekanisme pembayaran dan pelepasan hak atas tanahnya. Dalam musyawarah untuk mufakat tidak boleh terdapat unsur penipuan dan/atau pemaksaan kehendak. Pihak-pihak yang ikut langsung dalam proses musyawarah hendaknya harus berada pada posisi tawar menawar yang sama. Apabila posisinya tidak sama, maka akan terjadi ketidakseimbangan sehingga akan menimbulkan konflik/ masalah baru.

Proses musyawarah harus dilaksanakan secara konsekuen menurut alur yang patut, artinya masing-masing pihak harus saling menghormati sehingga tidak merasa dirugikan dan dapat memuaskan para pihak (*win-win solution*). Apabila dilakukan mekanisme seperti itu, maka dalam musyawarah akan berhasil meminimalisir konflik antara pemilik tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah (*user*) yakni Pemerintah/ Instansi Pemerintah, sehingga dapat memenuhi rasa keadilan.

#### **e. Asas Partisipasi**

Peran aktif seluruh pihak yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah melalui pelepasan/ penyerahan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalisir kemungkinan adanya ketidaksetujuan terhadap eksistensi proyek pengadaan tanah. Para pemilik hak atas tanah, masyarakat yang terkena dampak, dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang ada di daerah di mana lokasi proyek pengadaan tanah berada dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan permukiman kembali (*resettlement*), dan dalam tahap pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi antar pihak-pihak terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk memberikan masukan-masukan yang bersifat membangun.

#### **f. Asas Keterbukaan**

Rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada masyarakat pemilik hak atas tanah yang mana tanah, bangunan, dan benda-benda lain yang ada di atasnya akan terkena proyek pengadaan tanah tersebut mengenai tujuan, peruntukan tanah dan besarnya ganti rugi, serta tata cara pembayaran ganti kerugiannya dan keseluruhan proses administrasi atas proyek pengadaan tanah tersebut dalam hal ini dilakukan melalui pelepasan/ penyerahan hak atas tanah. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menghindari agar tidak ada tipu muslihat di antara pihak-pihak terkait sehingga dapat mencegah terjadinya kesalahan yang sifatnya fatal yang dapat menimbulkan konflik. Penyampaian informasi mengenai rencana sebuah proyek pengadaan tanah oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah melalui pelepasan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan melalui penyuluhan hukum dan media informasi yang dapat dijangkau oleh masyarakat secara luas.

**g. Asas Kesetaraan**

Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah (*user*) dalam hal ini yakni Pemerintah/ Instansi Pemerintah dan pihak pemilik hak atas tanah yang akan terkena pelepasan hak harus diposisikan secara sejajar. Apabila sudah diposisikan secara sederajat dengan tidak memandang sebagai subordinat, maka pelaksanaan pengadaan tanah melalui pelepasan hak atas tanah diharapkan akan berhasil dengan baik karena masing-masing pihak dapat sama-sama mengajukan keinginan dan menyampaikan tawarannya.

**h. Asas Kesepakatan**

Seluruh kegiatan pengadaan tanah melalui proses pelepasan/ penyerahan hak atas tanah beserta aspek hukumnya seperti persoalan pemberian bentuk dan besarnya harga ganti rugi, permukiman kembali (*resettlement*), kondisi sosial ekonomi, dan lain-lain harus didasarkan pada asas kesepakatan antara pihak yang membutuhkan tanah dengan pemilik hak atas tanah. Kesepakatan dilaksanakan atas dasar persesuaian kehendak kedua belah pihak tanpa adanya unsur paksaan, kekhilafan dan penipuan serta dilakukan karena itikad baik. Hal ini perlu dilakukan karena hubungan antara kedua pihak ialah hubungan keperdataan yakni sebuah perikatan yang terjadi karena sebuah perjanjian seluruh unsur sebagaimana diatur di dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata harus terpenuhi, yaitu :

- 1) Kesepakatan antar pihak-pihak;
- 2) Kecakapan pihak-pihak yang membuat perikatan;
- 3) Adanya objek tertentu; dan
- 4) Suatu kausa/sebab yang halal.

**i. Asas Minimalisasi Dampak & Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi**

Pengadaan tanah melalui pelepasan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari adanya proyek tersebut. Di samping itu juga harus diupayakan untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat (pemilik hak atas tanah) yang terkena proyek pengadaan tanah. Artinya, kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang terkena proyek minimal harus sama dengan keadaan sebelum terkena dampak dari adanya pengadaan tanah. Jangan sampai terjadi penurunan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, misalnya menjadi semakin miskin dari sebelumnya akibat terkena proyek pengadaan tanah. Hal ini dirasa lebih baik apabila terjadi peningkatan taraf hidup sosial ekonomi dari masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah.

### 3. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia, secara konstitusional tercantum dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, dapat diketahui bahwa negara memiliki kekuasaan atas tanah yang artinya negara mempunyai kewenangan untuk mengatur seluruh hubungan hukum atas tanah.<sup>18</sup> Kewenangan untuk mengatur hubungan hukum atas tanah tersebut digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Bangsa Indonesia).

UUPA memberikan penjabaran lebih lanjut tentang pengertian hak menguasai tanah oleh negara, yaitu sebagai berikut :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pada asas dan sifatnya, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara berada di tangan Pemerintah (Pemerintah Pusat) dan Pemerintah Daerah apabila terdapat pelimpahan kewenangan atas pelaksanaan hak menguasai tanah oleh negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Subyek hak menguasai tanah oleh negara ialah Negara Kesatuan

<sup>18</sup> Achmad Rubaie, *Ibid.*, hal.19-20.

Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.<sup>19</sup> Hal ini dinyatakan oleh Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang berbunyi : "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Hak menguasai tanah oleh negara meliputi semua tanah dalam wilayah Indonesia, baik tanah-tanah yang sudah maupun yang belum dihaki dengan hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan oleh UUPA disebut dengan "tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara" (Pasal 28,37,41,43,49) yang selanjutnya disebut dengan "tanah negara". Hak menguasai tanah oleh negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi tanah negara dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah kepada pihak lain melalui sarana hukum "permohonan hak atas tanah".

#### **4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Pasal 6 UUPA berbunyi: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Dalam penjelasannya hal ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang atau badan hukum tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya

<sup>19</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta: Citra Media Hukum, 2007, hal.37.

sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bagi masyarakat dan negara.<sup>20</sup> Dengan demikian, tanah yang dipunyai/dikuasai dengan suatu hak oleh seseorang dalam penggunaannya harus memperhatikan dua kepentingan, yaitu kepentingan pemegang hak atas tanah dan kepentingan masyarakat (sosial). Kedua kepentingan tersebut memiliki kedudukan yang seimbang sehingga tidak boleh saling merugikan satu sama lain.

Menurut Leon Duguit, pengertian fungsi sosial adalah tidak ada hak subjektif (*subjectief recht*) yang ada hanya fungsi sosial.<sup>21</sup> Dalam peruntukannya, suatu hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan umum. Leon Duguit bertitik tolak pada penyangkalan terhadap adanya hak subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial. Orang perorangan ataupun badan hukum mempunyai tanah dan/atau bangunan bertujuan untuk dapat memenuhi fungsi sosial dalam masyarakat.<sup>22</sup>

Kepentingan masyarakat/ umum dan kepentingan pribadi/ perseorangan harus saling mengimbangi (dwi tunggal) sehingga akan tercapai tujuan pokoknya, yakni: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat, sebagaimana dinyatakan oleh Notonagoro:

”Hak milik mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar yang individualistis, ditempelkan kepadanya itu sifat yang sosial, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistis, tetapi bercorak tunggal itu.”<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Penjelasan Umum II angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

<sup>21</sup> C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk recht. Twede deel-Zaken recht, Achtste druk, N.V. Uitgever, Maatschappij. W.F.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1945, hal.109 dalam A.P. Parlindungan, 1993, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, hal.59.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Notonagoro, politik hukum dan pembangunan agraria di indonesia, Jakarta: CV Pancuran Tujuh, hal. 84 dalam *Ibid.*

Sehubungan dengan fungsi sosialnya, maka sudah sewajarnya bahwa mempunyai/menguasai hak atas tanah harus atau wajib memelihara baik-baik dan mempergunakannya, sedangkan dalam mempergunakannya harus diingat juga untuk kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian hak itu. Demikian pula hak individu itu sudah tercakup dalam pengertian fungsi sosial (dwi tunggal). Pencantuman fungsi sosial di dalam perundang-undangan itu merupakan penegasan dari hakikat Hukum Adat.<sup>24</sup>

Penggunaan tanah selain bermanfaat bagi pemegang haknya, juga harus bermanfaat bagi masyarakat. Atas dasar Pasal 6 UUPA tersebut, apabila negara memerlukan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemegang hak atas tanah harus merelakan tanahnya untuk diambil oleh negara. Dalam hal ini, pemegang hak tidak boleh dirugikan, ia harus memperoleh kompensasi berupa ganti kerugian yang layak.<sup>25</sup>

### **C. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;

<sup>24</sup> *Ibid.* hal.61.

<sup>25</sup> Muhammad Bakri, *op.cit.*, hal. 209-210.

4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
5. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
6. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
7. 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 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

#### **D. Akibat Hukum Pengadaan Tanah**

Setelah proses pemberian ganti kerugian, dilanjutkan dengan dibuatnya surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah yang ditandatangani oleh para pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang anggota Panitia Pengadaan Tanah. Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah, para pemegang hak wajib menyerahkan sertifikat asli dan surat-surat yang berkaitan kepada Panitia Pengadaan Tanah. Untuk tanah yang belum bersertifikat, proses pelepasan/ penyerahan hak atas tanahnya harus juga disaksikan oleh Camat dan Lurah/ Kepala Desa dimana tanah itu terletak.

Dalam hal tanah yang telah bersertifikat, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan pada buku tanah dan sertifikatnya. Sedangkan untuk tanah yang dilepaskan hak atas tanahnya belum bersertifikat, maka pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan dicatat bahwa tanah tersebut telah dilepaskan/ diserahkan hak atasnya. Selanjutnya, setelah proses pelepasan/ penyerahan hak telah dilaksanakan, maka Panitia Pengadaan Tanah membuat berita acara pengadaan tanah dan melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah yang mana arsip berkas tanah tersebut kemudian disimpan di Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa setelah pengadaan tanah dilaksanakan, maka akibat hukumnya ialah status hak penguasaan atas tanah yang semula berada pada pemilik hak berubah statusnya menjadi "Tanah Negara". Kemudian, Negara memberikan tanah yang telah dilepaskan/ diserahkan haknya kepada pemohon (Instansi Pemerintah) yang memerlukan tanah.<sup>26</sup>

#### **E. Pengadaan Tanah Selain Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut Pasal 2 ayat (2) Jo. Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yakni pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan

<sup>26</sup> Fikri Kurniawan, *Efektifitas Pasal 9 Keppres RI No.55 Tahun 1993 Tentang Musyawarah Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Akses Jembatan Surabaya-Madura*, Skripsi tidak diterbitkan. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004, hal. 47.

untuk kepentingan Instansi Pemerintah, yang dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh para pihak. Pengadaan tanah seperti ini dapat menggunakan bantuan ataupun tidak menggunakan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Apabila dalam pelaksanaan pengadaan tanah tidak diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mencari lokasi lain.

#### **F. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Kaitannya Dengan Efektivitas Penegakan Hukum**

Hambatan itu sendiri erat kaitannya dengan efektifitas penegakan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu. Peranan peraturan cukup besar dalam hubungannya dengan pelaksanaan peraturan itu yang dilakukan oleh para penegak hukum.<sup>27</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, efektifnya penegakan hukum sebenarnya dipengaruhi beberapa faktor, antara lain:

1. Hukumnya sendiri, yakni beberapa produk hukum mulai dari undang-undang sampai peraturan dibawahnya. Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:
  - a. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;

<sup>27</sup>

Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Jakarta, 1997: hal 24 dalam Adhitya Narotama, 2009, Penerapan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal Terkait Dengan Tugas Bapepam-LK Terhadap Notaris Sebagai Profesi Penunjang Pasar Modal (Studi Di Bapepam-LK Jakarta), Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang;
  - c. Ketidakjelasan arti kata-kata didalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran didalam penafsiran serta penetapannya.
2. Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, tapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
  3. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas tersebut mencakup antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dll.
  4. Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Masyarakat sangat dapat mempengaruhi suatu penegakan hukum.
  5. Pola dan budaya, yakni sebagai hasil karya cipta, karya rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Kebudayaan itu dapat berupa sistem nilai-nilai dan norma-norma baik spiritual maupun material.<sup>28</sup>

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan, oleh karena itu kelima faktor di atas merupakan esensi penegakan hukum serta yang merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakan hukum.

