

PEMBANGUNAN JALAN TOL DI INDONESIA: KENDALA PEMBEBASAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BAGI KEPENTINGAN UMUM DAN GAGASAN UPAYA PENYELESAIANNYA

*Senthot Sudirman**

Abstract: The study is aimed at (a) identifying both legal and empirical constraints inhibiting the process of land clearing which is one the important factors in land acquisition for public facilities, and (b) suggesting the concept of solving the problem, especially on the construction of Trans Java toll road. The research is done by library studies including legislations, documents, interviews. The efforts to solve the problems on land clearance was based on academic studies using references such as books, legislations, empirical and data and facts and actors opinions. Several constraints already identified are: (a) the difficulty of achieving an agreement on the amount of compensation caused by (i) the minimum knowledge awareness on the social function of land (ii) the importance of infrastructure building, including toll roads, (iii) the limited fund for land acquisition, (iv) the dispute on land ownership, (v) the existence of land acquisition objects by BUMN, BUMD and wakaf land, (b) the incomplete file on land acquisition, (c) the invalid evidence of land ownership, (d) the presence of land speculators, (e) the presence of provocateurs (f) the weak cooperation of private-state scheme, etc.

Keywords: *constraints, land clearance, land acquisition, public facilities.*

Intisari: Artikel ini menyajikan dua hal: (a) hasil identifikasi beberapa kendala yuridis dan empiris yang menghambat proses pembebasan tanah sebagai salah satu tahapan sangat penting dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, dan (b) usulan gagasan upaya untuk menyelesaikan kendala tersebut, khususnya pembangunan jalan tol Trans Jawa. Pendekatan studi yang digunakan adalah studi pustaka termasuk peraturan perundang-undangan, dokumentasi, dan wawancara. Gagasan upaya pemecahan kendala pembebasan tanah dirumuskan berdasarkan hasil penelaahan akademis berdasarkan referensi berupa pustaka, peraturan perundang-undangan, data dan fakta empiris, serta pendapat para pelaku pembebasan tanah di lapangan. Beberapa kendala pembebasan tanah yang teridentifikasi: (a) kesulitan mencapai kesepakatan besar ganti kerugian oleh karena (i) rendahnya pengetahuan dan kesadaran pemilik tanah tentang fungsi sosial hak atas tanah, (ii) pentingnya pembangunan infrastruktur termasuk jalan tol, (iii) keterbatasan dana pengadaan tanah, (iv) adanya sengketa kepemilikan tanah, dan (v) adanya obyek pengadaan tanah dari Pemerintah, BUMN, BUMD, dan tanah wakaf, (b) kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah, (c) ketidaksesuaian alat bukti kepemilikan tanah, (d) adanya spekulasi tanah, (e) adanya provokator, (f) lemahnya skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), dan lain-lainnya.

Kata kunci: kendala, pembebasan tanah, pengadaan tanah, kepentingan umum

A. Pengantar

Pembangunan berbagai infrastruktur sangat diperlukan untuk mendukung pembangunan perekonomian bangsa. Salah satu infrastruktur yang dimaksudkan adalah jalan tol. Pembangunan jalan tol merupakan salah satu jenis pembangunan untuk kepentingan umum (Butir

a) Pasal 5 Perpres No. 36 Tahun 2005¹ dan Prepres No. 65 Tahun 2006², serta Pasal 10 butir (b) UU

¹ Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Baca Pasal 5 tentang Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang meliputi 19 jenis pembangunan.

² Prepres No. 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

* Dosen di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

No.2 Tahun 2012)³. Sebagai konsekuensi dari nomenklatur pembangunan untuk kepentingan umum ini, maka untuk pembangunan jalan tol penyediaan tanahnya harus dilakukan melalui mekanisme pengadaan tanah. Dalam mekanisme pengadaan tanah ini ditempuh cara musyawarah untuk mencapai sepakat antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sebagai pihak yang memerlukan tanah dengan pihak pemilik tanah sebagai pihak yang menyerahkan tanah. Hal yang disepakati antara kedua belah pihak tersebut adalah bentuk dan besar ganti rugi (kerugian). Oleh karena itu, kelancaran proses pengadaan tanah akan menentukan nasib kelancaran pembangunan jalan tol secara keseluruhan.

Pembangunan jalan tol diproyeksikan untuk dapat memfasilitasi dan mengakselerasi arus peredaran barang dan jasa antar daerah sebagai salah satu tulang punggung perekonomian bangsa. Dalam konteks memfasilitasi, pembangunan jalan tol telah dirasakan oleh berbagai pihak dalam mempermudah dan memperlancar berbagai jenis aktifitas perekonomian yang dilakukan antar daerah. Dapat dibayangkan bagaimana kerugian yang akan terjadi jika proses distribusi antar daerah atas barang dan jasa yang jumlahnya sangat besar terpaksa harus dilakukan melalui jalan-jalan umum yang hampir selalu dalam keadaan sempit, rusak, dan macet⁴. Jika hal itu terus terjadi, maka terjadinya kondisi arus perekonomian yang macet dan mandeg tentu menjadi jawabannya. Dalam konteks mengakselerasi, jalan tol yang telah berhasil dibangun dan dioperasikan

memang telah terbukti dapat mempercepat proses transportasi barang dan jasa jika dibandingkan dengan yang telah dilakukan melalui jalur-jalur umum yang selalu terkendala kemacetan selama ini. Oleh karena itu, banyak manfaat positif yang dapat dilakukan dengan keberadaan jalan tol tersebut⁵.

Berangkat dari pentingnya manfaat jalan tol itulah, Pemerintah dengan mitra swastanya selalu berupaya keras untuk mempercepat pembangunannya. Dalam skala nasional, Pemerintah telah mengagendakan pembangunan jalan tol Trans Sumatra, Trans Kalimantan, dan Trans Jawa. Namun demikian, realita pelaksanaannya di lapangan menunjukkan pelbagai kendala, terutama kendala pembebasan tanah dalam proses pengadaan tanah. Sebagai contoh untuk melihat kesenjangan antara keinginan dan kenyataan pembangunan jalan tol di Indonesia dan berbagai kendala pembebasan tanahnya, dalam tulisan ini digunakan contoh pembangunan Jalan Tol Trans Jawa.

Jalan Tol Trans Jawa (JTTJ) dengan panjang sekitar 1.212 km yang membentang dari Merak hingga Banyuwangi merupakan prioritas utama pembangunan jalan tol dan diagendakan untuk dapat beroperasi pada akhir tahun 2014⁶. Namun dalam kenyataannya, target tersebut tidak dapat terpenuhi, walaupun ada sepanjang 289 km diantaranya telah beroperasi yaitu ruas Merak-Jakarta-Cikampek-Palimanan-Kanci, ruas Semarang-Solo Seksi A, B, C, serta ruas Surabaya-Gempol. Sementara sisanya sepanjang 653,85 km, yang terbagi ke dalam 10 ruas proyek jalan tol Trans Jawa ini belum dapat beroperasi. Kesepuluh

Kepentingan Umum. Baca Pasal 5 tentang Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang meliputi 7 (tujuh) jenis.

³ Pasal 10 butir (b) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Baca Pasal 10 tentang Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk membangun 18 jenis pembangunan.

⁴ Lihat keadaan jalan Pantura.

⁵ Lihat manfaat jalan tol Semarang-Bawen, Surabaya-Gempol yang mampu mempercepat transportasi antara kedua wilayah tersebut.

⁶ Anonim. 2012. Pembebasan Lahan Trans Jawa Capai 710,29 ha. <http://www1.pu.go.id/uploads/berita/ppw240209rnd.htm>, diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 19.30 wib.

ruas proyek jalan tol yang dimaksud ini adalah (a) Cikopo-Palimanan, (b) Kanci-Pejagan, (c) Pejagan-Pemalang (57,50 km), (d) Pemalang-Batang (39 km), (e) Batang-Semarang (75 km), (f) Semarang-Solo (75,5 km), (g) Solo-Mantingan (20,9 km), (h) Mantingan-Ngawi-Kertosono (49,51 km), (i) Kertosono-Mojokerto (41,65), dan (j) Mojokerto-Surabaya (34 km). Diantara 10 ruas jalan tol tersebut tujuh bagian ruasnya dalam tahap pembebasan lahan, dan tiga ruas sisanya dalam tahap konstruksi yaitu ruas Kanci-Pajegan, Semarang-Solo, dan Kertosono-Mojokerto (Hermanto Dardak, Dirjen Bina Marga)⁷. Data ini menggambarkan bahwa proses pengadaan tanah merupakan tahapan yang masih sangat terkendala dalam keseluruhan proses pembangunan jalan tol, dan penting diperhatikan bahwa proses pembebasan tanah merupakan kunci dalam pengadaan tanah. Oleh karena itu, penulis berkeyakinan bahwa terkendalanya proses pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ini merupakan penyebab utama terkendalanya proses pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut.

Selaras dengan asumsi penulis tersebut terdapat pernyataan Menteri Pekerjaan Umum Joko Kirmanto (2012) bahwa pembebasan tanah merupakan penyebab terkendalanya pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Tras Jawa⁸, terutama ruas Semarang-Batang-Cirebon. Hery Marzuki (Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementrian PU, 2012) juga membenarkan hal tersebut melalui pernyataannya bahwa rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang terancam batal, disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total, bahkan Tim Pengadaan

Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan. Lebih lanjut Marzuki menegaskan bahwa kegagalan pembebasan tanah ini disebabkan karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

Pernyataan Marzuki mengenai kendala pembebasan tanah di atas hanya salah satu dari banyak kendala lainnya. Oleh karena itu penting dilakukan studi untuk identifikasi berbagai kendala yang secara yuridis maupun empiris menghambat proses pembebasan tanah sebagai salah satu tahapan yang sangat penting dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, seperti jalan tol Trans Jawa ini. Selanjutnya diperlukan gagasan mengenai upaya-upaya untuk memecahkan dan menyelesaikan berbagai kendala dalam pembebasan tanah tersebut, sebagai bahan masukan bagi para pembuat kebijakan dan para pemegang otoritas serta pelaku pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, khususnya pembangunan jalan tol.