Menurut Lawrence M. Friedman dalam bukunya *Law and Society*, efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi 3 faktor, yang dikenal dengan teori efektifitas hukum. Ketiga faktor itu adalah :

1. Substansi hukum, yaitu peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum.
2. Struktur hukum, yaitu pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuatan hukum dan lain-lain, serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.
3. Kultur hukum, hal ini layak dimaksudkan ke dalam pembicaraan mengenai hukum, oleh karena dalam kultur hukum mengandung potensi untuk dipakai sebagai sumber informasi guna menjelaskan sistem hukum.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007: hal 8 dalam *Ibid*.

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal.154 dalam *Ibid*.

### BAB III METODE PENELITIAN

Guna memperoleh hasil yang maksimal didalam penelitian ini, maka diperlukan suatu metode penelitian yang sesuai dengan tema bahasan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut.

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini ialah jenis penelitian hukum empiris. Hal ini dilakukan karena hendak meneliti mengenai hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan upaya-upaya yang bisa dilakukan baik oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*), Panitia Pengadaan Tanah dan Pemilik Hak Atas Tanah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada demi memperlancar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis menurut Roni Hanitijo Soemitro adalah metode pendekatan yuridis sosiologis adalah metode pendekatan yang bertujuan untuk memaparkan suatu pernyataan yang ada di lapangan berdasarkan asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum atau perundang-undangan yang berlaku dan ada

kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.<sup>1</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis karena meneliti tentang hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan guna mengetahui bagaimana hambatan-hambatan tersebut dapat mempengaruhi proses pelaksanaan pengadaan tanah melalui pelepasan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hendak meneliti tentang upaya-upaya yang bisa dilakukan baik oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*), Panitia Pengadaan Tanah dan Pemilik Hak Atas Tanah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada demi memperlancar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

### C. Teknik Penentuan Sampel

#### 1. Sampel Area

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Lumajang dimana telah melaksanakan proyek pengadaan tanah pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang tahun 2007. Proyek tersebut membebaskan tanah dengan luas  $\pm$  175 hektar, melewati 4 Kecamatan, 10 Desa/ Kelurahan. Daerah yang akan dijadikan lokasi penelitian akan diambil di satu Desa/ Kelurahan, yakni pada Desa Tukum, Kecamatan Tekung. Peneliti mengambil lokasi tersebut karena diindikasikan terdapat permasalahan baik besar ataupun kecil, faktor mana yang sangat menunjang ialah desa tersebut sangat strategis yang terletak di ujung

---

<sup>1</sup> Tria Sagita, *Okupasi Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960 Dan Hukum Islam ( Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Sungailiat )*, Kab Bangka, Prov Bangka-Belitung, 2008, <http://etd.eprints.ums.ac.id/399/>, diakses tanggal 22 Desember 2008 dalam Adhitya Narotama, 2009, Penerapan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal Terkait Dengan Tugas Bapepam-LK Terhadap Notaris Sebagai Profesi Penunjang Pasar Modal (Studi Di Bapepam-LK Jakarta), Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

sebelah selatan dari jalan lintas timur Kabupaten Lumajang serta merupakan daerah yang memiliki kepadatan penduduk cukup tinggi.

## 2. Sampel Populasi (Responden)

Pengambilan sample dalam penelitian ini berdasarkan *purposive sampling*, yaitu dengan cara mengambil subjek didasarkan pada tujuan dan syarat-syarat tertentu, dengan kata lain *purposive sampling* adalah sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.<sup>2</sup> Sampel yang dipilih dalam penelitian ini adalah dititikberatkan pada Pejabat yang menjadi anggota Panitia Pengadaan Tanah, dalam hal ini pihak tersebut adalah Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang.

Responden dalam penelitian ini terdiri dari:

### a. Pejabat Anggota Panitia Pengadaan Tanah:

- 1) Bapak Ir. Danu Ismadi selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang
- 2) Bapak Drs. Yuli Budiharto selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang (Ka.Si. HTPT)
- 3) Bapak Selamat Hadi Riyanto, S.Sos. selaku Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang

### b. Masyarakat yang terkena pembebasan hak:

<sup>2</sup> Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hal. 91.

Bapak Gatot Sucipto selaku pemilik hak yang terkena pembebasan/ pelepasan hak.

## D. Teknik Pengumpulan Data

### 1. Data Primer

Teknik pengumpulan data untuk data primer diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara. Wawancara (*Interview*) adalah kegiatan pengumpulan data primer yang bersumber langsung dari responden penelitian di lapangan (lokasi).<sup>3</sup> Wawancara dilakukan secara langsung dengan objek yang bersangkutan yakni informan kunci atau responden yang dianggap dapat memberikan penjelasan dengan jelas sehubungan dengan masalah yang akan dibahas, yakni dilakukan pada Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang, yaitu Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dan Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang, Pejabat Kantor Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Kabupaten Lumajang, yaitu Kepala Kantor Dinas Kimpraswil serta pemilik hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah. Pemilik hak yang terkena pembebasan hak yang dipilih untuk diwawancarai ialah seseorang yang sangat berpengaruh dalam proses pengadaan tanah (menghambat kinerja Panitia Pengadaan Tanah). Hal ini dilakukan dengan maksud untuk menjadikan penelitian ini menjadi objektif (*cross check*), sehingga data-data yang diperoleh nantinya lebih akurat.

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal.86.

Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara bebas terpimpin, yakni peneliti akan terlebih dahulu membuat catatan pokok tentang hal-hal terkait yang akan ditanyakan, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya atau munculnya pertanyaan baru yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara sedang dilakukan, sehingga arah wawancara tidak menyimpang dari pedoman yang ditetapkan sebelumnya.

## **2. Data Sekunder**

Data sekunder, teknik pengumpulan datanya yaitu melalui studi dokumentasi berkas-berkas dari berita acara dan berkas-berkas penting lainnya dari Pejabat yang menjadi anggota Panitia Pengadaan Tanah serta penelusuran peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dari berbagai sumber, studi kepustakaan, penelusuran situs di internet, dan artikel koran atau majalah.

## **E. Teknik Analisis Data**

Analisa data merupakan tahap yang paling penting menentukan dalam proses penelitian karena menyangkut kuatnya analisa yang kemudian akan dijadikan dasar dalam mendeskripsikan peristiwa, situasi atau konsepsi sebagai suatu data pada objek yang diteliti. Penelitian ini menggunakan deskriptif analisis yaitu dengan cara menggambarkan keadaan-keadaan dari objek yang diteliti di lapangan, kemudian terhadap permasalahan yang timbul akan ditinjau dan kemudian dianalisis secara mendalam dengan didasarkan pada teori-teori kepustakaan dan peraturan-peraturan perundang-undangan sampai diperoleh

kesimpulan akhir. Berdasarkan pernyataan diatas, maka teknik analisa yang dipakai adalah deskriptif analisis untuk semua data yang diperoleh.

## F. Definisi Operasional

Definisi Operasional variable dalam penelitian ini terdiri atas:

### 1. Hambatan

Hambatan adalah segala sesuatu yang menjadi kendala bagi Panitia Pengadaan Tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan jalan lintas timur sehingga membuat pengadaan tanah menjadi lambat/ tidak lancar.

### 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah proses, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan dan sebagainya)<sup>4</sup>

### 3. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti krugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.<sup>5</sup>

### 4. Pembangunan

Pembangunan adalah hasil pekerjaan membangun.<sup>6</sup>

### 5. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta. Edisi ketiga. 2007. hal. 627.

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 1, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan.

<sup>6</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta. Edisi ketiga. 2007. hal.123.

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 3, *Ibid*.

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Kabupaten Lumajang<sup>1</sup>

Kabupaten Lumajang merupakan salah satu Kabupaten yang berada di wilayah Propinsi Jawa Timur terletak pada posisi 7° 52' s/d 8° 23' Lintang Selatan dan 112° 50' s/d 113° 22' Bujur Timur. Dengan Luas wilayah 1.790,90 Km<sup>2</sup> atau 3,74% dari luas Propinsi Jawa Timur, terdiri dari 21 Kecamatan, 195 Desa dan 7 kelurahan.

**Gambar 1.**  
**Peta Administrasi Kabupaten Lumajang**



Sumber Data: <http://www.lumajang.go.id/wilayah.php> diakses pada tanggal 9 Juni 2009

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik Kabupaten Lumajang, *Kabupaten Lumajang Dalam Angka, Lumajang Regency In Figures 2008*, Katalog BPS : 1401.3508.

Daerah yang mempunyai visi: "Terwujudnya Masyarakat Lumajang

Yang Sejahtera, Dan Bermartabat" dan, misi:

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan perekonomian daerah dengan pemanfaatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan, menciptakan iklim usaha yang kondusif, serta meningkatkan pengetahuan dan kemampuan pelaku ekonomi;
2. Meningkatkan masyarakat yang bermartabat melalui peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik dengan peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur;
3. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui peningkatan kehidupan beragama, kualitas pendidikan, penanganan sosial dan pengentasan kemiskinan.<sup>2</sup>

Memiliki penatagunaan tanah yang diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Tata Guna Tanah Kabupaten Lumajang**

No.	JENIS	Ha	%
1.	Sawah Teknis	21.257	11,37
2.	Sawah Setengah Teknis	8.304	4,61
3.	Sawah Sederhana	4.343	2,43
4.	Tegal	58.921	32,90
5.	Pemukiman	19.901	10,78
6.	Perkebunan	11.804	6,60
7.	Hutan Negara	36.276	20,26
8.	Hutan Rakyat	1.441	0,80
9.	Hutan Swaka Alam	90	0,05
10.	Tanah Tambak	106	0,06
11.	Kebun Campur	-	-
12.	Tanah Rusak / Tandus	-	-
13.	Alang-alang	-	-
14.	Lain-Lain	17.247	9,64

Sumber Data: <http://www.lumajang.go.id/wilayah.php> diakses pada tanggal 9 Juni 2009

<sup>2</sup> Dikutip dari <http://www.lumajang.go.id/wilayah.php> diakses pada tanggal 9 Juni 2009.

## 1. Gambaran Umum Proyek Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang

Kecenderungan masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan terutama kebutuhan transportasi, mengakibatkan jumlah pemilik kendaraan khususnya kendaraan bermotor meningkat yang berdampak pada ketidakseimbangan antara jumlah kendaraan dengan pertumbuhan prasarana jalan yang ada.<sup>3</sup> Hal tersebut mengakibatkan kepadatan lalu lintas pada ruas-ruas jalan terutama ruas-ruas jalan perkotaan yang pada akhirnya menimbulkan kemacetan lalu lintas.

Apabila terjadi kemacetan, maka akan menimbulkan kerugian, antara lain: waktu tempuh yang menjadi lebih lama dan pemborosan bahan bakar yang pada akhirnya dapat menyebabkan penurunan kualitas lingkungan. Pada dasarnya kemacetan terjadi akibat volume lalu lintas melebihi kapasitas, baik di ruas jalan maupun di persimpangan.<sup>4</sup> Upaya untuk menanggulangnya dapat dilakukan dengan berbagai cara, namun secara umum dapat ditempuh dengan dua cara yaitu: pertama, dengan cara meningkatkan kapasitas ruas jalan ataupun persimpangan, kedua, dengan cara mengurangi beban lalu lintas pada ruas jalan ataupun persimpangan tersebut.

Strategi yang pertama biasanya ditempuh dengan implementasi manajemen ruas dan manajemen simpang, sehingga diharapkan kapasitas ruas dan simpang menjadi maksimum. Strategi ini biasanya tidak bertahan lama, dalam waktu singkat (jangka pendek) kemacetan akan terjadi lagi. Jika kondisi seperti ini terjadi maka alternatif lain yang dapat diterapkan ialah dengan pelebaran jalan.

<sup>3</sup> Dokumen Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Kabupaten Lumajang. Tahun 2006.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Namun metode tersebut akan mengalami hambatan karena akan dibutuhkan pembebasan tanah yang nilainya sangat mahal. Untuk itu strategi yang cukup baik diterapkan ialah dengan cara mengurangi volume lalu lintas pada ruas-ruas jalan yang bermasalah tersebut dengan cara mengalihkan sebagian arus lalu lintas ke ruas jalan yang lain misalnya dengan membangun jaringan jalan baru ataupun jalan lingkar.

Jaringan jalan merupakan prasarana transportasi yang memegang peranan penting dalam sektor perhubungan, terutama untuk kesinambungan distribusi barang dan jasa. Perencanaan pembangunan Jalan Lintas Timur yang merupakan jalur *by pass* (alternatif) yang menghubungkan wilayah Kecamatan Tukum sampai dengan Kecamatan Wonorejo, secara langsung maupun tidak langsung sangat penting sebagai sarana pengembangan sektor strategis yang sangat diperlukan dalam pencapaian hasil pembangunan yang optimal.<sup>5</sup>

Kepadatan lalu lintas merupakan permasalahan yang dihadapi oleh setiap daerah. Demikian pula halnya dengan Kabupaten Lumajang sebagai wilayah yang mengalami permasalahan serupa terutama pada jalur Tukum menuju arah Wonorejo. Jalur Tukum – Wonorejo atau sebaliknya selama ini menjadi jalur yang padat. Semua jenis kendaraan mulai dari kendaraan ringan sampai kendaraan berat melewati jalur yang sama, sehingga kepadatan lalu lintas pun cukup mengganggu, hal ini diperparah lagi pada jalur tersebut melewati Kecamatan Lumajang yang menjadi pusat Kabupaten Lumajang selanjutnya disebut dengan kota yang tentunya disitu menjadi pusat pemerintahan.

Untuk mengatasi hal tersebut di atas perlu dibuat alternatif guna mengatasi permasalahan yang ada, yakni dengan Pembangunan Jalan Lintas

<sup>5</sup> *Ibid.*

Timur terutama diperuntukkan bagi kendaraan niaga ringan dan kendaraan berat, yang dalam pelaksanaannya dibutuhkan suatu sarana hukum yakni "Pengadaan Tanah".<sup>6</sup> Di samping itu, dengan Pembangunan Jalan Lintas Timur secara umum diharapkan mampu mempercepat pengembangan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi, sekaligus meningkatkan pemerataan pembangunan wilayah. Adapun maksud dan tujuan dilaksanakannya Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang, antara lain:

- a. Untuk memperpendek jarak dan waktu tempuh;
- b. Mengurangi kepadatan lalu lintas yang masuk wilayah kota;
- c. Untuk menggali potensi sumberdaya yang ada agar dapat dikembangkan secara optimal melalui upaya memperlancar jalur distribusi barang baik dari maupun ke Kabupaten Lumajang;
- d. Untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat karena memberikan peluang dan kesempatan kerja;
- e. Meningkatkan aktifitas jasa dan kegiatan ekonomi melalui pengembangan potensi pariwisata, pertanian dan industri;
- f. Meningkatkan aksesibilitas antar wilayah, terutama di Jawa Timur;
- g. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan khususnya wilayah kota.

Proyek Pembangunan Jalan Lintas Kabupaten Lumajang perencanaannya dimulai sejak tahun 2003, namun dengan pertimbangan anggaran untuk pembangunan, maka baru dapat terlaksana pada awal tahun 2007 dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2007. Dengan jumlah luas tanah yang akan dibebaskan  $\pm$  175 hektar. Pembangunan

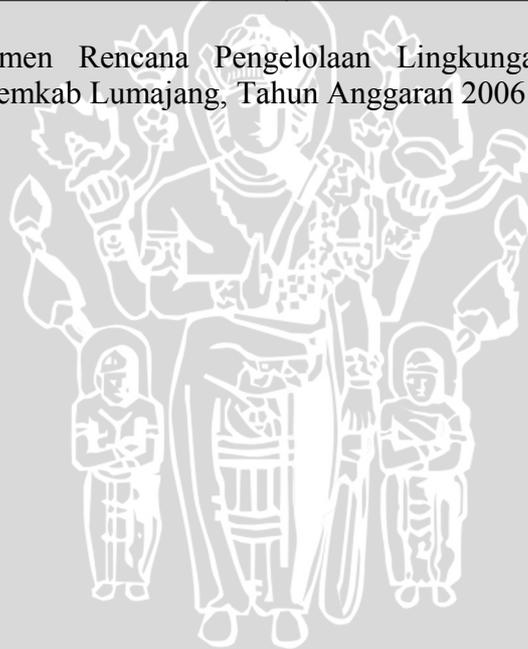
<sup>6</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

jalan lintas timur Kabupaten Lumajang melewati desa-desa seperti terlihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.**  
**Lokasi Jalan Lintas Timur**

Nomor	Lokasi/ Wilayah yang Dilalui Ruas Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang	
	Kecamatan	Desa/ Kelurahan
1.	Kecamatan Tekung	1. Desa Tukum
2.	Kecamatan Lumajang	1. Desa Boreng 2. Kelurahan Rogotrunan 3. Kelurahan Jogotrunan
3.	Kecamatan Sukodono	1. Desa Sumberejo 2. Desa Uranggantung 3. Desa Selokgondang 4. Desa Selokbesuki 5. Desa Bondoyudo
4.	Kecamatan Kedungjajang	1. Desa Wonorejo
<b>Jumlah</b>	<b>4 Kecamatan</b>	<b>10 Desa/ Kelurahan</b>

Sumber Data: Dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) Badan Perencanaan Daerah Pemkab Lumajang, Tahun Anggaran 2006



Dengan rincian luas bidang pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang sebagai berikut:

**Tabel 3.**  
**Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang**  
**Jumlah Luas Masing-Masing Kelurahan/ Desa**

No.	Kelurahan/Desa	Luas	Bidang
1	Jogotrunan	11629 M <sup>2</sup>	32
	Jalan	5446 M <sup>2</sup>	
2	Jogoyudan	17667 M <sup>2</sup>	22
	Jalan	4226 M <sup>2</sup>	
	Tanah Bengkok	2118 M <sup>2</sup>	
3	Rogotrunan	9145 M <sup>2</sup>	7
4	Kepuharjo	11714 M <sup>2</sup>	16
5	Boreng	8234 M <sup>2</sup>	7
6	Sumberejo	35746 M <sup>2</sup>	64
	TKD	564 M <sup>2</sup>	
7	Selokgondang	20735 M <sup>2</sup>	37
	TKD	4291 M <sup>2</sup>	
	Jalan	5650 M <sup>2</sup>	
8	Bondoyudo	20059 M <sup>2</sup>	28
9	Wonorejo	2558 M <sup>2</sup>	3
Jumlah		149782 M <sup>2</sup>	216
Sungai		2150 M <sup>2</sup>	
Jalan		750 M <sup>2</sup>	
Jumlah Luas Keseluruhan		152682 M <sup>2</sup> / 25	6108 M
Panjang Jalan		6108 m	

Sumber Data: Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007

Proyek Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang merupakan salah satu program pembangunan Pemerintah Kabupaten Lumajang guna perkembangan Kabupaten Lumajang ke depannya menjadi lebih baik.

## 2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang<sup>7</sup>

Berdasarkan 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 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, prosedur atau tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dibagi menjadi dua yaitu: yang pertama pengadaan tanah berskala besar yang mempergunakan tanah yang luasnya lebih dari 1 hektar dan yang kedua pengadaan tanah skala kecil, yakni untuk tanah yang luasnya kurang dari 1 hektar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar dilaksanakan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah atau dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah. Pengadaan tanah secara langsung dilakukan sesuai dengan status tanah yang akan dilepaskan/ diserahkan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan. Mengenai tanah yang pada awalnya berstatus tanah negara maka dilakukan dengan permohonan hak, selain hal tersebut dilakukan dengan cara seperti yang disebutkan di atas.

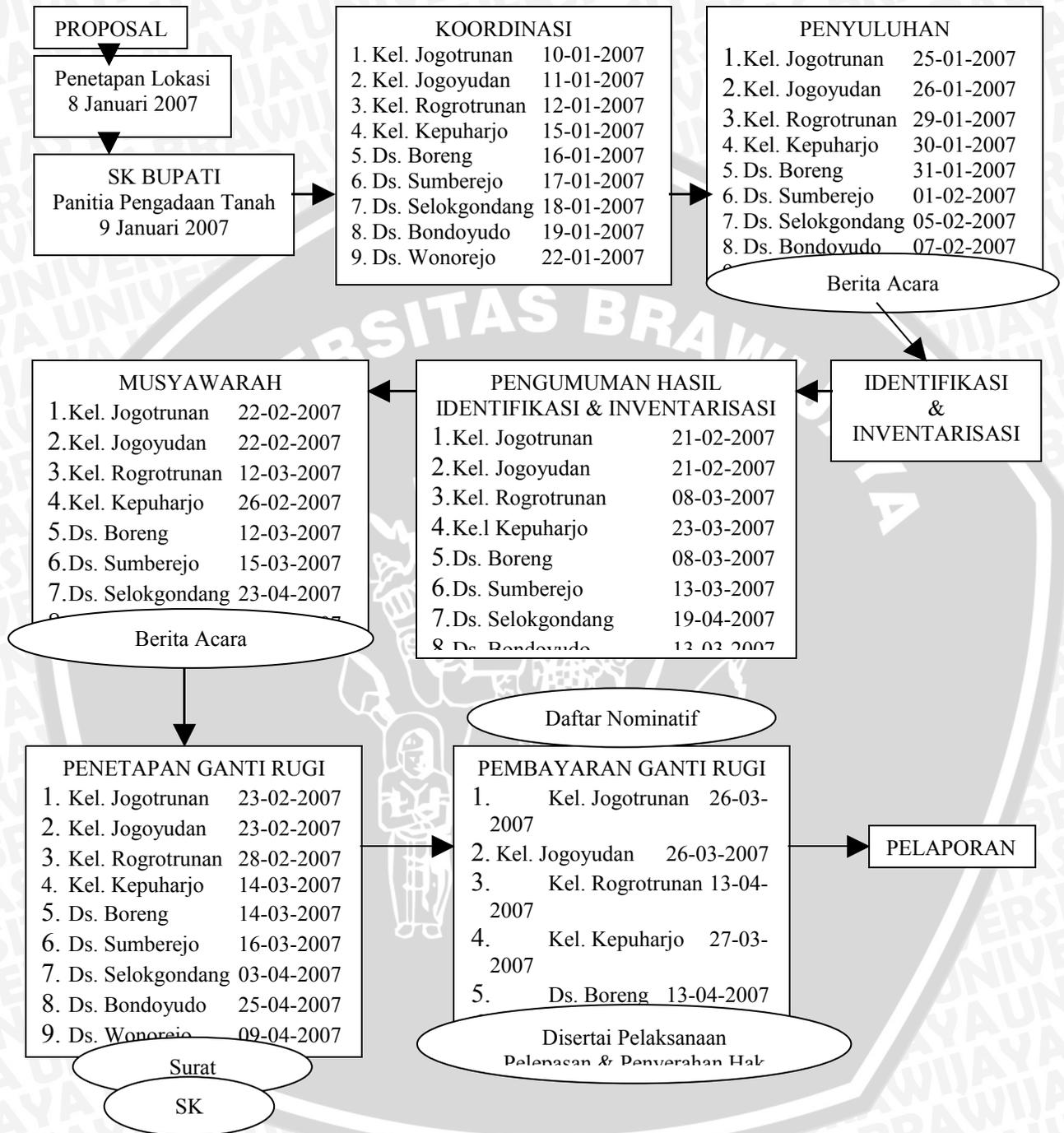
<sup>7</sup> Menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang tidak menggunakan peraturan pelaksana tersebut di atas meskipun telah menggunakan landasan yuridis tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yakni Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006, karena pada waktu pelaksanaan dari proyek ini masih dalam masa transisi berlakunya Perpres tersebut dan belum ada peraturan juknisnya yakni Peraturan Ka. BPN No. 3 Tahun 2007 serta masih menggunakan peraturan pelaksana yang lama yakni Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>8</sup>

Selanjutnya akan diuraikan menurut Per. Ka. BPN Nomor 3 Tahun 2007 mengenai prosedur pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum skala besar untuk tanah yang lebih dari 1 hektar karena pengadaan tanah pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang merupakan proyek pengadaan tanah yang berskala besar yang membebaskan lebih dari 1 Ha luas tanah. Adapun gambaran umum dari pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diuraikan dalam bagan di bawah ini:

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

**Skema 1.**  
**Bagan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kabupaten Lumajang Tahun 2007**



Sumber Data: Laporan Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007

### a. Perencanaan

Untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah Kabupaten Lumajang yang memerlukan tanah perlu/ harus menyusun proposal rencana pembangunan paling lambat 1 tahun sebelumnya, yang menguraikan mengenai:

- 1) Maksud dan tujuan pembangunan;
- 2) Letak dan lokasi pembangunan;
- 3) Luasan tanah yang diperlukan;
- 4) Sumber pendanaan;
- 5) Analisis kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan dan pengendaliannya.

Penyusunan proposal rencana pembangunan oleh Pemkab Lumajang yang memerlukan tanah dapat meminta pertimbangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pemberian Penetapan Lokasi Untuk Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Atas Nama Pemerintah Kabupaten Lumajang Nomor 01/PTPGT/PL/2007 yang sebelumnya dilakukan penelitian lapang dalam rangka permohonan pertimbangan teknis Penatagunaan Tanah selanjutnya disebut dengan PGT dan penetapan lokasi terhadap tanah-tanah yang direncanakan untuk jalan lintas timur Kabupaten Lumajang.<sup>9</sup> Hasil dari penelitian lapang tersebut dituangkan dalam bentuk laporan. Dari penelitian lapang yang ditulis dalam laporan dapat diketahui bahwa mungkin akan timbul masalah, yaitu:

- 1) Dampak lingkungan : menimbulkan polusi udara dan kemacetan lalu lintas;

<sup>9</sup> *Ibid.*

- 2) Dampak sosial : meningkatkan perkembangan ekonomi masyarakat sekitarnya.