Pendekatan studi yang digunakan penulis untuk mengidentifikasi kendala-kendala pembebasan tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, khususnya jalan tol ini adalah studi pustaka termasuk peraturan perundang-undangan, dokumentasi, dan survei lapangan dengan wawancara. Beberapa alternatif upaya pemecahan kendala pembebasan tanah dirumuskan berdasarkan hasil penelaahan akademis oleh penulis sesuai jenis kendala pembebasan tanah hasil identifikasi. Penelaahan akademis ini didasarkan pada berbagai referensi baik yang berupa pustaka, peraturan perundang-undangan, data dan fakta empiris serta pendapat para pelaku pembebasan tanah di lapangan.

B. Posisi Jalan Tol dalam Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pengertian “kepentingan umum” dalam konteks pengadaan tanah telah disebut dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pem-

⁷ Maesaroh dan Febrianto H. 2012. Trans Jawa Sulit Rampung 2014. <http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.SulitRampung.2014.diunduh.pada.Tgl.18.Sep-tember.2014.pukul.14.30.wib>.

⁸ *Loc.cit.*

bangunan bagi kepentingan umum. Frasa “kepentingan umum” ini ditemukan dalam banyak sumber, yaitu: (a) “..Untuk *kepentingan umum*, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”⁹; (b) “...Untuk *kepentingan umum* termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan untuk pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”¹⁰; (c) “pembangunan mempunyai sifat *kepentingan umum* apabila kegiatan tersebut menyangkut: (i) kepentingan Bangsa dan Negara, dan atau (ii) kepentingan masyarakat luas, dan atau (iii) kepentingan rakyat banyak/bersama, dan atau (iv) kepentingan pembangunan”¹¹; (d) “*kepentingan umum*” adalah kepentingan Bangsa dan Negara dan atau kepentingan masyarakat luas¹²; (e) *Kepentingan umum* adalah kepentingan Bangsa dan Negara dan atau kepentingan masyarakat bersama dan atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

⁹UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negar 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

¹⁰ Pasal 1, UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (Ln 1961/288: Tln No. 2324, Lembaran Negara Dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1961).

¹¹ Pasal 1, Inpres No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

¹² Penjelasan Pasal 32 UU Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3451)

¹³ Penjelasan Pasal 49 UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Nomor 35).

Istilah “kepentingan umum” juga ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang didefinisikan sebagai “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”¹⁴ dan “kepentingan Bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”¹⁵. Pengertian “kepentingan umum” yang sama dengan yang tertera dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut juga dikemukakan dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012¹⁶.

Berdasarkan pengertian mengenai “kepentingan umum” tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa “pembangunan untuk kepentingan umum” adalah berbagai jenis pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari beberapa pengertian mengenai istilah “kepentingan umum” dari pembangunan untuk kepentingan umum di atas, secara eksplisit oleh Pemerintah telah dijabarkan ke dalam jenis-jenis pembangunanan untuk kepentingan umum melalui Pasal 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 serta Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012. Dalam Pasal 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa ada 19 jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum, 7 (tujuh) jenis pembangunan (dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 5), dan 18 (delapan jenis) (dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 10).

¹⁴ Pasal 1, angka 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Pasal 1, angka 5 Perpres No. 65 Tahun 2006.

¹⁵ Pasal 1 angka 6, UU Nomor 2 Tahun 2002. Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁶ Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 156).

Dari kedua Perpres dan undang-undang tentang pengadaan tanah tersebut dapat dipetik informasi bahwa pemerintah telah mempersempit jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum dari 19 jenis (Pasal 5, Perpres No. 36 Tahun 2005) menjadi 7 jenis (Pasal 5, Perpres No. 65 Tahun 2006). Namun demikian, jenis pembangunan untuk kepentingan umum tersebut diperlebar lagi menjadi 18 jenis (Pasal 10, UU No. 2 Tahun 2012).

Informasi tersebut menggambarkan adanya reorientasi cara pandang Pemerintah mengenai jenis-jenis pembangunan yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum dari waktu ke waktu sebagai fungsi dari tuntutan kebutuhan dan keadaan. Hal ini tentu akan membawa konsekuensi terhadap beban pemerintah dalam pengadaan tanah.

Dari ketiga peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum tersebut, memposisikan jalan tol sebagai salah satu jenis diantaranya yang konsisten disebutkan. Mengingat jalan tol memiliki karakteristik yang memanjang dan dapat meliputi beberapa bagian wilayah administrasi yang berbeda, dengan berbagai variasi kondisi fisik wilayah, sosial dan budayanya, maka pembahasan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol menjadi sangat penting, khususnya jika dikaitkan dengan pembebasan lahan selalu menjadi masalah utamanya. Disamping itu, banyaknya jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori 'pembangunan untuk kepentingan umum' mengisyaratkan bahwa Pemerintah akan menghadapi permasalahan pengadaan tanah yang tidak ringan, khususnya dalam proses pembebasan tanah. Oleh karena itu, informasi mengenai jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum ini menjadi penting untuk menggambarkan beban permasalahan pembebasan tanah yang akan dihadapi oleh Pemerintah pada masa-masa yang akan datang,

disamping pembebasan tanah untuk pembangunan jalan tol.

B. Manfaat Jalan Tol

Pembangunan dan pengoperasian jalan tol trans Jawa akan memberikan manfaat langsung dan tidak langsung baik manfaat yang *tangible* maupun manfaat yang *intangible*¹⁷: *Pertama*. Proses pembangunan jalan tol Trans Jawa diperkirakan akan menciptakan lebih dari 136 juta jam kerja untuk kelompok pekerja biasa, pekerja terampil dan koordinator yang setara 97 ribu pekerja. *Kedua*. Kebutuhan material yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pekerjaan ini sangat besar dan akan berpengaruh secara signifikan terhadap pertumbuhan banyak sektor ekonomi dan industri-industri lokal. Diperkirakan pembangunan jalan tol Trans Jawa akan membutuhkan lebih dari 65 juta zak semen, lebih dari 3,1 juta m³ pasir, lebih 10,9 juta m³ agregat kasar, dan agregat halus sebanyak 5,08 juta m³. *Ketiga*. Pengoperasian jalan tol Trans Jawa memiliki potensi memberikan pendapatan langsung dari pembayaran tariff tol. Berdasarkan proyeksi volume lalu lintas harian rata-rata, maka pada tahun 2015 jalan tol Trans Jawa berpotensi memberikan pendapatan langsung sebesar Rp. 10,857 milyar, dan terus meningkat sejalan dengan peningkatan volume lalu lintas di ruas-ruas jalan tol Trans Jawa. Sesuai skenario pengembangan jaringan yang ada maka pada tahun 2020, jaringan jalan tol Trans Jawa memiliki potensi pendapatan sebesar Rp.13,312 milyar dan kembali meningkat menjadi Rp. 15,558 milyar pada tahun 2025. *Keempat*. Diperkirakan wilayah-wilayah di sekitar jalan tol Trans Jawa akan mengalami kenaikan NJOP rata-rata sebesar 30% per tahun. *Kelima*. Manfaat terhadap tingkat keselamatan lalu lintas dalam pengope-

¹⁷Anonim. 2013. Manfaat Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa <http://dedyunawan.com/2013/07/17/manfaat-pembangunan-jalan-tol-trans-jawa.diunduh.pada.Tgl.23.Sep.2014.pukul.16.30.wib>.

rasian jalan tol Trans Jawa tidak dianalisis secara kuantitatif, namun berdasarkan inventarisasi, identifikasi dan telaah terhadap faktor-faktor penyebab kecelakaan lalu lintas maka diperkirakan akan terjadi penurunan angka kecelakaan lalu lintas secara signifikan.

Keenam. Peningkatan kualitas lingkungan juga diprediksi akan menjadi salah satu manfaat yang diperoleh dari pengoperasian jalan tol Trans Jawa. Peningkatan kecepatan kendaraan dibandingkan dengan jalan non tol akan berakibat pada penghematan konsumsi bahan bakar yang cukup signifikan. Hasil perhitungan menunjukkan akan terjadi penghematan pemakaian BBM sebesar 44% pada tahun 2015 pada wilayah-wilayah yang dilewati oleh jalan tol Trans Jawa, dan kemudian menurun menjadi 38,5% pada tahun 2020 dan 30,9% pada tahun 2025.

Ketujuh. Menteri PU, Joko Kirmanto menyatakan bahwa pembangunan jalan Tol umumnya berdampak terhadap pengembangan kawasan dan pertumbuhan ekonomi wilayah, serta mendukung pertumbuhan kawasan¹⁸. Disamping itu, terbukanya kawasan tertentu oleh adanya pembangunan jalan tol juga diikuti oleh perubahan penggunaan lahan pertanian (sawah, tegalan, dan pekarangan) menjadi kawasan permukiman, pabrik, dan industri yang hal ini dicontohkan di sepanjang segmen jalan tol Semarang-Bawen¹⁹.

Uraian mengenai pentingnya manfaat pembangunan jalan tol bagi berbagai pihak sangat relevan dengan pentingnya pembahasan mengenai hal-hal yang menghambat proses pembebasan

tanah serta upaya penyelesaiannya agar segera dapat diakselerasi pewujudan pembangunan jalan tol yang sangat bermanfaat ini.