Mengenai pertimbangan arahan lokasi diketahui bahwa kebijaksanaan peruntukan penggunaan tanah sesuai dengan Peraturan Daerah Tingkat II Lumajang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lumajang, lokasi yang dimohon masuk dalam kawasan budidaya. Kemudian dilaksanakan rapat koordinasi yang dihadiri oleh instansi terkait dalam rangka membahas permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang yang bertempat di Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang. Adapun yang disebut dengan instansi terkait dalam hal ini berdasarkan Berita Acara Rapat Koordinasi Dalam Rangka Pemberian Persetujuan Penetapan Lokasi Nomor 01/BA/PL/2007 tanggal 4 Januari 2007, antara lain:

- Asisten Tata Praja & Administrasi
- BAPEKAB Lumajang
- Bagian Hukum
- Bag. Tata Pemerintahan
- Bag. Pemerintahan Desa
- Bag. Perlengkapan
- Dinas KIMPRASWIL
- Dinas Pengairan
- Dinas Pertanian
- Dinas Kebersihan & Pengendalian Lingkungan
- Camat Lumajang
- Camat Sukodono
- Camat Kedungjajang
- Ka. Kelurahan Jogotrunan
- Ka. Kelurahan Jogoyudan
- Ka. Kelurahan Rogotrunan
- Ka. Kelurahan Kepuharjo
- Ka. Desa Boreng
- Ka. Desa Sumberejo
- Ka. Desa Selokgondang
- Ka. Desa Bondoyudo
- Ka. Desa Wonorejo
- Kasi. Pengaturan Penataan & Pertanahan
- Kasi Pengendalian & Pemberdayaan
- Kasi Hak Tanah & Pendaftaran Tanah
- Kasi Survey, Pengukuran & Pemetaan
- Kasi Sengketa, Konflik & Perkara

## b. Penetapan Lokasi

Berdasarkan proposal rencana pembangunan tersebut di atas, maka Pemerintah Daerah/ Pemkab yang memerlukan tanah (selanjutnya disebut dengan *user*) kemudian mengajukan permohonan penetapan kepada Bupati dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang sebelumnya telah dilakukan rapat koordinasi dalam rangka pemberian persetujuan penetapan lokasi. Setelah menerima permohonan penetapan lokasi, maka Bupati melakukan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan dari aspek:

- 1) Tata ruang;
- 2) Penatagunaan tanah;
- 3) Sosial ekonomi;
- 4) Lingkungan; serta
- 5) Penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah.

Pelaksanaan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan didasarkan atas rekomendasi instansi terkait dan Kantor Pertanahan. Berdasarkan rekomendasi tersebut, maka Bupati menerbitkan keputusan penetapan lokasi yakni Keputusan Bupati Lumajang Nomor 460.2.35.29-01/I-NF.1.S/2007 tentang Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang tertanggal 8 Januari 2007 yang disampaikan kepada Pemkab (*user*) yang tembusannya disampaikan kepada Kantor Pertanahan dan instansi terkait. Keputusan ini berlaku juga sebagai ijin perolehan tanah bagi Pemkab yang memerlukan tanah.

Keputusan penetapan lokasi pembangunan diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun mengingat pengadaan tanah jalan lintas timur Kabupaten Lumajang membutuhkan luas tanah lebih dari 50 hektar yakni  $\pm$  175 hektar (Ha).<sup>10</sup> Apabila dalam jangka waktu penetapan lokasi tersebut perolehan tanah belum selesai, namun telah memperoleh paling sedikit 75% dari rencana pembangunan, maka Bupati hanya dapat menerbitkan 1 kali perpanjangan penetapan lokasi untuk jangka waktu paling lama 1 tahun. Dalam hal rekomendasi mengenai pelaksanaan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada dan tidak dapat dilaksanakan pada lokasi yang telah direncanakan tersebut, maka Bupati memberikan saran untuk melakukan pembangunan di lokasi lain.

Pemerintah Daerah (*user*) dalam jangka waktu 14 hari setelah diterimanya keputusan penetapan lokasi pembangunan wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum kepada masyarakat, dengan cara sosialisasi baik secara langsung maupun tidak langsung yakni dengan menggunakan media cetak, elektronik ataupun media yang lainnya. Jika lokasi tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pihak ketiga yang bermaksud untuk memperoleh tanah di lokasi tersebut wajib memperoleh ijin tertulis dari Bupati. Terhadap ijin tersebut tidak diperlukan apabila perolehan tanahnya karena waris, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena perintah undang-undang.

### c. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

<sup>10</sup> *Ibid.*

Setelah penetapan lokasi telah disahkan, maka Bupati membentuk kepanitian. Panitia Pengadaan Tanah dibentuk dengan Surat Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/110/427.12/2007 tertanggal 9 Januari 2007. Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah dengan susunan sebagai berikut:

- 1) Ketua (merangkap anggota) : Ka. Badan Perencanaan Kabupaten Lumajang;
- 2) Wakil ketua (merangkap anggota) : Ka. Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang;
- 3) Sekretaris I (merangkap anggota) : Asisten Tata Praja & Administrasi Sekretaris Daerah Kabupaten Lumajang;
- 4) Sekretaris II (merangkap anggota) : Kasi. Hak Tanah & Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang;
- 5) Anggota:
  - a) Ka. Dinas Kimpraswil Kabupaten Lumajang;
  - b) Ka. Dinas Pertanian Kabupaten Lumajang;
  - c) Ka. Kantor Polisi Pamong Praja Kabupaten Lumajang;
  - d) Ka. Kantor Penyuluhan & Pengamatan Potensi Perpajakan (KP-4) Probolinggo;
  - e) Kabag. Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Lumajang;
  - f) Kabag. Hukum Kabupaten Setda Lumajang;
  - g) Camat Setempat;
  - h) Ka. Kelurahan & Ka. Desa setempat;
  - i) Instansi Terkait (sebagai anggota tidak tetap).

Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah berkedudukan di Kantor Pertanahan. Adapun tugas-tugasnya ialah sebagai berikut:

- 1) Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;
- 2) Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 3) Mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan dan dokumen yang mendukungnya;
- 4) Mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi tersebut;
- 5) Menerima hasil penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan Pejabat yang bertanggungjawab menilai bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 6) Mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- 7) Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 8) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemilik;
- 9) Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
- 10) Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan; dan

- 11) Menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati apabila musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.

Dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah, Panitia Pengadaan Tanah melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah, yang terdiri atas:

- 1) Proposal rencana pembangunan;
- 2) Keputusan penetapan lokasi;
- 3) Peta Bidang Tanah, Daftar Pemilikan Tanah, dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 4) Pengumuman Peta Bidang Tanah, Daftar pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan Daftar Pemilikan Bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 5) Keputusan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi;
- 6) Surat undangan musyawarah;
- 7) Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan;
- 8) Bukti pembayaran dan penerimaan ganti rugi;
- 9) Bukti penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri;
- 10) Surat Pelepasan/ Penyerahan Hak Atas Tanah;
- 11) Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi;

12) Surat-surat pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; dan

13) Dokumen lain yang terkait.

Sebagaimana menurut Bapak Selamat Hadi Riyanto, bahwa Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah dengan melampirkan dokumen tersebut di atas dan menyerahkannya kepada:

- 1) Instansi pemerintah yang memerlukan tanah, berupa dokumen asli;
- 2) Kantor Pertanahan, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
- 3) Instansi induk (*user*) yakni Pemkab Lumajang yang memerlukan tanah, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
- 4) Bupati, berupa rekaman dokumen asli yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang.<sup>11</sup>

Untuk keperluan pengadaan tanah bagi satu kesatuan pembangunan untuk kepentingan umum dalam 1 tahun anggaran atau lebih (*multi years*), cukup dibentuk dan dilaksanakan oleh 1 Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/ Kota. Dalam hal di wilayah Kabupaten dilaksanakan lebih dari 1 jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam 1 tahun anggaran, Bupati membentuk 1 atau lebih Panitia Pengadaan Tanah.

#### d. Penyuluhan

Panitia Pengadaan Tanah bersama Pemerintah Daerah (*user*) melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik hak atas tanah. Penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan

<sup>11</sup> *Ibid.*

dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah yakni di Kantor Kelurahan Jogotrunan pada tanggal 25 Januari 2007 serta dalam pelaksanaannya dipandu oleh Panitia Pengadaan Tanah. Dalam penyuluhan yang perlu diperhatikan, sebagai berikut:

- 1) Apabila diterima oleh masyarakat, maka dilanjutkan dengan kegiatan pengadaan tanah;
- 2) Apabila tidak diterima oleh masyarakat, Panitia Pengadaan Tanah melakukan penyuluhan kembali.

Dalam hal penyuluhan kembali hendaknya juga perlu diperhatikan:

- 1) Apabila tetap tidak diterima oleh 75% dari para pemilik tanah, sedangkan lokasinya dapat dipindahkan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan alternatif lokasi lain;
- 2) Apabila tetap tidak diterima oleh masyarakat, sedangkan lokasinya tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain sebagaimana kriteria yang dimaksud dalam Pasal 39 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007, maka Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada Bupati untuk menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

Untuk hasil dari pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

Adapun materi penyuluhan yang diberikan, sebagai berikut:<sup>12</sup>

- 1) Penjelasan umum tentang Rencana Pembelian Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang;
- 2) Latar belakang dari hal tersebut di atas, antara lain dari sudut dan pertimbangan teknis yaitu:
  - a) Tahun 2007 : Pembebasan Tanah kemudian dilanjutkan dengan pengerasan tanah, termasuk pembuatan gorong-gorong (saluran air) dan pembuatan jalan;
  - b) Tahun 2008 : Pembangunan Jalan Lintas Timur dan pengoperasian.
- 3) Keuntungan yang akan dirasakan oleh masyarakat;
- 4) Mengenai ganti kerugian;
- 5) Penjelasan tentang tafsiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penggunaan tanah, misal:
  - a) Hak Milik:
    - i. Yang sudah bersertifikat dinilai dengan 100% (seratus persen);
    - ii. Yang belum bersertifikat dinilai dengan 90% (sembilan puluh persen).
  - b) Tanah Wakaf dinilai 100% (seratus persen) dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan;
  - c) Dll.

<sup>12</sup> Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007.

#### e. Identifikasi dan Inventarisasi

Apabila rencana pembangunan telah diterima oleh masyarakat, maka Panitia Pengadaan Tanah melakukan identifikasi dan inventarisasi atas penguasaan, penggunaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Identifikasi dan inventarisasi tersebut, meliputi kegiatan sebagai berikut:

- 1) Penunjukan batas;
- 2) Pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan;
- 3) Pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah;
- 4) Penetapan batas-batas bidang tanah dan/atau bangunan;
- 5) Pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- 6) Pendataan status tanah dan/atau bangunan;
- 7) Pendataan penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman;
- 8) Pendataan bukti-bukti penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; dan
- 9) lainnya yang dianggap perlu.

Panitia Pengadaan Tanah dapat membentuk satuan-satuan tugas guna membantu tugas Panitia Pengadaan Tanah. Satuan-satuan tugas tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Pemilihan satuan tugas didasarkan atas kesesuaian antara keahlian anggota satuan tugas dengan tugas yang akan dilaksanakan. Adapun satuan tugas yang dimaksud akan diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 4.**  
**Satuan Tugas Inventarisasi Panitia Pengadaan Tanah**

No.	INVENTARISASI	INSTANSI
1	Tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah	Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang
2	Bangunan	Dinas KIMPRASWIL Kabupaten Lumajang
3	Tanaman	Dinas Pertanian Kabupaten Lumajang

Sumber Data: Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007

Hasil dari pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi yang dilakukan oleh satuan-satuan tugas itu merupakan tanggung jawab Panitia Pengadaan Tanah. Hasil dari pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah dan dituangkan dalam bentuk Daftar yang memuat:

- 1) Nama Pemegang Hak Atas Tanah;
- 2) Status Tanah dan dokumennya;
- 3) Luas Tanah;
- 4) Pemilikan dan/atau Penguasaan Tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 5) Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah;
- 6) Pembebanan Hak Atas Tanah; dan
- 7) Keterangan lainnya.

Peta Bidang Tanah dan Daftar tersebut, kemudian oleh Panitia Pengadaan Tanah diumumkan di Kantor Desa/ Kelurahan, Kantor Pertanahan, melalui website selama 7 hari, dan/atau melalui media massa minimal 2 kali penerbitan guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Dalam hal terdapat keberatan, Panitia Pengadaan Tanah meneliti dan menilai keberatan tersebut, dan apabila:

- 1) Keberatannya dapat dipertanggungjawabkan, maka Panitia Pengadaan Tanah melakukan perubahan/ koreksi sebagaimana mestinya;
- 2) Keberatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka Panitia Pengadaan Tanah melanjutkan proses pengadaan tanah.

Apabila keberatan itu mengenai sengketa kepemilikan, dan/atau penguasaan/ penggunaan atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, Panitia Pengadaan Tanah mengupayakan penyelesaian melalui musyawarah (nonlitigasi). Apabila dengan cara musyawarah tidak menghasilkan penyelesaian, maka Panitia Pengadaan Tanah menyarankan kepada para pihak untuk menyelesaikan melalui lembaga peradilan (litigasi), dan mencatat sengketa atau perkara tersebut di dalam Peta Bidang Tanah dan Daftar. Setelah sengketa atau perkara dicatat, Panitia Pengadaan Tanah kemudian melanjutkan proses pengadaan tanah. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, maka Peta dan Daftar disahkan oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah dengan diketahui oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Desa/ Lurah dan Camat, dan/atau Pejabat yang terkait dengan bangunan dan/atau tanaman.

#### **f. Penilaian**

Panitia Pengadaan Tanah menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan oleh Bupati untuk menilai harga tanah. Lembaga Penilai Harga Tanah ini ialah lembaga yang sudah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Apabila belum terdapat Lembaga Penilai Harga

Tanah, maka Bupati dapat membentuk Tim Penilai Harga Tanah. Keanggotaan

Tim Penilai Harga Tanah terdiri dari:

- 1) Unsur instansi yang membidangi bangunan dan/atau tanaman;
- 2) Unsur instansi pemerintah pusat yang membidangi Pertanahan Nasional;
- 3) Unsur instansi Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- 4) Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;
- 5) Akademisi yang mampu menilai harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Apabila diperlukan, maka keanggotaan Tim Penilai Harga Tanah dapat ditambah dengan unsur Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah bertugas melakukan penilaian terhadap harga tanah. Apabila tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah, maka penilaian harga tanah dapat dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut:<sup>13</sup>

- 1) Lokasi dan letak tanah;
- 2) Status tanah;
- 3) Peruntukan tanah;
- 4) Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- 5) Sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- 6) Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

<sup>13</sup> *Ibid.*

Adapun hasil dari pemantauan harga tanah pasar/ umum tahun 2007 untuk wilayah Kecamatan Lumajang, Kabupaten Lumajang diuraikan dalam tabel, sebagai berikut:

**Tabel 5.**  
**Daftar Harga Tanah Pasar/ Umum Tahun 2007 Kecamatan Lumajang**

No.	LOKASI	JENIS TANAH			NJOP/M <sup>2</sup>	HARGA PASAR	KET
		SAWAH	TEGAL	PEKARANGAN			
1	Kelurahan Jogoyudan	Sawah	—	—	Rp. 14.000,-	Rp. 66.000,-	
2	Kelurahan Jogotrunan	Sawah	—	—	Rp. 14.000,-	Rp. 66.000,-	
3	Kelurahan Rogotrunan	Sawah	—	—	Rp. 11.500,-	Rp. 68.500,-	
4	Kelurahan Kepuharjo	Sawah	—	—	Rp. 20.000,-	Rp. 60.000,-	
5	Desa Boreng	Sawah	—	—	Rp. 14.000,-	Rp. 66.000,-	

Sumber Data: Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh Kepala Dinas/ Kantor/ Badan di Kabupaten yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan berpedoman pada standar harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan. Hasil penilaian tersebut kemudian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah nantinya.

#### **g. Musyawarah**

Panitia Pengadaan Tanah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang Pemkab Lumajang (*user*) dan para pemilik hak atas tanah untuk bermusyawarah mengenai:

- 1) Rencana pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang di lokasi tersebut; dan
- 2) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Undangan wajib telah diterima Pemkab yang memerlukan tanah dan para pemilik paling lambat 3 hari sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah. Musyawarah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi berpedoman pada:

- 1) Kesepakatan para pihak;
- 2) Hasil penilaian terhadap harga tanah, bangunan dan/atau benda-benda di atas tanah; dan
- 3) Tenggat waktu penyelesaian proyek pembangunan.

Musyawarah pada dasarnya dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara Pemkab Lumajang (*user*) dengan para pemilik yang sudah terdaftar dalam Peta dan Daftar yang telah disahkan. Musyawarah dipimpin oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah. Apabila berhalangan hadir, maka musyawarah dipimpin oleh Wakil Ketua. Perlu diperhatikan dalam hal tanah, dan/atau bangunan, dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang diperlukan bagi pembangunan yang mana:

- 1) Menjadi obyek sengketa di pengadilan, maka musyawarah dilakukan dengan para pihak yang bersengketa;
- 2) Merupakan hak bersama, maka musyawarah dilakukan dengan seluruh pemegang hak;
- 3) Merupakan harta benda wakaf, maka musyawarah dilakukan dengan pihak sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Apabila jumlah pemilik hak dirasa terlalu banyak serta tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara langsung, bersama-sama dan efektif, musyawarah dapat dilaksanakan secara bertahap. Dalam hal musyawarah secara langsung dan bersama-sama atau secara bertahap, apabila

pemilik hak atas tanah tidak dapat hadir, maka dapat mewakilkan kepada orang lain dengan surat kuasa notariil atau dibawah tangan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau yang setingkat dengan itu dan Camat. Penerima kuasa, atas nama pemberi kuasa berwenang mengambil keputusan untuk mengajukan usul, pendapat, keinginan, dan menerima atau menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, jika dicantumkan secara tegas dalam Surat Kuasa dimaksud. Untuk melindungi para pemilik hak atas tanah, maka seorang penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari 1 orang pemilik hak.

Musyawarah rencana pembangunan dianggap telah tercapai kesepakatan, apabila paling sedikit 75%, dari:

- 1) Luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh, atau
- 2) Jumlah pemilik telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.

Dalam hal musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut jumlahnya kurang dari 75%, maka Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada Pemkab Lumajang (*user*) untuk memindahkan ke lokasi lain. Apabila lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, maka Panitia Pengadaan Tanah melanjutkan kegiatan pengadaan tanah. Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, apabila:

- 1) Berdasarkan aspek historis, klimatologis, geografis, geologis dan topografis tidak ada di lokasi lain;
- 2) Dipindahkan ke lokasi lain memerlukan pengorbanan, kerugian, dan biaya yang lebih atau sangat besar;

- 3) Rencana pembangunan tersebut sangat diperlukan dan lokasi tersebut merupakan lokasi terbaik dibandingkan lokasi lain atau tidak tersedia lagi lokasi yang lain; dan/atau
- 4) Tidak di lokasi tersebut dapat menimbulkan bencana yang mengancam keamanan dan keselamatan masyarakat yang lebih luas.

Pemilik hak atas tanah yang belum bersepakat mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, dan jumlahnya 25% dari jumlah pemilik hak/ luas tanah, Panitia Pengadaan Tanah mengupayakan musyawarah kembali sampai tercapai kesepakatan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, yang mana dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama terhadap lokasi pembangunan yang tidak dapat dialihkan tersebut. Apabila lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang, sedangkan rencana pembangunan telah diperoleh persetujuan masyarakat dan kesepakatan lokasi pembangunan telah tercapai 75% serta jangka waktu musyawarah berakhir, maka Pemkab (*user*) menyerahkan ganti rugi kepada pemilik dan dibuatkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Penyerahan Ganti Rugi. Namun, apabila pemilik hak atas tanah tetap menolak penyerahan ganti rugi atau tidak menerima penawaran penyerahan ganti rugi, setelah melewati 120 hari Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi. Jika pemilik hak tetap saja menolak, maka berdasarkan Berita Acara tersebut, Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan agar Pemkab (*user*) menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah di mana proyek pengadaan tanah berada. Selanjutnya, Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah

Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik hak atas tanah.

#### **h. Keputusan Panitia Pengadaan Tanah Mengenai Penetapan Ganti Kerugian Dan Keberatan Terhadap Keputusan Panitia Pengadaan Tanah**

Berdasarkan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi, Panitia Pengadaan Tanah menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi. Daftar Nominatif tersebut harus memuat nama pemilik dan hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan, luas tanah/bangunan, jumlah tanaman, bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterima, bentuk dan besarnya ganti rugi yang dititipkan, tanda tangan pemilik dan Pimpinan Proyek dari Pemkab (*user*), serta Panitia Pengadaan Tanah sebagai saksi. Keputusan itu, oleh Panitia Pengadaan Tanah disampaikan kepada Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan disampaikan kepada Bupati dan Kepala Kantor Pertanahan. Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan merupakan tanah Instansi Pemerintah, keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dilakukan berdasarkan tata cara yang diatur dalam peraturan perundangan-undangan tentang perbendaharaan negara.

Pemilik yang keberatan terhadap keputusan penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterbitkan oleh Panitia Pengadaan Tanah dapat

mengajukan keberatan kepada Bupati secara tertulis (melalui: surat pernyataan keberatan) disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatannya dalam waktu paling lama 14 hari. Bupati sesuai kewenangannya memberikan putusan penyelesaian atas keberatan pemilik hak atas tanah yang bersangkutan dalam waktu paling lama 30 hari.. Bupati sesuai kewenangannya sebelum memberikan putusan penyelesaian bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dapat meminta pertimbangan atau pendapat/ keinginan dari:

- 1) Pemilik yang mengajukan keberatan atau kuasanya;
- 2) Panitia Pengadaan Tanah; dan/atau
- 3) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam hal ini ialah Pemkab Lumajang.

Keputusan Bupati yang mengukuhkan atau mengubah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi disampaikan kepada pemilik hak yang mengajukan keberatan, *user*, dan Panitia Pengadaan Tanah. Keputusan Bupati berlaku sebagai dasar pembayaran ganti rugi bagi pemilik yang mengajukan keberatan.

Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati tetap tidak diterima oleh pemilik hak dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Bupati sesuai kewenangan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kemudian, usul pencabutan hak atas tanah itu dikonsultasikan bersama antara Kepala BPN, menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan HAM, kemudian oleh Kepala BPN disampaikan kepada Presiden. Dan Presiden

mengeluarkan Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah tersebut. Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai dengan UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya dan PP No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

#### **i. Pembayaran Dan Penitipan Ganti Kerugian**

Yang berhak atas ganti rugi ialah :

- 1) Pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; atau
- 2) Nazhir bagi harta benda wakaf.

Dalam hal tanah yang dilekati dengan hak pakai atau hak guna bangunan di atas tanah hak milik atau di atas tanah hak pengelolaan, yang berhak atas ganti rugi adalah pemegang hak milik atau pemegang hak pengelolaan. Ganti rugi atas bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah di atas tanah hak pakai atau tanah hak guna bangunan yang diberikan di atas tanah hak milik atau tanah hak pengelolaan diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Berdasarkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, maka Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan kepada *user* untuk melakukan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi dalam jangka waktu :

- 1) Paling lama 60 hari sejak tanggal keputusan tersebut ditetapkan apabila bentuk ganti rugi berupa uang; atau
- 2) Yang disepakati pemilik dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah apabila ganti rugi dalam bentuk selain uang.

Apabila ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, Panitia Pengadaan Tanah mengundang para pihak yang berhak atas ganti rugi untuk menerima ganti rugi sesuai dengan yang telah disepakati, pada waktu dan tempat yang ditentukan. Undangan untuk menerima ganti rugi harus sudah diterima yang berhak paling lambat 3 hari sebelum tanggal pembayaran ganti rugi.

Besaran harga pembayaran ganti kerugian diuraikan dalam tabel berikut:

**Tabel 6.**  
**PEMBAYARAN GANTI RUGI/ SANTUNAN PEMBANGUNAN JALAN LINTAS TIMUR KABUPATEN LUMAJANG**

NO.	DESA/ KELURAHAN	JUMLAH
1	Jogotrunan	Rp. 818.590.000,-
2	Jogoyudan	Rp. 707.680.000,-
3	Rogotrunan	Rp. 594.425.000,-
4	Kepuharjo	Rp. 473.135.000,-
5	Boreng	Rp. 436.660.000,-
6	Sumberejo	Rp. 2.156.149.000,-
7	Selokgondang	Rp. 1.001.965.000,-
8	Bondoyudo	Rp. 808.285.000,-
9	Wonorejo	Rp. 183.170.000,-
<b>Jumlah</b>		Rp. 7.180.059.000,-

Sumber Data: Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007

Ganti rugi dalam bentuk selain uang dapat diberikan dalam bentuk:

- 1) Tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan disepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah;
- 2) Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf;
- 3) Recognisi berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat, untuk tanah ulayat; atau
- 4) Sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Ganti rugi dalam bentuk uang, dibayarkan secara langsung oleh *user* kepada yang berhak dan disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Apabila dikuasakan kepada orang lain, surat kuasa untuk menerima ganti rugi harus dibuat dalam bentuk notariil dan disaksikan oleh 2 orang saksi atau bagi daerah yang terpencil surat kuasa dibuat secara tertulis dan diketahui oleh Kepala Desa/ Lurah atau yang setingkat dengan itu dan Camat. Untuk melindungi kepentingan yang berhak atas ganti rugi, seorang penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari 1 (satu) orang yang berhak atas ganti rugi.

Setelah menerima undangan, sedangkan pihak yang berhak atas ganti rugi tidak hadir, maka Panitia Pengadaan Tanah mengundang kembali para pihak tersebut untuk menerima pembayaran ganti rugi pada waktu yang ditetapkan. Apabila pihak yang berhak atas ganti rugi setelah diundang secara patut dan telah 3 kali diundang yang bersangkutan tetap tidak hadir, maka dianggap tidak berkeberatan atas ganti rugi yang telah disepakati. Jika ketidakhadiran pihak yang

berhak, disebabkan sakit, bencana alam, atau keadaan yang memaksa lainnya maka *user* bersama Panitia Pengadaan Tanah menyerahkan ganti rugi secara langsung di tempat pemilik hak itu berada.