C. Pembebasan Tanah Menghambat Perkembangan Pembangunan Jalan Tol di Indonesia

Volume lahan yang dapat diselesaikan sampai dengan tahun 2011 adalah baru mencapai 39,70% dari total kebutuhan seluas 4.734,48 ha untuk 10 ruas tol dengan panjang 644,20 km²⁰. Berdasarkan data Kementerian PU, dalam kurun waktu 2005-2009 panjang jalan tol telah bertambah sekitar 101,70 km dari sebelumnya 611 km pada tahun 2005 menjadi 712 km pada akhir tahun 2009. Data ini menunjukkan bahwa pembangunan jalan tol berkembang rata-rata sepanjang 25,43 km setiap tahun. Selama tahun 2010-2014 telah terbangun panjang jalan tol 206,4 km, meliputi ruas Kanci-Pejagan, Semarang-Ungaran, Nusa Dua-Benoa, JORR W1 (Kebon Jeruk-Pejaringan), Cinere-Jagorawi, Surabaya-Mojokerto, Bogor Ring Road, dan JORR W2 (segmen Kebon Jeruk-Ciledug)²¹. Oleh karena itu hingga tahun 2014 jalan tol yang telah berhasil dibangun di Indonesia sepanjang 712 km ditambah 206,4 km yaitu 918,4 km.

Diantara 10 ruas jalan tol tersebut tujuh bagian ruasnya dalam tahap pembebasan tanah, yaitu ruas-ruas (a) Cikopo-Palimanan, (b) Kanci-Pejagan, (c) Pejagan-Pemalang (57,50 km), (d) Pemalang-Batang (39 km), (e) Batang-Semarang (75 km), (f) Semarang-Solo (75,5 km), (g) Solo-Mantingan (20,9 km), (h) Mantingan-Ngawi-Kertosono (49,51 km), (i) Kertosono-Mojokerto (41,65), dan (j) Mojokerto-Surabaya (34 km), dan tiga

¹⁸ Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n312bt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.

¹⁹ Anonim. 2014. Proyek Infrastruktur Terkendala Pembebasan Lahan. <http://www.jawapos.com/baca/artikel/5845/Proyek-Infrastruktur-Terkendala-Pembebasan-Lahan>. diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 21.30 wib.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 2.

²¹ Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n312bt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.

ruas sisanya dalam tahap konstruksi yaitu ruas Kanci-Pajegan, Semarang-Solo, dan Kertosono-Mojokerto (Dardak, 2012, Dirjen Bina Marga Kementerian PU)²². Diantara ruas-ruas jalan tol yang masih dalam tahap pembebasan tanah tersebut dilaporkan bahwa ruas Pejagan-Pemalang, Pemalang-Batang, Batang-Semarang adalah ruas-ruas yang mengalami kendala paling besar bahkan berhenti total dan terancam batal bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan (Marzuki (Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian PU, 2012)²³. Informasi ini menggambarkan bahwa pembebasan lahan merupakan hal serius yang menyebabkan keterlambatan penyelesaian pembangunan jalan tol.

Kasubdit Pengadaan Tanah Dit Jen Bina Marga Kementerian PU, Marzukie (2014) juga menyatakan bahwa hingga tahun 2014 pembebasan lahan di Jawa Timur baru mencapai 12.168.150 m² atau (121,68 ha) atau 59% dari total kebutuhan tanah seluas 20.657.886 m² atau (206,58 ha), sehingga masih menyisakan beban pengadaan tanah seluas 8.489.736 m² (41%). Rincian pembebasan tanah pada 6 ruas tol di di Jawa Timur ini adalah sebagai berikut: Ruas tol Gempol-Pandaan (99,0%); Gempol-Pasuruan (48,6%), Pandaan-Malang (13%), Surabaya-Mojokerto (77%), Mojokerto-Kertosono (90%), dan Mantingan-Kertosono (61%). Data ini menggambarkan bahwa pengadaan tanah untuk ruas jalan tol Pandaan-Malang masih memerlukan usaha lebih besar daripada di ruas jalan tol lain di Jawa Timur, sekalipun dalam pengadaan tanah untuk jalan tol ini dilakukan oleh 2 unit yang bertugas dalam pembebasan tanah yaitu Tim Pengadaan Tanah (TPT) dan Panitia Pembebasan Tanah (P2T).

Berdasarkan beberapa informasi mengenai perkembangan pembangunan jalan tol Trans Jawa tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pembebasan lahan merupakan permasalahan berat yang dijumpai oleh para petugas dalam Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Untuk itu perlu diidentifikasi permasalahan yang ditemui dalam proses pembebasan lahan dimaksud untuk dicari jalan keluarnya.

E. Kendala dalam Pembebasan Tanah untuk Jalan Tol

Persoalan yang paling mengemuka dalam pembangunan jalan tol saat ini kata Kirmanto (2010)²⁴, adalah soal pembebasan lahan atau tanah. Meski pembangunan jalan tol peruntukannya untuk kepentingan umum, namun masih banyak rakyat yang tidak mau melepas tanahnya untuk kepentingan tersebut.

Hasibuan dalam Sitorus *et al.* (1995:49)²⁵ menyatakan bahwa ada dua kendala dalam mensukseskan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu kendala yang timbul oleh karena faktor psikologis masyarakat dan kendala yang timbul oleh karena keterbatasan dana. Faktor psikologis ini dapat berupa: (a) adanya pemilik tanah yang beranggapan bahwa pemerintah merupakan tempat bermanja-manja meminta ganti rugi, karenanya mereka meminta jumlah ganti rugi yang tinggi sehingga tidak mempedulikan tetangga mereka yang telah bersedia menerima nilai ganti rugi hasil musyawarah, (b) adanya pemilik yang menganggap bahwa tanahnya mulia atau sakral, sehingga sangat enggan melepaskan tanahnya walau dengan ganti rugi, karenanya mereka bertahan meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi, dan (c) kurangnya kesadaran pemilik tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan

²² Anonim. 2012. Trans-Jawa Sulit Rampung 2014. <http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.SulitRampung.2014.diunduh.pada.Tgl.18.September.2014.pukul.14.30.wib>.

²³ *Loc.cit.*

²⁴ *Loc.cit.*

²⁵ Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni. 1995. Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.

umum daripada kepentingan sendiri.

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

Ragam kendala dalam pembebasan tanah lainnya dijelaskan oleh Hayati (2011:79)²⁶, sebagai berikut: (a) adanya ketidak-pastian status kepemilikan tanah antara yang dipahami oleh pemilik tanah dengan yang dipahami oleh pemerintah desa, ketika tanah tersebut selama ini dipinjamkan penggunaannya oleh pemilik untuk jalan kampung yang tidak disertai dengan tanda bukti serah terima tanah tersebut kepada pemerintah desa, sehingga dengan adanya proyek yang akan membebaskan tanah tersebut terjadi saling klaim antara pemilik dengan pemerintah desa, (b) kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang pengantiannya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya UU No. 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berbagai bentuk, dan (c) kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten, contohnya di

²⁶ Hayati, Rahmi. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

Pemkab Kebumen untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS).

Dalam hasil penelitiannya Manurung (2012: 73)²⁷ mendeskripsikan beberapa kendala dalam pengadaan tanah sebagai berikut: (a) keterbatasan dana dari pihak yang memerlukan tanah, (b) sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, (c) adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka, (d) masyarakat mempersepsikan bahwa pembangunan jalan TOL adalah proyek besar sehingga pemerintah akan menerima keuntungan yang besar, akibatnya masyarakat menginginkan harga ganti rugi yang besar, (e) perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah, (f) harga ganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP, (g) surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan, dan (h) masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat.

Menurut Rini (2013:35)²⁸ faktor lain yang dapat menghambat kelancaran proses pengadaan tanah adalah (a) adanya spekulasi tanah yang membeli tanah di sekitar lokasi proyek dengan harga tinggi sehingga mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk pasang harga ganti rugi yang juga tinggi, (b) adanya provokator yang berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah sehingga tidak bersedia melepas tanahnya dengan harga ganti rugi hasil penilai independen, (c) adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah yang berujung pada mencari keun-

²⁷ Manurung, M.M. T. 2012. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

²⁸ Rini, T.S. 2013. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur)*. Skripsi STPN, Yogyakarta.

tungan pribadi dengan mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah, dan (d) adanya sengketa lahan juga menghambat proses pembebasan lahan untuk pembangunan tol.

Permasalahan lain yang dijumpai dalam pembebasan tanah untuk jalan tol adalah ditemukannya banyak proyek jalan tol yang tidak layak finansial. Hasil studi kelayakan yang dilakukan oleh Pemerintah (2005) memperlihatkan bahwa *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) proyek mencapai 22 %, tetapi *Financial Internal Rate of Return* (FIRR)-nya hanya 14%. Permasalahan ini dijumpai pada kasus pembangunan Jalan Tol Solo-Kertosono yang membentang sepanjang 179 km meliputi dua provinsi yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Adanya kelemahan dalam penerapan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) berupa adanya kekhawatiran swasta terhadap pemerintah untuk dapat menghasilkan kualitas konstruksi bangunan jalan tol yang tinggi (Bastary Pandji Indra, Direktur Pengembangan KPS Pappenas, 2014). Kekhawatiran ini berangkat dari berbagai pengalaman yang dilihat oleh pihak swasta terhadap kinerja pemerintah terkait rendahnya kualitas bangunan yang selama ini dihasilkannya. Menurut Bastary, investor swasta mengawatirkan bila porsi jalan yang dibangun pemerintah kualitasnya buruk, maka akan merepotkan pemeliharaan bila tiba saatnya investor tersebut mengelola seluruh bagian ruas tol. Mereka takut tidak memperoleh keuntungan bahkan malah repot harus terus-menerus bertengkar soal perbaikan jalan²⁹.