Dalam hal penitipan ganti kerugian, Panitia Pengadaan Tanah memerintahkan kepada *user* untuk menitipkan ganti rugi berupa uang ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal:

- 1) Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
- 2) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 3) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan
- 4) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

Untuk dapat menitipkan ganti rugi, Instansi Pemerintah perlu mengajukan permohonan penetapan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Permohonan penetapan penitipan tersebut, dilampiri dengan:

- 1) Nama yang berhak atas ganti rugi yang ganti ruginya dititipkan;
- 2) Undangan penerimaan pembayaran ganti rugi; dan
- 3) Surat-surat:
  - a) Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi;

- b) Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi;
- c) Keputusan Bupati;
- d) Keterangan dan alasan hukum penitipan ganti rugi; dan
- e) Surat-surat lain yang berhubungan dengan penitipan ganti rugi.

**j. Proses Pelepasan Hak**

Bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang, maka:

- 1) Pemkab Lumajang (*user*) membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;
- 2) Yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 3) Panitia Pengadaan Tanah membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah.

Mengenai ganti rugi dalam bentuk selain uang, apabila yang berhak atas ganti rugi tersebut telah menandatangani kesepakatan, maka dilanjutkan dengan penandatanganan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah untuk kepentingan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah (*user*) dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Lumajang. Dalam hal tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan harta benda wakaf, maka pelepasan/ penyerahannya dapat

dilakukan setelah mendapat ijin tertulis dari pejabat atau lembaga yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada Panitia Pengadaan Tanah, berupa:

- 1) Sertipikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
- 2) Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
- 3) Akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan; dan
- 4) Surat Pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/ Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut benar kepunyaan yang bersangkutan.

Jika dokumen aslinya tidak ada atau hilang, maka pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan:

- 1) Surat Keterangan dari kepolisian setempat; dan/atau
- 2) Berita Acara Sumpah yang dibuat dihadapan Kepala Kantor Pertanahan bagi tanah yang sudah terdaftar; dan/atau
- 3) Surat Pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/ Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu.

Yang berhak atas ganti rugi bertanggung jawab atas segala kerugian dan tuntutan hukum terhadap kebenaran dokumen.

Berdasarkan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau Penetapan Pengadilan Negeri, maka:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepas atau diserahkan pada buku tanah, sertipikat, dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya;
- 2) Mengenai tanah yang diserahkan belum bersertifikat, pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan oleh Kepala Kantor Pertanahan dicatat bahwa hak atas tanah tersebut telah diserahkan atau dilepas, untuk dicatat pada Daftar Tanah;

Mengenai tanah yang diserahkan belum bersertifikat, pada buku-buku administrasi di Desa yang bersangkutan dicatat dan dicoret oleh Kepala Desa/ Lurah dengan menyebutkan; "Hak atas tanah yang bersangkutan telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum".

#### **B. Hambatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang**

Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum, proyek pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang dimulai sejak ditetapkannya lokasi pembangunan jalan, yakni tepatnya sejak dibentuknya Keputusan Bupati Lumajang Nomor: 460.2.35.29-01/I-NF.1.S/2007 Tentang Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang, sedangkan proses pengadaan tanah tersebut dapat dinyatakan berakhir pada saat laporan pertanggungjawaban akhir telah dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah yang kemudian diserahkan kepada Bupati Lumajang. Kemudian setelah proses

pengadaan tanah selesai dilaksanakan, maka dilanjutkan dengan pembangunan fisik jalan. Pembangunan fisik mana terselesaikan dan jalan lintas timur mulai dioperasikan pada pertengahan bulan Agustus tahun 2008. Pengoperasian jalan dilakukan setelah pelaksanaan 2 Pemilihan Kepala Daerah yang bersamaan yakni Pemilihan Gubernur Jawa Timur untuk periode 2008-2013 dan Pemilihan Bupati Lumajang dengan periode yang sama, yang dilaksanakan pada tanggal 23 Juli 2008.<sup>14</sup> Hal ini dilakukan mengingat adanya Pilkada tersebut serta untuk menjaga stabilitas keamanan di Kabupaten Lumajang.<sup>15</sup>

Proyek pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang memang telah selesai dilaksanakan dan hasilnya bisa dinikmati oleh masyarakat. Menurut Bapak Selamat Hadi Riyanto pada waktu proses pengadaan tanahnya ditemukan hambatan-hambatan.<sup>16</sup> Hambatan-hambatan yang mana dirasakan oleh Panitia Pengadaan Tanah menghambat kinerja dari Panitia Pengadaan Tanah itu sendiri. Dimana setiap proses dalam pengadaan tanah dapat terselesaikan dalam waktu singkat (telah diprediksi sebelumnya), namun pada kenyataan di lapangan mengalami keterlambatan/ kemoloran waktu. Untuk itu, disini penulis memaparkan segala sesuatu yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu sendiri erat kaitannya dengan efektifitas penegakan hukum. Penegakan hukum mana menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai

<sup>14</sup> <http://www.lumajang.go.id/wilayah.php> diakses pada tanggal 1 Agustus 2009.

<sup>15</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

<sup>16</sup> *Ibid.*

yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang baik dan mengungkapkan serta sikap nyata sebagai rangkaian penjabaran tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>17</sup> Dalam pelaksanaan pengadaan tanah proyek pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang dari hasil penelitian dirasa kurang efektifitas penegakan hukumnya, yakni kurang optimalnya keserasian dan keselarasan antara faktor-faktor yang mendukung keefektifan penegakan hukum, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya hambatan-hambatan.

Pemaparan atas hambatan-hambatan tersebut dilakukan menurut teori efektifitas hukum. Teori ini melihat bekerjanya hukum ditinjau dari 3 (tiga) faktor, yaitu: faktor substansi, faktor struktur dan faktor kultur. Berikut ini dipaparkan mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

### **1. Ditinjau Dari Substansi Hukum**

Penegakan hukum ditinjau dari substansi atau isi dari suatu peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis/ peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang tidak terdapat hambatan. Semuanya jelas terpapar dalam peraturan perundang-undangan yakni:

#### **1. Undang-Undang Dasar 1945;**

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers. hal. 2.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
5. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
6. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
7. 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 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Semua peraturan perundang-undangan tersebut di atas, mulai poin 1 sampai dengan 6 tidak ada hambatan yang ditemui. Namun yang terjadi pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang masih menggunakan juknis/ peraturan pelaksana yang lama yakni Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Penggunaan juknis/ peraturan pelaksana yang lama tersebut tidak atau bukan merupakan hambatan, karena menurut asas legalitas sebelum ada peraturan perundang-undangan yang baru, maka peraturan perundang-undangan yang lama tetap berlaku. Penegakan hukum yang ditinjau dari substansi hukum ini tidak mengalami/ tidak ada hambatan.

## 2. Ditinjau Dari Struktur Hukum

Struktur hukum atau penegak hukum atau orang yang bertugas menerapkan hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, karena menyangkut petugas baik pada strata atas, menengah maupun bawah. Menurut Prof. Zainuddin Ali, hal tersebut berarti bahwa dalam melaksanakan tugas-tugas penerapan hukum, petugas seharusnya memiliki suatu pedoman, di antaranya peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas-tugasnya.<sup>18</sup> Petugas yang dimaksud dalam hal ini ialah Pejabat-pejabat yang menjadi anggota Panitia Pengadaan Tanah. Pengaruh dari Panitia Pengadaan Tanah terhadap pelaksanaan proyek pengadaan tanah dapat dilihat dari kinerjanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Penegakan hukum yang ditinjau dari struktur hukum ini mengalami hambatan, disini penulis berusaha memberikan pemaparan mengenai upaya penyelesaiannya. Hambatan tersebut berupa kurang optimalnya kinerja Panitia Pengadaan Tanah terutama dalam hal penyuluhan di lapangan. Dalam hal ini, Panitia Pengadaan Tanah dapat dikatakan bekerja kurang baik/ kurang optimal.

Penyuluhan merupakan tugas awal yang harus dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Adapun tujuan diadakannya penyuluhan dalam pengadaan

<sup>18</sup> Zainuddin Ali, 2008, *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 63.

tanah ini ialah untuk memberikan penjelasan tentang rencana pembangunan untuk kepentingan umum yakni pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang. Di samping itu, tujuan lain dari penyuluhan ini ialah untuk memberikan motivasi kepada masyarakat terutama yang akan terkena pembebasan hak supaya bersedia merelakan tanah dan/atau bangunan dan/atau benda-benda lainnya dengan pemberian ganti rugi kepada Pemerintah/ Instansi Pemerintah dalam hal ini Pemkab Lumajang yang sedang membutuhkan tanah (*user*) demi pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebelum proses penyuluhan dilaksanakan, dibutuhkan pemahaman yang cukup dari setiap anggota Panitia Pengadaan Tanah atas rencana Pemkab Lumajang untuk melaksanakan pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang. Apabila hal tersebut telah dilakukan, maka akan lebih mudah dalam memberikan materi penyuluhan kepada masyarakat.

Panitia Pengadaan Tanah mengundang (secara tertulis) masyarakat pemilik hak yang akan terkena pelepasan. Penyuluhan berlangsung di tempat yang telah ditentukan dalam undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah yaitu di Balai Desa/ Kantor Kelurahan setempat.

Mengingat pentingnya penyuluhan ini seharusnya seluruh anggota masyarakat yang akan terkena pelepasan hak hadir untuk memenuhi undangan, karena dari sinilah (penyuluhan) masyarakat bisa mengetahui secara langsung maksud dan tujuan dari adanya pelepasan hak. Namun kenyataan di lapangan sangat berbeda, waktu dan tempat pelaksanaan penyuluhan telah ditentukan dalam surat undangan namun masih juga ada sebagian masyarakat yang tidak hadir dalam penyuluhan tersebut. Menurut Bapak Selamat Hadi Riyanto, S.Sos, mereka

(masyarakat) yang hadir saja masih sulit untuk mengerti atas penjelasan dari Panitia Pengadaan Tanah, apalagi mereka yang tidak hadir.<sup>19</sup> Hal inilah yang menjadi hambatan bagi Panitia Pengadaan Tanah dalam menjalankan tugasnya. Hal tersebut tentunya akan berbeda apabila masyarakat yang akan terkena pembebasan hak telah memiliki kesadaran hukum yang tinggi, walaupun mereka tidak hadir tapi langsung paham dan bersedia melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum.<sup>20</sup>

### 3. Ditinjau Dari Budaya Hukum

Kebudayaan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Masyarakat menciptakan budaya (budaya hukum), dalam hal ini yang dimaksud dengan masyarakat ialah lingkungan dimana hukum berlaku dan diterapkan.<sup>21</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, yang dimaksud dengan budaya (sistem) hukum adalah mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).<sup>22</sup> Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan yang berbeda yang harus diserasikan.<sup>23</sup>

Hasil penelitian diperoleh bahwa faktor ini (budaya hukum) merupakan faktor yang memegang peranan penting dalam pengadaan tanah, hal ini terbukti

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.* hal.5.

<sup>22</sup> *Ibid.* hal.38-39.

<sup>23</sup> *Ibid.*

dari banyaknya hambatan yang terjadi. Berikut akan dipaparkan hambatan-hambatan yang terjadi di lapangan.

**a. Pemilik Hak Atas Tanah Tidak Ada Di Tempat/ Tidak Menghadiri Undangan Musyawarah**

Sama halnya dengan penyuluhan, dalam proses musyawarah juga mengalami hambatan/ kendala yang hampir sama. Tidak hadirnya sebagian masyarakat (pemilik hak) membuat *user* dan Panitia Pengadaan Tanah tidak dapat bekerja optimal dan proses pengadaan tanah memakan waktu yang lama sehingga proyek pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lintas timur sedikit terhambat. Kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya sulit tercapai sedangkan tenggang waktu untuk proses musyawarah semakin sempit.

Menurut Bapak Selamat Hadi Riyanto, S.Sos, masalah ini sulit untuk diatasi dan membutuhkan kesabaran yang tinggi dari semua anggota Panitia Pengadaan Tanah. Kesibukan atas pekerjaan yang tidak bisa untuk ditinggalkan dan pemilik hak yang berdomisili di luar Kota Lumajang, menjadi alasannya.<sup>24</sup> Dari data yang diperoleh,<sup>25</sup> salah satu pemilik hak yang dimaksud ialah Bapak Gatot Sucipto. Beliau adalah seorang wirausahawan yang sangat sibuk mengurus usahanya, dan beliau juga bertempat tinggal di luar kota Lumajang serta jarang sekali pulang ke kampung halamannya. Kesibukannya tersebut membuat beliau tidak dapat menghadiri acara musyawarah walaupun telah diundang secara tertulis sebanyak 3 (tiga) kali dan didatangi langsung ke rumahnya oleh Panitia

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Gatot Sucipto selaku pemilik hak yang terkena pembebasan tanah tanggal 25 Maret 2009.