Masih adanya sejumlah kelemahan lain yang terjadi, seperti Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) dari Bupati/Walikota atau Gubernur sering kali tidak diproses dengan cepat. Hal ini memberikan kesempatan kepada

para spekulasi tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*). Demikian dalam hal terjadinya sengketa harga atau kepemilikan yang akhirnya berujung pada konsinyasi karena penerapan regulasi yang lemah, akibatnya tidak dapat sesegera mungkin melakukan eksekusi atas lahan sehingga menyebabkan pembangunan terlambat. Hal lain, disampaikan oleh Imam Nirwansyah dari Asosiasi Jalan Tol Indonesia (AJTI) bahwa terkait tidak adanya *Key Performance Indicator* (Indikator Kinerja Kunci) bagi pelaksana pembebasan lahan, mulai dari anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tingkat daerah hingga Tim Pengadaan Tanah (TPT) tingkat pusat, menyebabkan mereka bekerja lambat karena semakin lama mereka bekerja, insentifnya makin banyak³⁰. Keadaan ini akan digunakan sebagai modus untuk memperpanjang proses penyelesaian pembebasan tanah untuk memperoleh insentif yang lebih besar.

Berdasarkan penjelasan dari Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian Pekerjaan Umum Ruas Tol Solo Mantingan I Bapak Waligi dan stafnya Komarudin (2014, hasil komunikasi pribadi)³¹ diperoleh informasi bahwa permasalahan atau hambatan dalam pembebasan lahan dapat muncul dalam setiap tahapannya. Tahapan dalam pengadaan tanah untuk jalan tol ini, dapat disimplifikasi meliputi: (a) tahap penetapan lokasi, (b) tahap identifikasi obyek dan subyek hak yang terkena proyek, (c) tahap musyawarah penetapan besar ganti rugi (per m²), dan (d) tahap penentuan dan penghitungan nilai ganti rugi (per luasan bidang yang terkena proyek). Dalam masing-masing tahapan tersebut terdapat kemungkinan munculnya kendala yang menghambat proses pembebasan lahan sebagai berikut (Waligi dan Komarudin, 2014, komunikasi pribadi).³²

³⁰ *Loc.cit.*

³¹ Komunikasi pribadi dengan Waligi Pejabat Pembuat Komitmen (PKP) Jalan Tol Solo-Mantingan I, Solo, 2014.

³² *Loc.cit.*

²⁹ Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011. Hal. 1

a. Tahap penetapan lokasi

Dalam proses pengadaan tanah untuk jalan tol dimulai dengan penetapan lokasi oleh Bupati atau Walikota dimana proyek tersebut dibangun. Calon lokasi yang akan ditetapkan ini diidentifikasi oleh suatu konsultan yang ditunjuk oleh Pemrakarsa pekerjaan, misal dalam hal pembangunan jalan tol ini adalah Kementerian PU. Berdasarkan hasil kerja konsultan ini diperoleh calon jalur jalan tol sebagai calon lokasi proyek pembangunan jalan tol, yang lebarnya dimungkinkan selebar 0,5 km sepanjang jalan tol yang akan di bangun (*Ring of Way*=ROW). Selanjutnya hamparan lahan yang terdiri dari bidang-bidang tanah baik yang utuh maupun yang sebagian inilah yang ditetapkan sebagai calon lokasi pembangunan proyek jalan tol yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota setempat.

Permasalahan yang dapat timbul dalam proses identifikasi calon lokasi hingga penetapan lokasi proyek ini adalah dimungkinkannya dimasuki oleh para spekulan tanah. Para spekulan ini tidak sembarang orang, mereka memiliki kapasitas untuk mengakses berbagai informasi mengenai program pembangunan tersebut sehingga mampu memilih lokasi spekulasi investasi pembelian tanah di dalam calon lokasi proyek tersebut. Memang dalam SK penetapan lokasi oleh Bupati atau Walikota ini telah ditegaskan mengenai larangan terjadinya transaksi jual beli atau peralihan hak atas tanah lainnya dalam suatu rentang waktu tertentu, namun mereka para spekulan tidak kurang cara untuk mensiasatinya misalnya melalui transaksi jual beli di bawah tangan. Pada saatnya nanti, para spekulan memanfaatkan para bekas pemilik ini untuk mengikuti proses penentuan ganti rugi sampai dengan menerima uang ganti rugi (UGR) yang telah ditetapkan. Kehadiran para spekulan tanah inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya kesulitan bagi para petugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk membangun kesepakatan

harga ganti kerugian atas tanah dengan para pemilik secara umum. Hal ini disebabkan oleh ulah para spekulan yang umumnya menuntut besar uang ganti rugi yang tinggi. Tidak berhenti di sini, mereka justru berusaha mengajak para pemilik lainnya untuk berbuat hal yang sama dengan mereka para spekulan. Hal inilah yang menyebabkan proses pembebasan lahan menjadi berlarut-larut. Kondisi demikian ini akan diperparah ketika proses penetapan lokasi tersebut terlambat dikeluarkan oleh Bupati dan Walikota, sehingga para spekulan memiliki ruang dan rentang waktu yang lebih leluasa untuk melakukan transaksi jual beli tanah di bawah tangan dimaksud.

b. Tahap identifikasi obyek dan subyek hak atas tanah

Setelah lokasi proyek ditetapkan melalui SK Bupati atau Walikota, proses berikutnya adalah identifikasi obyek dan subyek hak atas tanah yang akan terkena proyek pembangunan jalan tol. Identifikasi obyek hak dilakukan melalui pengukuran bidang-bidang tanah yang dilakukan oleh petugas ukur dari Kantor Petanahan setempat mengacu pada ROW dan Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Proyek (SP2LP). Produk dari kegiatan identifikasi obyek hak ini adalah Peta Bidang-bidang Tanah yang terletak dalam ROW.

Permasalahan yang selalu muncul dalam proses pengukuran bidang-bidang tanah adalah bahwa para petugas ukur pada saat menjalankan tugasnya tidak dapat didampingi oleh seluruh pemilik tanah calon penerima ganti rugi. Untuk tanah-tanah yang dalam proses pengukurannya tidak dapat dilakukan oleh para pemilik tanahnya, maka pendampingan biasanya dilakukan oleh para pejabat desa/pamong desa, sehingga pada akhirnya menimbulkan banyak komplain dari para pemilik menyangkut dengan ketidaksesuaian dan ketidak-kebenaran batas-batas bidang tanah yang merembet kepada ketidak-

sesuaian ukuran luas tanah antara luas tanah hasil pengukuran dengan luas tanah yang tertera dalam bukti yang diyakni benar oleh para pemilik tanah. Hal tersebut pada gilirannya akan merembet pada sulitnya kesepakatan besarnya nilai ganti rugi tanah yang bersangkutan. Kondisi demikian dirasakan sangat umum terjadi dan hampir selalu terjadi untuk seluruh bidang-bidang tanah yang akan dibebaskan (Waligi, 2014, komunikasi pribadi)³³.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan kondisi pengukuran tersebut adalah belum diketahuinya nama-nama pemilik tanah yang diukur, sehingga masih memerlukan waktu pelacakan yang terkadang tidak semudah yang diperkirakan (Walidi, 2014, komunikasi pribadi)³⁴. Kondisi ini menyebabkan bertambah panjangnya waktu penyelesaian proses pembebasan tanah di suatu wilayah. Oleh karena hal-hal seperti itu, proses pembebasan tanah di suatu wilayah terkesan menjadi berlarut-larut dan tidak kunjung selesai. Kondisi ini diperparah untuk tanah-tanah yang pemiliknya tidak jelas dan berada di luar kota, di luar pulau, atau di luar negeri.

Waligi dan Komarudin (2014)³⁵ menerangkan bahwa hampir seluruh bidang-bidang tanah yang diukur oleh petugas ukur menghasilkan luasan yang berbeda secara signifikan dengan luas ukuran yang tertera di dalam sertipikat tanah yang telah mereka miliki. Perbedaan luas tanah hasil pengukuran yang baru tersebut dapat lebih kecil atau lebih besar daripada luas tanah yang tertera dalam sertipikat dan alas hak lainnya, terutama Letter C dan Petok D. Para pemilik tanah yang mengetahui luas tanah hasil pengukuran baru lebih luas umumnya tidak komplain, namun dapat dipastikan terjadi komplain kepada P2T ketika luas tanah hasil pengukuran baru lebih

kecil daripada data luas tanah yang tertera dalam alat bukti kepemilikan tanahnya. Komplain semakin intens dilakukan oleh pemilik tanah ketika perbedaan luas tanah antara hasil pengukuran baru dengan data luas sebelumnya sangat signifikan. Dalam hal ini Waligi dan Komarudin (2014)³⁶ menerangkan bahwa banyak sekali terjadi perbedaan luas bidang tanah yang sangat signifikan antara hasil ukuran baru oleh petugas ukur dari Kantor Pertanahan ini dengan ukuran luas yang tertera dalam Sertipikat Tanah. Sebagai contoh ditemukan perbedaan ukuran luas antara 2.700 m² dalam sertipikat tanah dengan 1.965 m² (< 2.000 m²) hasil ukuran baru dengan selisih lebih dari 700 m². Hal ini tentu menjadi permasalahan sangat serius di lapangan dalam proses pembebasan tanah. Kejadian tersebut tentu mempertaruhkan nama dan kredibilitas BPN, khususnya Kantor Pertanahan yang bersangkutan atas kualitas kinerjanya. Mereka berkomentar, bagaimana hal ini dapat terjadi ketika Sertipikat Tanah yang dibuat Kantor Pertanahan, pada waktu yang berbeda ditentang dan dipersalahkan sendiri? Bagaimana kerja BPN?

Hal semacam itu dirasakan oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Tol Solo-Mantingan I, sangat mengganggu dalam proses menindaklanjuti penghitungan besarnya nilai ganti rugi tanah yang terkena proyek. Kondisi seperti ini dijelaskan oleh Waligi dan Komarudin (2014)³⁷ menambah pekerjaan PPK untuk menegosiasikan ulang dengan para pemilik yang memakan waktu cukup bahkan sangat lama. Fenomena ini dirasakan sebagai penyebab molornya proses perampungan pembebasan tanah untuk jalan tol. Oleh karena itu, khusus dalam hal terjadinya perbedaan luas antara hasil pengukuran baru dengan data luas tanah yang tertera dalam sertipikat tanah ini, ada warisan kesalahan hasil pengukuran luas tanah

³³ *Loc.cit.*

³⁴ *Loc.cit.*

³⁵ *Loc.cit.*

³⁶ *Loc.cit.*

³⁷ *Loc.cit.*

dalam sertipikat tanah yang pada gilirannya mencuat dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum seperti jalan tol ini.

Berkaitan dengan perbedaan ukuran luas tanah antara yang dihasilkan oleh juru ukur dengan luas tanah yang tertera dalam sertipikat tanah, menurut penulis perlu dipertajam penelusurannya untuk bidang-bidang tanah yang diukur berdasarkan pendaftaran sporadis dan bidang-bidang tanah yang diukur berdasarkan proses pendaftaran sistematis baik yang melalui ajudikasi maupun prona dan proda. Ketelitian pengukuran sangat tergantung pada proses dan pelaku. Dalam pengukuran sporadis yang umumnya dilakukan terhadap satu atau dua bidang tanah, akan dihasilkan ketelitian yang lebih tinggi daripada pengukuran yang dilakukan secara massal dalam proses pendaftaran sistematis.

Proses yang sangat penting lainnya setelah dilakukan identifikasi dan pengukuran bidang-bidang tanah yang akan terkena proyek adalah identifikasi data yuridis atau alas hak atas kepemilikan tanah yang terkena proyek. Pekerjaan ini menjadi tugas bersama antara petugas dari Kantor Pertanahan dan petugas dari kantor Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Kementerian PU, dalam hal ini PPK Solo Mantngan I. Mereka para petugas yuridis dari kantor PPK Solo-Mantingan I menyatakan bahwa dalam penelusuran data yuridis ini memang sulit, tetapi akhirnya dapat diselesaikan dengan baik. Data yuridis ini umumnya berupa sertipikat tanah atau Letter C dan Petok D. Permasalahan yang dihadapi oleh petugas pada saat mengakses alas hak ini adalah adanya kendala belum terjadinya kesepakatan antara pemilik tanah dengan PPK berkait dengan luasan dan harga ganti rugi tanah yang akan dibebaskan.

Para pemilik tanah umumnya masih enggan menyerahkan alas hak tersebut dengan alasan mereka belum sepakat dengan luas tanah mereka yang akan terkena proyek. Hal ini terkait dengan

penjelasan di depan mengenai adanya perbedaan yang signifikan antara data luas tanah yang tertera dalam sertipikat dengan data luas tanah baru hasil ukuran petugas ukur. Kondisi inilah yang menghambat proses penyelesaian penentuan besar nilai ganti rugi dan pembayaran uang ganti rugi (UGR). Pada gilirannya kondisi ini juga menghambat penyelesaian proses pembebasan tanah untuk proyek yang bersangkutan. Disamping belum adanya kecocokan luas tanah yang akan dibebaskan tersebut, para pemilik tanah juga enggan menyerahkan alas hak kepemilikan tanah yang mereka miliki kepada para petugas oleh karena belum disepakatinya besaran ganti rugi tanah yang akan dibebaskan antara pemilik tanah dengan P2T. Kadaan ini menggambarkan bahwa proses penyelesaian pembebasan tanah masih lebih panjang lagi, mengingat urusan penentuan besar ganti rugi per m² tanah masih menjadi urusan P2T.

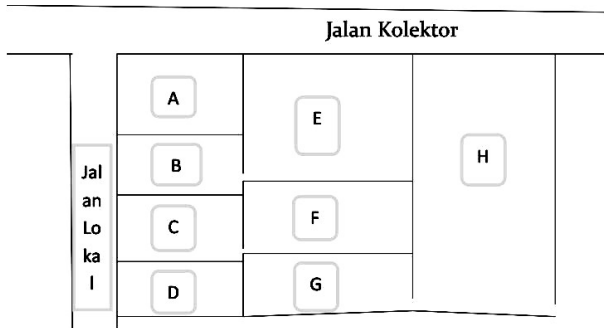
c. Membangun Kesepakatan Harga Ganti Rugi Tanah

Kesepakatan harga ganti rugi tanah dilakukan antara pemilik tanah dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) berdasarkan harga ganti rugi tanah per m² yang dihasilkan oleh Tim Penilai Independen. Menurut Waligi dan Komarudin (2014)³⁸, ada beberapa faktor yang menyebabkan pembangunan kesepakatan harga ganti rugi tanah ini sulit tercapai, yaitu: (a) faktor tim penilai tanah, (b) faktor pemilik tanah, (c) faktor provokator yang bekerja secara bersama-sama dan saling memperkuat.

Tim penilai tanah bersama-sama dengan pemilik tanah dan adanya provokator sering menyebabkan sulitnya pencapaian kesepakatan harga ganti rugi tanah oleh karena tim penilai menggunakan pendekatan dan konsep penilaian tanah yang tidak dapat dipahami atau berbeda

³⁸ *Loc.cit.*

dengan pertimbangan yang diyakini oleh masing-masing pemilik tanah.



Gambar 1. Contoh gambar bidang-bidang tanah yang menimbulkan masalah dalam pembebasan tanah. Keterangan: A, B, C, D, E, F, G, dan H = bidang-bidang tanah.

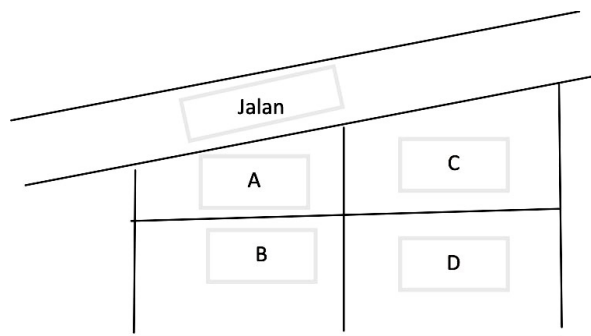
Hal tersebut menghasilkan perbedaan penghargaannya terhadap nilai tanah antara tim penilai independen dengan pemilik tanah, sehingga harga tanah yang dihasilkan oleh tim penilai sering dianggap terlalu rendah oleh para pemilik tanah. Sebagai contoh digambarkan oleh Waligi dan Komarudin (2014) seperti ditunjukkan pada Gambar 1.

Menurut hasil penilaian tim penilai independen, bidang tanah A, E, dan H diberi nilai sama yaitu Rp.750.000,-/m², sedangkan bidang-bidang tanah B, C, dan D dinilai 450.000,-/m², sedangkan bidang tanah F dan G dinilai 250.000,-/m². Pemilik tanah mempertanyakan mengapa nilai bidang-bidang tanah B, C, D, F, dan G yang letaknya berkisaran sama dengan letak bidang tanah H terhadap Jalan Kolektor diberi nilai yang berbeda. Dalam hal ini bidang H diberi nilai paling tinggi sedangkan bidang-bidang tanah B, C, D, F, dan G dinilai jauh lebih rendah? Pemilik tanah berpendapat bahwa panjang bidang tanah H sama dengan panjang jumlah dari bidang A, B, C, dan D, serta begitu pula panjang jumlah dari bidang tanah E, F, dan G juga sama dengan panjang bidang tanah H, mengapa harganya dibedakan? Sedangkan menurut kaedah penilaian tanah, faktor kelas jalan berperan sangat kuat terhadap nilai tanah. Dalam hal ini tanah yang menghadap

jalan kolektor memiliki nilai jauh lebih tinggi daripada tanah yang menghadap jalan lokal terlebih jalan setapak. Penilaian didasarkan pada masing-masing kepemilikan, bukan berdasarkan pada kondisi fisik jarak dari bidang-bidang tanah tersebut terhadap jalan. Oleh karena itu, bidang tanah H walaupun panjang namun masih sebagai satu kesatuan kepemilikan, oleh karena itu dinilai sama. Hal yang sama terjadi pada bidang A dan E. Hal tersebut tidak berlaku untuk bidang-bidang tanah B, C, dan D walaupun berada dalam jarak yang sama dengan bidang H dari jalan kolektor, namun sudah berbeda pemilik. Untungnya bidang-bidang tanah B, C, dan D masih menghadap jalan lokal. Hal ini berbeda dengan bidang-bidang tanah F dan G yang sama sekali tidak menghadap baik jalan kolektor maupun jalan lokal, sehingga dinilai paling rendah oleh tim penilai. Walaupun oleh penilai dijelaskan, namun kondisi ini menyebabkan alotnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi.

Ada fenomena lain mengenai hasil penilaian tanah oleh tim penilai independen yang tidak dapat diterima oleh pemilik tanah seperti diilustrasikan pada Gambar 2. Gambar ini mengilustrasikan suatu kepemilikan tanah yang sudah dibagikan kepada para waris namun belum didaftarkan, sehingga bidang tanah A, B, C, dan D tersebut masih dalam satu alas hak kepemilikan tanah atas nama orang tua ahli waris, dan di masing-masing bidang tersebut sudah terdapat bangunan. Pada waktu pembebasan tanah, berdasarkan kondisi fisik di lapangan, penilai memberikan harga ganti rugi yang berbeda terhadap bidang-bidang tanah tersebut, yaitu bidang tanah A dan C satu harga ganti rugi, misalnya Rp.1.500.000,-/m² sedangkan bidang tanah B dan D juga dalam satu harga yang jauh lebih rendah daripada bidang A dan C, yaitu Rp.800.000,-/m². Kondisi tersebut memancing protes dari para ahli waris, terutama bidang B dan D. Kondisi tersebut juga memicu terjadinya kesulitan dalam menca-

pai kesepakatan harga ganti rugi yang menyebabkan terjadinya keterlambatan pembebasan tanah.