<sup>25</sup> Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007.

Pengadaan Tanah. Namun, pada akhirnya di sela-sela kesibukannya itu beliau masih dapat menyempatkan untuk hadir dalam acara musyawarah meskipun proses musyawarahnya telah berjalan beberapa kali.<sup>26</sup>

#### **b. Ketidaksesuaian Harga Ganti Rugi yang Dirasakan oleh Masyarakat yang Terkena Pembebasan Tanah**

Panitia Pengadaan Tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang pada proses penilaian telah menilai/ menaksir serta mendata harga tanah beserta bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan pada setiap bidang tanah yang akan dilepaskan. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pada waktu musyawarah dalam pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yang terkena pelepasan hak.

Pada saat musyawarah berlangsung Panitia Pengadaan Tanah sebagai pihak yang berkedudukan netral (menengahi) antara *user* dengan para pemegang hak yang akan dibebaskan, memimpin jalannya musyawarah.<sup>27</sup> *User* dan para pemegang hak berkedudukan sama/ seimbang, serta berhak mengajukan pendapatnya masing-masing.<sup>28</sup> Pada dasarnya musyawarah dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para

<sup>26</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Gatot Sucipto selaku pemilik hak yang terkena pembebasan tanah tanggal 25 Maret 2009.

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

<sup>28</sup> Pasal 32 angka (2), Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, *op.cit.*

pemilik yang sudah terdaftar dalam Peta dan Daftar yang telah disahkan.<sup>29</sup> Dengan tujuan untuk menentukan apa dan berapa besarnya ganti kerugian yang diberikan oleh user kepada masyarakat yang akan dibebaskan haknya.<sup>30</sup>

Biasanya, *user* selalu berpedoman pada hasil penilaian harga tanah berdasarkan (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan dan selalu mempertahankan argumennya.<sup>31</sup> Hal ini dilakukan yang pertama untuk membatasi segala bentuk pengeluaran sehingga tidak melebihi anggaran pembangunan yang telah dibuat,<sup>32</sup> yang kedua ialah untuk menekan pengeluaran sehingga user mendapatkan keuntungan yang sangat besar dari adanya proyek pengadaan tanah.<sup>33</sup>

Namun, masyarakat tidak begitu saja mau menerima segala sesuatu yang diajukan oleh *user*. Untuk itulah dibutuhkan musyawarah guna mendapatkan sesuatu yang dirasa adil bagi kedua belah pihak.<sup>34</sup> Kadang, ada juga masyarakat (seseorang) yang memanfaatkan proyek pengadaan tanah untuk mendapatkan keuntungan. Mereka merasa bahwa Pemerintah sedang membutuhkan tanah sehingga mereka dapat menentukan harga tanah setinggi-tingginya, dengan begitu mereka mendapatkan keuntungan yang sangat besar.<sup>35</sup>

Masyarakat yang keberatan atas bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diberikan oleh *user* dapat mengajukan keberatannya tersebut secara tertulis dan ditujukan kepada *user* melalui Panitia Pengadaan Tanah.<sup>36</sup> Salah satu pemegang

<sup>29</sup> Pasal 32 angka (1), *Ibid*.

<sup>30</sup> Pasal 31 angka (1), *Ibid*.

<sup>31</sup> Achmad Rubaie, *op.cit*, hal. vii.

<sup>32</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

<sup>33</sup> Achmad Rubaie, *op.cit*, hal. 11-12.

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 32-34.

<sup>35</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

<sup>36</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

hak yang terkena pembebasan hak yang mengajukan keberatannya ialah Bapak Gatot Sucipto yang memiliki tanah dengan status sertifikat hak milik, berlokasi di Jalan Mahakam, Kelurahan Jogotrunan Kecamatan Lumajang, Kabupaten Lumajang. Beliau dalam surat keberatannya tertanggal 22-2-2007 yang ditujukan kepada Panitia Pengadaan Tanah, beralasan bahwa sebagian tanahnya yang akan dibebaskan untuk pembangunan jalan lintas timur, letaknya sangat strategis yang berada di tepi jalan raya.<sup>37</sup> Oleh *user*, semua tanah yang akan terkena pembebasan/pelepasan akan di harga sesuai dengan NJOP tahun berjalan yaitu sebesar Rp. 40.000,-/M<sup>2</sup>. Sedangkan menurut Bapak Gatot Sucipto harga tanah umum atau sesuai dengan harga pasar yaitu sebesar Rp. 350.000,-/M<sup>2</sup>, dengan demikian beliau mengajukan besarnya harga ganti kerugian sesuai dengan harga umumnya.

**c. Permintaan Ganti Kerugian Masyarakat Pemilik Hak Yang Tanahnya Belum Bersertifikat Sama Besarnya Dengan Tanah Yang Sudah Bersertifikat**

Dari berkas Berita Acara Musyawarah yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah, dapat diketahui bahwa pada acara musyawarah Panitia Pengadaan Tanah telah memberikan penjelasan, termasuk mengenai Hak Milik: yang sudah bersertifikat dinilai dengan 100% (seratus persen), sedangkan yang belum bersertifikat dinilai dengan 90% (sembilan puluh persen). Namun, masyarakat tetap saja mempertahankan argumennya bahwa tanah mereka meskipun belum bersertifikat tidak ada perbedaan dengan tanah yang sudah bersertifikat.

<sup>37</sup> Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007.

Hal tersebut di atas, mereka sampaikan kepada Panitia Pengadaan Tanah dengan alasan bahwa tanah yang mereka miliki itu sangat subur/ produktif serta letak tanah/ pekarangan mereka juga cukup strategis.

#### **d. Adanya Makelar Tanah**

Hambatan yang dirasa sangat mengganggu jalannya musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai besarnya harga ganti kerugian dalam pengadaan tanah ialah adanya makelar tanah. Perannya di balik layar menyulitkan untuk dapat diungkap dan diatasi keberadaannya. Biasanya mereka mempengaruhi para pemilik hak yang terkena pembebasan/ pelepasan untuk tidak mau melepaskan tanah dan/atau bangunan dan/atau benda-benda lain yang ada di atasnya. Di samping itu, mereka juga mempengaruhi pemilik hak agar meminta/ mengajukan harga ganti rugi yang sangat mahal kepada *user*.<sup>38</sup>

Peran seorang makelar tanah dalam menghambat sebuah proyek pengadaan tanah tidak berhenti dari hal-hal tersebut di atas, yang terjadi di lapangan secara kasat mata mereka berusaha menawarkan diri kepada para pemilik hak untuk menjadi kuasanya. Biasanya hal ini terjadi pada pemilik hak atas tanah yang bertempat tinggal di luar kota atau mereka yang sangat sibuk dengan pekerjaannya sehingga tidak ada waktu untuk mengurus segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah dan/atau bangunan yang mereka miliki untuk dilepaskan.

Dengan menjadi kuasa dari pemilik hak untuk mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah dan/atau bangunan yang akan dibebaskan, maka

<sup>38</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamat Hadi Riyanto, S.Sos selaku Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

seorang makelar tanah akan mendapatkan keuntungan yang besar dari pemberian ganti kerugian nantinya. Keuntungan mana didapatkan yang pertama, dari pemilik hak sebagai jasa untuk pengurusan dan yang kedua, didapatkan dari pemberian ganti rugi. Mengenai keuntungan yang didapatkan dari pemberian ganti rugi, biasanya para makelar tanah ini mengajukan harga yang sangat tinggi dengan disertai berbagai alasan pendukungnya. Sebelumnya, pemilik hak meminta harga atau telah menentukan harga tanah dan/atau bangunannya kepada makelar, sehingga dari sinilah para makelar tanah dapat mengkalkulasi berapa besar keuntungan yang akan didapatkannya.

Besarnya harga yang diminta oleh pemilik hak telah ditentukan. Untuk itu, pada saat acara musyawarah makelar tanah akan mengajukan besaran harga ganti rugi yang lebih besar kepada Panitia Pengadaan Tanah daripada harga yang telah ditentukan oleh pemilik hak kepadanya. Apabila besaran harga yang diajukan oleh makelar itu diterima oleh *user*, maka mereka akan mendapat keuntungan dari selisih antara harga yang diajukannya pada saat musyawarah dengan harga yang diminta/ ditentukan oleh pemilik hak.

Keberadaan makelar tanah ini sangat meresahkan masyarakat, terutama *user* selaku pihak yang membutuhkan tanah. Masyarakat khususnya para pemilik hak atas tanah merasa tertekan karena mereka (makelar) biasanya dalam menawarkan jasanya disertai dengan *pressure* (tekanan) kepada pemilik hak supaya pemilik hak tersebut mau menggunakan jasanya.<sup>39</sup> Bagi Pemerintah/ Instansi Pemerintah selaku *user*, adanya makelar tanah membuat besarnya biaya pengeluaran untuk sebuah proyek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum semakin tinggi/ besar. Keuntungan yang

<sup>39</sup> *Ibid.*

didapatkan oleh Pemerintah dari adanya proyek pengadaan tanah seharusnya berjumlah besar dan dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan rakyat (dimasukkan kedalam kas daerah) namun dengan keberadaan makelar tanah keuntungan tersebut menjadi berkurang/ kecil dan hanya bisa dinikmati oleh satu pihak saja (makelar).<sup>40</sup>

### **C. Upaya Yang Dapat Dilakukan Untuk Mengatasi Hambatan-Hambatan Demi Lancarnya Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

#### **1. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah Selaku *User***

##### **a. Melakukan Penawaran kepada Pemilik Hak terhadap Besarnya Harga Ganti Rugi yang akan Dibayarkan**

Pembangunan jalan lintas timur menggunakan anggaran pembangunan dalam APBD tahun 2007 yang sebelumnya telah ditetapkan besaran anggarannya. Anggaran mana bisa dikatakan sangat terbatas atau dengan kata lain Pemkab Lumajang selaku *user* bersama-sama dengan instansi terkait harus menggunakan/ memanfaatkan anggaran dana tersebut seefektif mungkin supaya biaya untuk proyek pembangunan jalan lintas timur tidak melebihi dana yang telah dianggarkan tersebut. Dan apabila di kemudian hari terdapat kelebihan dana dari adanya proyek ini, maka dana tersebut dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat Lumajang pada khususnya.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

Untuk mengatasi keterbatasan dana yang digunakan untuk membiayai proyek pembangunan jalan lintas timur tersebut, maka *user* melakukan penawaran kepada pemilik hak yang terkena pelepasan hak. Penawaran ini harus memiliki landasan hukum yang menyertainya, sehingga kepentingan rakyat tidak dirugikan dan keadilan sosial juga turut terwujud. *User* melakukan penawaran berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut:

- 1) Lokasi dan letak tanah;
- 2) Status tanah;
- 3) Peruntukan tanah;
- 4) Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- 5) Sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- 6) Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Apabila hal di atas masih juga tidak dapat diterima oleh pemilik hak, maka *user* melakukan penawaran lagi yang sewajar-wajarnya dan menaikkan harga lebih tinggi dari harga awal yang ditawarkan. Naiknya harga penawaran yang dilakukan oleh *user* dengan mengingat pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh instansi terkait (Panitia Pengadaan Tanah).

Prinsip-prinsip keadilan juga menyertai penawaran harga ganti rugi yang diberikan oleh *user* kepada pemilik hak. Dengan ini, maka akan didapatkan besarnya harga ganti rugi yang pantas diterima oleh masyarakat. Sehingga dengan adanya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan

umum, masyarakat yang terkena pembebasan hak juga dapat merasakan keuntungan dan kesejahteraan. Dengan demikian tidak ada pihak yang dirugikan, pemilik hak mendapatkan ganti rugi yang pantas dan dapat melanjutkan kehidupannya lebih sejahtera lagi, sedangkan *user* mendapatkan lahan/ tanah untuk digunakan kepentingan rakyat.

#### **b. Menetapkan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian**

Musyawarah telah dilaksanakan dan sudah mendapatkan keputusan mengenai bentuk serta besarnya ganti kerugian yang diberikan oleh *user* kepada masyarakat yang terkena pembebasan. Untuk itu, guna menjamin kepastian hukum mengenai hal tersebut, maka perlu dikeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Keputusan tersebut dikeluarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang dalam hal ini tertuang dalam Surat Keputusan Panitia Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Di Kabupaten Lumajang Nomor: PPT/01/2007 tentang Bentuk Dan Besarnya Ganti Rugi Atas Tanah, Bangunan, Tanaman Dan Benda-Benda Lain Yang Berkaitan Dengan Tanah Sesuai Hasil Musyawarah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Kegiatan Pembelian Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang.<sup>42</sup>

Namun, apabila hal tersebut di atas mendapat keberatan dari masyarakat yang terkena pelepasan hak karena besarnya ganti kerugian dirasa kurang layak, maka diselesaikan dengan cara musyawarah. Selanjutnya, setelah proses musyawarah mendapatkan kesepakatan tentang besarnya harga ganti rugi, maka Bupati mengeluarkan surat keputusan (SK) yakni Surat Keputusan Bupati Lumajang Nomor: 188.45/ /427.12/2007 tentang Bentuk Dan Besarnya Ganti

<sup>42</sup> *Ibid.*

Rugi Atas Tanah, Bangunan, Tanaman Dan Benda-Benda Lain Yang Berkaitan Dengan Tanah Sesuai Hasil Musyawarah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Kegiatan Pembelian Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang.<sup>43</sup>

## 2. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Panitia Pengadaan Tanah

### a. Melakukan Sosialisasi melalui Pendekatan-Pendekatan Intensif/ Persuasif Kepada Masyarakat Terutama Yang Terkena Pembebasan Hak

Perkembangan ekonomi yang sangat cepat menuntut masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhannya. Oleh karena itu, mereka bekerja untuk mendapatkan uang guna memenuhi kebutuhannya tersebut. Kesibukan atas pekerjaan menyebabkan seseorang dituntut untuk lebih banyak bermobilisasi di luar rumah. Interaksi dengan lingkungan/ masyarakat sekitar tempat tinggal sangat minim sekali dilakukan. Hal yang demikian itu biasa terjadi di daerah perkotaan,<sup>44</sup> seperti halnya di kota Lumajang.