Gambar 2. Contoh empat bidang tanah dari proses waris yang belum didaftarkan, sehingga masih dalam satu alas hak kepemilikan dan menghambat pembebasan tanah.

Adanya pemilik tanah yang tidak berdomisili di wilayah dimana tanah yang akan dibebaskan berada juga sering menimbulkan masalah. Pertama adalah mereka sulit dilibatkan dalam proses musyawarah karena tidak berdomisili di tempat diadakannya musyawarah. Kedua, mereka yang pandai berargumentasi dengan baik terhadap Panitia Pengadaan Tanah dan meyakinkan nilai tanahnya menjadi lebih tinggi dari tanah-tanah lain yang berdekatan dengan tanahnya, dan mereka itu tidak merasa cukup sampai di situ, namun mereka bersaha untuk mempengaruhi dan bahkan memprovokasi pemilik tanah yang lain untuk mendapatkan harga ganti rugi yang lebih tinggi. Menurut Waligi dan Komarudin (2014), hasil seperti ini sering terjadi dan cukup menyulitkan P2T dalam menghasilkan kesepakatan harga ganti rugi.

Status kepemilikan tanah juga merupakan penyebab sulitnya pembebasan tanah. Sebagai contoh, tanah-tanah aset pemerintah dan tanah wakaf dikemukakan oleh Waligi dan Komarudin (2014)³⁹ jauh lebih sulit penyelesaian pembebasan tanahnya jika dibandingkan dengan tanah milik masyarakat. Kesulitan ini bukan berupa sulitnya

pencapaian kesepakatan besaran ganti rugi, namun berupa sulit dan panjangnya perijinan yang harus dipenuhi dan sulitnya mencari tanah sebagai ganti kerugian dimaksud sesuai dengan nilai dan kondisi yang dikehendaki oleh pemilik sebelumnya. Sering dijumpai bahwa pihak pemrakarsa proyek harus menanggung peningkatan nilai tanah dan nilai bangunan oleh karena waktu pencarian tanah dan pembangunan gedung yang harus digantirugikan terlalu lama.

Penulis memperkirakan kemungkinan tim penilai belum secara komprehensif mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tanah, terutama pertimbangan prinsip *the highest and the best use* (penggunaan tertinggi dan terbaik) dalam penilaian tanah terhadap tanah-tanah yang menjadi obyek proyek dan tanah-tanah sisa yang tidak terkena proyek. Dalam hal ini pemilik sering mempertanyakan bagaimana sisa tanahnya, jika sebagian besarnya telah dibebaskan sedangkan sisanya yang masih sedikit dibebaskan padahal sudah tidak layak lagi untuk usaha tani.

4. Pembuatan Form Verifikasi dan Pembayaran Uang Ganti Rugi

Dalam proses pembayaran uang ganti rugi, pihak Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian PU sebagai Pemrakarsa pekerjaan meminta kepada Kantor Pertanahan agar dibuatkan Form Verifikasi hasil ukuran atas tanah-tanah yang terkena proyek baik yang terkena keseluruhan maupun yang terkena sebagian untuk tanah-tanah yang sudah mengalami kesepakatan besaran ganti rugi sebagai dasar pembayaran ganti kerugian dan sebagai dasar penerbitan sertipikat atas tanah pasca pembebasan tanah. Pada proses ini juga ditemui kendala terutama dari Kantor Pertanahan yang belum mampu menyelesaikan form-form untuk seluruh bidang dan atau bagian bidang dimaksud. Belum dapat dibuatnya form-form tersebut menjadi kendala dalam proses pembayaan UGR oleh PPK

³⁹ *Loc.cit.*

Solo-Mantingan I. Sejak tahun 2008 dimana proyek pembangunan jalan tol Ruas Solo mantingan I ini dimulai, masih tertinggal sejumlah bidang yang belum dapat diselesaikan seperti ditunjukkan pada Tabel 1.

Dari tabel 1 dapat dikemukakan bahwa sejak tahun 2008 atau lebih kurang selama 6 tahun, pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Solo Mantingan masih meninggalkan pekerjaan rumah bagi Panitia Pengadaan Tanah (P2T) di Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Karanganyar sejumlah bidang tanah dari (a) masyarakat sebanyak 404 bidang terdiri dari 333 bidang di Boyolali dan 71 bidang di Karanganyar atau setara dengan luasan 276.478 m² atau 27,65 ha, (b) dari Aset Desa sebanyak 29 bidang terdiri dari 19 bidang di Boyolali dan 10 bidang di Karanganyar setara dengan luasan 45.206 m² atau 4,52 ha, dan (c) dari Wakaf sebanyak 3 bidang yang ada di Boyolali setara dengan luasan 371 m² atau 0,037 ha.

Tabel 1. Jumlah sisa bidang tanah yang belum diselesaikan pembebasannya di Ruas Jalan Tol Solo Mantingan I hingga Oktober 2014.

No.	Kab./Kota	Asal Tanah	Data Tanah Sisa			Progress UGR (%)
			Bidang	Luas (m ²)	(%)	
1	Surakarta	Masyarakat	0	0	0	100
		Aset Desa	0	0	0	100
		Wakaf	0	0	0	100
		Jalan dan Saluran	0	0	0	100
2	Boyolali	Masyarakat	333	211.665	9,10	99,90
		Aset Desa	19	9.813	0,42	99,58
		Wakaf	3	371	0,02	99,98
		Jalan dan Saluran	0	0	0,00	100,00
3	Karanganyar	Masyarakat	71	64.813	2,79	97,21
		Aset Desa	10	35.393	1,52	98,48
		Wakaf	0	0	0,00	100,00
		Jalan dan Saluran	0	0	0,00	100,00
4	Total	Masyarakat	404	276.478	11,89	88,11
		Aset Desa	29	45.206	1,94	98,06
		Wakaf	3	371	0,02	99,98
		Jalan dan Saluran	0	0	0,00	100,00

Sumber: Kantor PPK Solo Mantingan I (2014). Keterangan: UGR = uang ganti rugi yang telah dibayarkan.

Sebanyak 404 bidang tanah masyarakat tersebut setara dengan 11,89% dari sejumlah bidang

tanah yang dibebaskan untuk proyek jalan tol Solo-Mantingan I. Oleh karena itu, jumlah total bidang tanah yang dibebaskan dari masyarakat di ruas tol Solo-Mantingan I adalah $(100\%/11,89\%) \times 404$ bidang tanah = 3.398 bidang tanah yang setara dengan $(3.398 \text{bidang}/404 \text{bidang}) \times 276.478 \text{ m}^2 = 2.325.426 \text{ m}^2$ atau 232,54 ha. Angka ini tentu menunjukkan suatu prestasi yang dihasilkan oleh P2T di Kabupaten Boyolali, Kota Solo, maupun Kabupaten Karanganyar, walaupun masih meninggalkan sisa pekerjaan pembebasan tanah sebesar 11,89% (404 bidang) dari tanah masyarakat, 1,94% (29 bidang) tanah Aset desa, dan 0,02% (3 bidang) tanah wakaf.

Dijelaskan oleh Waligi dan Komarudin (2014) bahwa proses pembebasan tanah dari wakaf lebih sulit daripada tanah dari masyarakat, dan proses pembebasan tanah aset desa lebih sulit daripada tanah wakaf. Oleh karena itu, walaupun jumlah dari sisa tanah aset desa dan tanah wakaf yang belum dibebaskan lebih sedikit dari tanah yang berasal dari masyarakat, namun penyelesaiannya menguras konsentrasi dan perjuangan yang lebih besar. Hal ini harus dijadikan catatan bagi P2T dalam penyelesaiannya.

Berdasarkan perkembangan penyelesaiannya, sisa tanah yang belum selesai dibebaskan tersebut telah dilakukan pengukuran, namun belum mendapatkan kesepakatan besarnya uang ganti rugi per m², sehingga pengumpulan data yuridis (alas haknya) pun menjadi terkendala. Oleh karena itu, pihak P2T dari Kabupaten Boyolali dan Karanganyar tersebut melakukan penilaian tanah kembali (*revaluation*) terhadap sisa tanah yang belum berhasil dibebaskan tersebut.

F. Gagasan Upaya Penyelesaian Kendala Pembebasan Tanah untuk Jalan Tol

Dalam merumuskan upaya penyelesaian kendala pembebasan tanah dalam pembangunan jalan tol ini, dilakukan identifikasi terhadap kendala-kendala dan penyebab umum yang sering

timbul dalam pembebasan tanah, khususnya jalan tol. Pertama adalah rendahnya pengetahuan dan kesadaran pemilik tanah mengenai fungsi sosial atas tanah menyebabkan mereka lebih mengutamakan kepentingan sendiri di atas kepentingan umum, misalnya keengganan melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini dapat dipahami, karena selama ini tidak pernah dilakukan sosialisasi mengenai fungsi sosial hak atas tanah tersebut oleh Pemerintah sebagai pemegang otoritas. Sosialisasi tentang “fungsi sosial hak atas tanah” ini umumnya hanya dilakukan bersamaan dengan kegiatan pengadaan tanah, sehingga sangat dimungkinkan kegiatan ini tidak beresesuaian dengan kondisi psikologis yang tepat. Oleh karena itu, diusulkan adanya sosialisasi mengenai hukum pertanahan secara bertahap dan terstruktur melalui POKMASDARTIBNAH (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan) yang ada di setiap desa.

Kedua adalah rendahnya pemahaman masyarakat tentang fungsi sosial hak atas tanah dan rendahnya pemahaman masyarakat mengenai manfaat baik yang *tangible* maupun yang *intangibel* dari bangunan jalan tol. Hal ini bisa dilihat dari adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap rencana pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka. Hal ini kiranya dapat dipecahkan melalui sosialisasi mengenai fungsi sosial hak atas tanah dan berbagai manfaat yang akan dihasilkan oleh pembangunan jalan tol secara terus menerus, baik bagi masyarakat sekitar maupun masyarakat luas, serta bangsa dan negara. Senada dengan hal ini, Djoko Setijawarno (2010) menuturkan bahwa jika pemerintah dan pengelola jalan tol mau, banyak peluang yang bisa dimanfaatkan untuk memberikan keuntungan bagi semua pihak, baik pengusaha, pemerintah, maupun masyarakat di sekitar jalan tol⁴⁰. Sebagai contoh, masih banyak

ruang kosong di bawah jalan tol yang belum dimanfaatkan. Kalau saja lokasi itu bisa dioptimalkan, tentu akan sangat bermanfaat bagi warga yang tergusur dan sekaligus nyaman untuk dipandang. Jika dengan pendekatan penyelesaian tersebut tidak dicapai kesepakatan, maka dapat diselesaikan mengikuti prosedur dalam Pasal 23 ayat (1-5) UU. No. 2 Tahun 2012.

Ketiga adalah sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah. Hal ini dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut:

- a. Banyak pemilik tanah yang beranggapan dapat meminta besar ganti rugi yang tinggi di luar hasil musyawarah, oleh karena mereka berpendapat bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek besar yang akan mendatangkan keuntungan besar bagi investor. Untuk menyelesaikan pendapat ini, penyuluh yang ditugaskan harus berpengetahuan dan berwawasan luas sehingga mampu menjelaskan manfaat lain yang akan mereka terima selain uang ganti rugi, baik manfaat yang *tangible* maupun yang *intangible*, disamping bahwa tanah yang mereka sedang miliki memiliki fungsi sosial. Disamping itu Tim penilai juga harus bekerja secara profesional untuk mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi nilai tanah, sehingga nilai ganti rugi yang ditawarkan juga lebih rasional bagi berbagai pihak yang berkepentingan.
- b. Adanya pemilik yang beranggapan bahwa tanahnya mulia atau sakral sehingga meminta nilai ganti rugi yang sangat tinggi. Dalam menghadapi pemilik tanah yang demikian, Pemerintah atau pihak yang ditugaskan oleh Pemerintah dapat melibatkan tokoh-tokoh

⁴⁰ Widji Ananta. 2014. Pembebasan Lahan MRT Bermasalah, Ahok: PU Kerjanya Ngaco. <http://>

news.liputan6.com/read/2069612/pembebasan-lahan-mrt-bermasalah-ahok-pu-kerjanya-ngaco. Diunduh 27 September 2014 pkl. 23.15 wib.

masyarakat atau pihak-pihak tertentu yang disegani oleh kelompok masyarakat yang mensakralkan tanahnya, sehingga mengganggu proses pembebasan tanah. Disamping itu Tim penilai juga harus bekerja secara profesional untuk mempertimbangkan berbagai faktor yang mempengaruhi nilai tanah sehingga nilai ganti rugi yang ditawarkan juga lebih rasional sehingga dapat diterima oleh berbagai pihak yang berkepentingan.

- c. Harga ganti rugi yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP. Penulis menduga bahwa tim penilai belum mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi nilai secara komprehensif dalam melakukan penilaian tanah. Termasuk didalamnya manfaat dan dampak negatif yang akan dipikul oleh bekas pemilik tanah yang dibebaskan. Oleh karena itu, analisis *The Highest and The Best Use*= HBU (Kegunaan tertinggi dan terbaik) harusnya dilakukan dan digunakan sebagai dasar dalam penilaian terhadap bidang-bidang tanah yang mencakup suatu hamparan spasial. Dengan pendekatan HBU ini penilai akan dapat menawarkan beberapa pilihan besaran nilai ganti rugi yang dapat digunakan sebagai dasar dalam musyawarah penentuan besar ganti rugi.

Berkaitan dengan kesepakatan harga ganti rugi dalam pembebasan tanah yang biasanya hanya dilihat kepentingan dan motif ekonomi saja. Dalam hal ini, jika pembebasan tanah dan penetapan harganya sesuai dengan UU, ditambah tim pembebasan tanah jalan tol yang akomodatif, permasalahan tersebut bisa teratasi dengan baik dan cepat (Djoko Setijawarno, 2010)⁴¹. Oleh karena itu, mengingat industri jalan tol merupakan salah satu aset produktif yang cukup vital, pengelolaannya perlu melibatkan masyarakat luas, khususnya

rakyat yang telah mengorbankan tanahnya untuk kepentingan umum tersebut.

- d. Jika upaya-upaya damai di atas tidak berhasil, maka penyelesaian dilakukan berdasarkan Pasal 38 ayat (1-5) dan Pasal 39 UU No. 2 Tahun 2012.

Kendala berikutnya adalah adanya keterbatasan dana sehingga tidak dapat membayar nilai ganti rugi menurut harga pasar umum setempat. Dalam memecahkan masalah ini, Pemerintah harus mengambilalih pendanaan untuk pengadaan tanahnya atau dapat dikatakan bahwa dalam proses pengadaan tanah dan pembiayaannya dikeluarkan dari MOU antara Pemerintah dengan investor. Hal ini penting dilakukan agar investor hanya berkonsentrasi dalam pembangunan fisik proyek yang akan dikerjakan dan tidak terganggu oleh proses pengadaan tanah yang sering terkendala oleh pembebasan tanah. Senada dengan pemikiran tersebut, telah dilakukan pembangunan Tol baru Trans Jawa sepanjang 440 km murni dibangun oleh Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Dalam hal ini, pendanaan dan pekerjaan konstruksi dilakukan oleh swasta, sementara Pemerintah hanya membantu pengadaan tanah. Dijelaskan oleh Djoko Murjono (Direktur Jenderal Bina Marga Kementerian PU) bahwa Tol dibangun dengan konsep KPS karena bila sepenuhnya dibayari swasta tidak akan balik modal karena terganjal kemampuan masyarakat untuk membayar jalan tol⁴². Peran pemerintah dalam mendanai pengadaan tanah ini sangat penting, dicontohkan bahwa dari rencana biaya Rp 10,98 triliun untuk pembangunan tol Ngawi –Kertosono, Pemerintah harus menanggung Rp. 5,41 triliun terbagai atas biaya tanah Rp 1,86 triliun dan konstruksi sebesar Rp.3,55 triliun. Untuk menutup keterbatasan kesiapan dana APBN pemerintah berencana meminjam uang ke Cina sebesar Rp.2,55 triliun⁴³. Sebagai gambaran

⁴¹ *Loc.cit.*

⁴² Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011, hlm. 1.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 2.

tentang kesiapan Pemerintah dalam menangani pengadaan tanah adalah bahwa dalam pengadaan jalan tol ini, Kementerian PU telah meminjam uang kepada pihak asing sebesar Rp.56,39 triliun dengan rincian China 3,56%, Jepang 53,50%, Bank Dunia 25,98%, Bank Pembangunan Asia 8,53%, dan Australia 5,03%⁴⁴.

Adanya sengketa kepemilikan tanah memang merupakan masalah yang berat untuk diselesaikan, namun demikian Pemerintah harus mampu mendorong berbagai pihak untuk melakukan mediasi untuk menyelesaikan masalah ini. Hal ini sangat diperlukan agar penyelesaian dapat lebih cepat dan tidak mengganggu proses pembebasan tanah. Jika upaya tersebut tidak dapat dicapai, maka dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan Pasal 42 ayat (2) huruf (b) UU No. 2 Tahun 2012 yang intinya menegaskan bahwa “penitipan ganti kerugian kepada pengadilan setempat juga diberlakukan terhadap Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian termasuk tanah-tanah yang sedang menjadi perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di Bank.

Perijinan yang panjang dan lama ditemui dalam proses pembebasan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, dan Wakaf. Kendala untuk pelepasan tanah yang dimiliki Pemerintah, BUMN, dan BUMD ini kedepan dapat diselesaikan berdasarkan Pasal 45 ayat (1-3) UU No.2 Tahun 2012, sedangkan pelepasan tanah wakaf untuk kepentingan umum ini secara khusus belum diatur dalam UU tersebut.

Kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang pengantiannya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya UU no. 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian

dengan berbagai bentuk. Dalam memecahkan masalah ini, diharapkan para petugas Pemerintah di lapangan harus cerdas, trampil, dan berpengalaman untuk dapat menangkap sinyal yang diajukan oleh para pemilik tanah yang ganti ruginya tidak berbentuk uang tunai. Kecerdasan, keterampilan, dan pengalaman ini diperlukan agar petugas dapat segera mengarahkan pada calon penerima ganti rugi ini ke arah tuntutan bentuk ganti rugi yang tidak menyulitkan Pemerintah di kemudian hari. Disamping itu perlu dipikirkan upaya lain untuk mengatasi permasalahan pengadaan tanah ini, yaitu pembangunan jalan tol di atas laut. Pemikiran ini dianggap sebagai langkah terobosan untuk mengatasi kemandulan pengadaan tanah untuk tol. Selain itu juga perlu dilakukan pembangunan tol dengan konstruksi layang (*elevated*) yang hanya membutuhkan tanah sedikit guna penancangan tiang juga dianggap suatu alternatif terobosan untuk mengatasi permasalahan pembebasan tanah. Namun demikian, tidak setiap tol dapat dibangun dengan kedua cara terobosan tersebut oleh karena itu penyempurnaan regulasi juga diperlukan⁴⁵.