Atas dasar hal tersebut di atas, maka penulis mempunyai suatu pemikiran untuk membantu Pemerintah dan Panitia Pengadaan Tanah guna menyelesaikan hambatan tentang kurangnya sosialisasi/ penyuluhan serta tidak hadirnya para pemegang hak pada waktu acara penyuluhan. Biasanya yang terjadi di masyarakat, proses penyuluhan/ sosialisasi (dalam hal ini mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) masih

<sup>43</sup> Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang Tahun 2007.

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, 1990, *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, hal 153-161.

menggunakan cara atau metode penyuluhan secara langsung/ *face to face*. Cara ini memang sangat diharuskan oleh undang-undang,<sup>45</sup> namun masih terdapat kelemahan yakni apabila pemilik hak tidak hadir maka mereka tidak ikut serta dalam acara penyuluhan sehingga pemahaman atas pengadaan tanah menjadi kurang.

Disini, penulis menawarkan alternatif/ cara lain dalam penyampaian materi terutama kepada mereka yang tidak dapat hadir dalam acara sosialisasi/ penyuluhan. Cara ini dapat dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yaitu dengan cara memberikan materi-materi penyuluhan dalam bentuk tertulis (buku) atau dalam bentuk *file* yang disimpan dalam CD (*compact disc*) kepada pemegang hak yang tidak dapat hadir dalam acara penyuluhan. Metode pendekatan seperti ini memang membutuhkan dana/ biaya yang tidak sedikit, namun dengan cara ini maka tugas dari Panitia Pengadaan Tanah diharapkan menjadi lebih mudah.

**b. Memberikan Pertimbangan-Pertimbangan yang Membangun Kepada Pemerintah Daerah (*User*) dan Para Pemegang Hak pada Setiap Proses dalam Pengadaan Tanah**

Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman yang berkaitan dengan tanah telah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Panitia Pengadaan Tanah, namun terdapat keberatan-keberatan dari pemilik hak, maka dilakukanlah musyawarah. Pada proses inilah Panitia Pengadaan Tanah memberikan pertimbangan-pertimbangan yang sifatnya membangun kepada kedua

<sup>45</sup> Pasal 32 angka (1), Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, *Op.Cit.*

belah pihak. Hal tersebut dilakukan supaya proses musyawarah bisa berjalan lancar dan proyek pengadaan tanah dapat segera selesai sehingga pembangunan jalan (fisik) dapat segera dilaksanakan. Pertimbangan mana oleh Panitia Pengadaan Tanah kepada para pemilik hak yang mengajukan keberatan dilakukan dengan cara memberikan pengarahan dan juga nasihat secara langsung pada saat musyawarah berlangsung. Sedangkan pertimbangan yang ditujukan kepada *user*, dilakukan secara tertulis melalui surat pertimbangan yang disertai dengan berita acara musyawarah.<sup>46</sup>

### **c. Memberdayakan Masyarakat/ Pemilik Hak untuk Turut Aktif dalam Proses Musyawarah**

Upaya ini dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan cara mengundang para pemilik hak yang terkena pelepasan hak untuk secara langsung datang dan turut aktif di dalam acara musyawarah. Panitia Pengadaan Tanah berupaya keras supaya para pemilik hak dapat menghadiri acara musyawarah. Cara yang dilakukan biasanya dengan memberikan nasihat-nasihat yang berupa bujuk rayuan yang sifatnya positif. Hal ini dilakukan untuk membatasi ruang gerak dari eksistensi makelar tanah. Dengan hadirnya pemilik hak dan dengan tidak memberikan kuasanya kepada seseorang, maka diharapkan makelar tanah tidak akan ada lagi.<sup>47</sup>

## **3. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemilik Hak Atas Tanah Yang Terkena Proyek Pengadaan Tanah**

<sup>46</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamet Hadi Riyanto, S.Sos Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

<sup>47</sup> *Ibid.*

**a. Berusaha Menyempatkan Waktu Untuk Memenuhi Undangan Panitia Pengadaan Tanah**

Butuh kesadaran tinggi dan usaha yang keras dari pemilik hak untuk dapat memenuhi undangan dari Panitia Pengadaan Tanah dalam acara penyuluhan dan musyawarah, ditengah-tengah kesibukan mereka bekerja. Sebagai warganegara Indonesia yang baik, sudah seharusnya kita berjuang dan berkorban demi bangsa dan negara ini. Berusaha menyempatkan waktu untuk memenuhi undangan dari Panitia Pengadaan Tanah guna menghadiri dan mengikuti jalannya proses penyuluhan dan musyawarah merupakan suatu bentuk perjuangan dan pengorbanan kepada bangsa dan negara. Oleh karena itu, kapan lagi kita akan berjuang dan berkorban buat bangsa dan negara ini kalau bukan sekarang (pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum).<sup>48</sup>

**b. Turut aktif dalam proses musyawarah**

Sebetulnya tidak hadirnya sebagian masyarakat itu tidak menjadi kendala apabila mereka memberikan kuasa kepada seseorang yang mereka percaya.<sup>49</sup> Namun, kenyataan di lapangan, mereka tidak hadir dan tidak memberikan kuasa kepada seseorang.<sup>50</sup> Hal ini dapat menyebabkan maraknya praktik makelar tanah.

Untuk mengatasi hal tersebut di atas, maka kita (pemilik hak) seharusnya dapat berperan aktif/ turut aktif secara langsung menghadiri dan mengikuti setiap

<sup>48</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Gatot Sucipto pemilik hak yang terkena pembebasan tanah tanggal 25 Maret 2009.

<sup>49</sup> Pasal 33 angka (2), Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, *op cit*.

<sup>50</sup> Hasil wawancara dengan Bpk. Selamet Hadi Riyanto, S.Sos Ka. Sub. Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Lumajang tanggal 23 Maret 2009.

proses pengadaan tanah mulai dari awal (penyuluhan) sampai dengan akhir, yakni proses pelepasan hak.



## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Pada bagian akhir ini dan dengan melihat kajian-kajian yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan, antara lain bahwa:

1. Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang, antara lain:

a. Ditinjau Dari Substansi Hukum

Tidak ditemukan hambatan.

b. Ditinjau Dari Struktur Hukum

Kurang optimalnya kinerja panitia pengadaan tanah khususnya dalam proses penyuluhan di lapangan.

c. Ditinjau Dari Budaya Hukum

1) Pemilik hak atas tanah tidak ada di tempat/ tidak menghadiri undangan musyawarah;

2) Ketidaksesuaian harga ganti rugi yang dirasakan oleh masyarakat yang terkena pembebasan tanah;

3) Permintaan ganti kerugian masyarakat pemilik hak yang tanahnya belum bersertifikat sama besarnya dengan tanah yang sudah bersertifikat;

4) Adanya makelar tanah.

2. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*), Panitia Pengadaan Tanah dan Pemilik Hak Atas Tanah untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada demi lancarnya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, antara lain:

a. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah/ Instansi Pemerintah (*user*)

- 1) Melakukan Penawaran kepada Pemilik Hak terhadap Besarnya Harga Ganti Rugi yang akan Dibayarkan
- 2) Menetapkan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

b. Upaya yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah:

- 1) Melakukan Sosialisasi melalui Pendekatan-Pendekatan Intensif/ Persuasif Kepada Masyarakat Terutama Yang Terkena Pembebasan Hak
- 2) Memberikan Pertimbangan-Pertimbangan yang Membangun Kepada Pemerintah Daerah (*User*) dan Para Pemegang Hak pada Setiap Proses dalam Pengadaan Tanah
- 3) Memberdayakan Masyarakat/ Pemilik Hak untuk Turut Aktif dalam Proses Musyawarah

c. Upaya yang dilakukan oleh Pemilik Hak Atas Tanah

- 1) Berusaha Menyempatkan Waktu Untuk Memenuhi Undangan Panitia Pengadaan Tanah
- 2) Turut aktif dalam proses musyawarah

## B. Saran

1. Bagi pembuat peraturan perundang-undangan diharapkan dalam membuat peraturan perundang-undangan lebih memihak kepada kepentingan bangsa dan negara, sehingga dengan demikian maka tujuan dari hukum itu jelas untuk tercapainya keadilan dan kemakmuran bagi seluruh bangsa Indonesia.
2. Terkait dengan banyaknya pengalaman yang didapatkan di dalam proyek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pembangunan jalan lintas timur Kabupaten Lumajang, diharapkan kepada semua instansi terkait (yang tergabung dalam Panitia Pengadaan Tanah) dapat lebih profesional lagi dalam bekerja, sehingga semua hambatan yang ada dapat teratasi dengan baik, mengingat masih akan ada lagi proyek-proyek pengadaan tanah nantinya dan yang sekarang (2009) sedang dikerjakan ialah pembangunan jalan lintas selatan mulai dari Propinsi Jawa Barat sampai dengan Propinsi Jawa Timur.
3. Kepada Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, diharapkan lebih serius lagi untuk meningkatkan mutu pendidikan. Karena kesadaran pada masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terbentuk dari sektor ini. Sehingga masyarakat Indonesia dapat lebih arif dan bijaksana dalam menanggapi semua permasalahan yang ada terutama dalam hal pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1983. *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan Di Indonesia*. Bandung: Alumni
- Ali, Zainuddin. 2008. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Alrasid, Harun. 2004. *Naskah UUD 1945, Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*. Jakarta : Universitas Indonesia (UI-Press)
- Ashshofa, Burhan. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*. Yogyakarta: Citra Media Hukum
- Chomzah, Ali Achmad. 2003. *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- Gautama, Sudargo. 1980. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Djambatan
- Harsono, Boedi. 2006. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Teruna Grafica
- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. 2004. *Hak-Hak Atas Tanah, Seri Hukum Harta Kekayaan*. Jakarta: Prenada Media
- Murad, Rusmadi. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni
- Mustafa, Bachsan.1988. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Bandung: Remadja Karya
- Parlindungan, A.P.. 1993. *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju

- Rubaie, Achmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*.  
Malang: Bayumedia
- Soekanto, Soerjono. 1990. *Sosiologi, Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers
- Soerjono Soekanto. 1983. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.  
Jakarta: Rajawali Pers
- Soetomo. 1984. *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*.  
Surabaya: Usaha Nasional
- Soimin, Soedharyo. 2004. *Status Hak Dan Pembebasan Tanah, Edisi Kedua*.  
Jakarta: Sinar Grafika
- Sumardjono, Maria S.W.. 2007. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas
- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widiyanti. 1988. *Pembaharuan Hukum Agraria Beberapa Pemikiran*. Jakarta: Bina Aksara
- Suryokumoro, Herman, dkk. 2005 *Pedoman Penulisan Tugas Akhir, Makalah, Kuliah Kerja Lapangan, Program Pemberdayaan Masyarakat*.  
Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
- Sutedi, Adrian. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syah, Iskandar Mudakir. 2007. *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka.

**SKRIPSI:**

Fikri Kurniawan. 2004. *Efektifitas Pasal 9 Keppres RI No.55 Tahun 1993 Tentang Musyawarah Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Akses Jembatan Surabaya-Madura*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Adhitya Narotama. 2009. *Penerapan Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal Terkait Dengan Tugas Bapepam-LK Terhadap Notaris Sebagai Profesi Penunjang Pasar Modal (Studi Di Bapepam-LK Jakarta)*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

**LAPORAN:**

Laporan Akhir Pertanggungjawaban Panitia Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lintas Timur Kabupaten Lumajang. Tahun 2007

Dokumen Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Kabupaten Lumajang. Tahun 2006

Dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) Pembangunan Jalan Lingkar Timur Kota Lumajang Badan Perencanaan Daerah (Bappeda) Lumajang Badan Pusat Statistik Kabupaten Lumajang. *Kabupaten Lumajang Dalam Angka, Lumajang Regency In Figures 2008*. Katalog BPS : 1401.3508

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

#### **SITUS INTERNET**

<http://www.kamushukum.com>

<http://www.legalitas.org>

<http://www.lumajang.go.id>