Sebagai ilustrasi, bahwa penyempurnaan regulasi pembebasan lahan memang terus dilakukan. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005. Lalu diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2007 (Mei 2007). Mulai bulan Desember 2007 juga disahkan Lembaga Penilai Harga Tanah Berlisensi BPN. Dari sisi finansial, mulai Februari 2007, pemerintah menyediakan dana talangan (Badan Layanan Umum = BLU) untuk membantu investor mendanai pembebasan lahan. Sejak Oktober 2008, pemerintahpun memberi *land-capping*. Jadi jika harga tanah naik melebihi harga yang ditetapkan-katakanlah oleh spekulan tanah-maka Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) hanya

⁴⁴ *Ibid.*, hlm.3.

⁴⁵ *Loc.cit.*

menaggung kenaikan maksimal 10 persen. Ada hal-hal progresif yang ditawarkan dalam Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2007 tersebut yaitu dalam pasal 25 yang mengatur keberadaan lembaga penilai tanah. Keberadaan lembaga ini, mempercepat pencapaian kata sepakat berkaitan harga lahan dengan status sebagai lembaga profesional dan independen.

Selanjutnya dengan telah diundangkannya UU No.2 Tahun 2012 dan telah diterbitkannya Perpres No. 71 Tahun 2012⁴⁶, serta PerkaBPN RI No. 5 Tahun 2012⁴⁷ diharapkan proses pembebasan tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan, termasuk jalan tol dapat lebih cepat.

Kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten, contohnya di Pemkab Kebumen untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS). Cara mengatasi masalah ini adalah dengan memilah dokumen administrasi pengadaan tanah yang sedang berlangsung ini dengan dokumen-dokumen rutin lainnya hingga proyek selesai dan petugasnya pun ditunjuk secara khusus. Kekhawatiran ini mungkin dapat diminimalisir dengan diterbitkannya PerKaBPN RI No. 5 tahun 2012 yang disertai dengan form-form yang sangat detail, dengan catatan para petugas bekerja dengan cemat dan teliti.

Surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Mengingat surat tanda bukti kepemilikan ini sangat penting, maka untuk menghindari keterlambatan proses pembebasan tanah perlu dila-

kukan terobosan-terobosan penyediaan alat bukti kepemilikan tanah ini, misalnya dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diketahui dan disahkan oleh pihak otoritas setempat. Dalam SKT perlu dirancang klausa-klausa yang antisipatif dan preventif untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan yang beretika baik.

Kendala ketidakberadaan pemilik tanah dapat diselesaikan melalui jalur konsinyasi, dengan besar ganti kerugian berdasarkan harga kesepakatan dan menitipkan UGR ke pengadilan setempat. Hal ini telah ditetapkan dalam Pasal 42 ayat (2) butir (a) UU No. 2 Tahun 2012 yaitu bahwa "Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya. Dengan demikian, ketidakjelasan keberadaan pemilik tanah bukan menjadi kendala dalam pembebasan tanah pada masa yang akan datang.

Adanya spekulasi tanah yang membeli tanah di sekitar lokasi proyek dengan harga tinggi sehingga mempengaruhi masyarakat pemilik tanah untuk pasang harga ganti rugi yang juga tinggi. Fenomena ini biasanya dijadikan acuan oleh pemilik tanah lainnya untuk meminta besar harga ganti rugi yang juga tinggi yang jauh melebihi NJOP tanah setempat sehingga menyebabkan sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti rugi antara Pemerintah yang mendasarkan harga ganti rugi pada NJOP dan masyarakat yang mendasarkan pada harga pasar atau bahkan lebih tinggi dari itu. Munculnya para spekulasi tanah ini umumnya menyisip dalam waktu antara identifikasi lokasi oleh Tim Penyiapan dengan penetapan lokasi oleh Bupati/Walikota. Oleh karena itu, jalan keluarnya adalah dengan mempercepat proses penetapan lokasi tersebut agar tidak memberikan kesempatan kepada para spekulasi tanah untuk bertransaksi sebelum kepemilikan tanah dibekukan (*land-freezing*), dan meningkatkan penyuluhan kepada masyarakat tentang

⁴⁶ Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

⁴⁷ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 5 Tahun 2012. Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

pengaruh negatif dari adanya spekulasi tanah ini.

Adanya provokator yang berusaha mempengaruhi masyarakat pemilik tanah sehingga tidak bersedia melepas tanahnya dengan harga ganti rugi hasil kesepakatan berdasarkan hasil penilaian independen. Dasar-dasar penilaian yang digunakan oleh Tim penilaian independen seharusnya disosialisasikan kepada masyarakat pemilik tanah secara transparan sehingga dapat membantu para pemilik tanah memahami besarnya penghargaan terhadap tanah yang mereka miliki. Pemahaman ini diharapkan dapat menepis pengaruh lain yang tidak masuk akal tentang penghargaan terhadap tanah yang mereka miliki.

Adanya pihak-pihak yang mengatasnamakan masyarakat pemilik tanah yang berujung pada mencari keuntungan pribadi. Dalam menghadapi kasus seperti ini, Pemerintah sebagai pemegang otoritas harus tegas bahkan disarankan untuk menggunakan proses hukum dalam menyelesaikannya.

Banyak proyek jalan tol yang tidak layak finansial, contohnya adanya *Economic Internal Rate of Return* (EIRR) proyek mencapai 22%, tetapi *Financial Internal Rate of Return* (FIRR)-nya hanya 14% di pembangunan Jalan Tol Solo-Kertosono yang membentang sepanjang 179 km meliputi dua provinsi yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur. Data ini menggambarkan bahwa campur tangan pemerintah diperlukan untuk meningkatkan FIRR ini untuk memperlancar proyek pembangunan jalan TOL.

Adanya kelemahan dalam penerapan skema kerjasama pemerintah swasta (KPS) berupa adanya kekhawatiran swasta terhadap pemerintah untuk dapat menghasilkan kualitas konstruksi bangunan jalan tol yang tinggi. Masalah ini dapat diatasi dengan dua cara, yaitu (i) Pemerintah harus memiliki komitmen sangat tinggi untuk membangun jalan tol dengan kualitas yang sama seperti yang dilakukan oleh swasta berdasarkan MOU yang jelas dan tegas, atau (ii) Pemerintah

menyerahkan urusan pembangunan fisik jalan tol kepada pihak swasta secara penuh, sedangkan pengadaan tanahnya saja yang diurus oleh pemerintah juga secara penuh.

Terjadinya sengketa harga atau kepemilikan yang akhirnya berujung pada konsinyasi karena penerapan regulasi yang lemah, akibatnya tidak dapat sesegera mungkin melakukan eksekusi atas lahan sehingga menyebabkan pembangunan terlambat. Demi fungsi sosial hak atas tanah, maka jika konsinyasi sudah ditetapkan, dapat dilakukan eksekusi lahan untuk pembangunan. Secara hukum, dapat digunakan Pasal 43 UU No. 2 Tahun 2012 untuk menyelesaikan masalah seperti ini. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa "*Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara*". Setelah itu dilanjutkan dengan menerapkan Pasal 48 ayat (1 dan 2). Artinya, setelah konsinyasi dan dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah dari Lembaga Pertanahan ke Pemerintah, Pemerintah berhak memulai melaksanakan kegiatan pembangunan.

Tidak adanya *Key Performance Indicator* (Indikator Kinerja Kunci) bagi pelaksana pembebasan lahan, mulai dari anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tingkat daerah hingga Tim Pengadaan Tanah (TPT) tingkat pusat, menyebabkan mereka bekerja lambat karena semakin lama mereka bekerja, insentifnya makin banyak. Keadaan ini akan digunakan sebagai modus untuk memperpanjang proses penyelesaian pembebasan tanah untuk memperoleh insentif yang lebih besar. Masalah ini dapat diatasi dengan membuat *Key Performance Indicator* tersebut.

Hal ini tampaknya telah dimulai dengan telah ditetapkannya determinasi waktu penyelesaian untuk setiap langkah dalam pembebasan tanah (lihat UU No.2 Tahun 2012 dan PerkaBPN RI No. 5 Tahun 2012).

Ketidaksesuaian antara data luas tanah dalam sertipikat atau alas hak lain yang diyakini oleh pemilik dengan luas tanah hasil pengukuran baru yang dilakukan oleh petugas ukur Kantor Pertanahan. Hal ini disinyalir disebabkan oleh ketidakakuratan pengukuran tanah yang dilakukan oleh juru ukur lama yang digunakan sebagai dasar pembuatan sertipikat tanah. Hal tersebut pada gilirannya akan merembet pada sulitnya proses kesepakatan besarnya nilai ganti rugi tanah yang bersangkutan. Kondisi demikian dirasakan sangat umum terjadi dan hampir terjadi untuk seluruh bidang-bidang tanah yang akan dibebaskan. Masalah ini dapat diselesaikan dengan cara menetapkan bahwa luas tanah yang digunakan sebagai dasar pembayaran besarnya uang ganti rugi adalah luasan hasil pengukuran yang dilakukan oleh Tim pengukuran pada saat pembebasan tanah dilakukan (luas nyata di lapangan). Namun demikian, hal ini perlu disampaikan dan perlu disepakati sebelum pengukuran dilakukan. Jika hal ini tidak dapat dilakukan, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (1-2) UU No. 2 Tahun 2012.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan kondisi pengukuran tersebut adalah belum diketahuinya nama-nama pemilik tanah yang diukur, sehingga masih memerlukan waktu pelacakan yang terkadang tidak semudah yang diperkirakan. Kondisi ini menyebabkan bertambah panjangnya waktu penyelesaian proses pembebasan tanah di suatu wilayah. Kondisi ini diperparah untuk tanah-tanah yang pemiliknya tidak jelas dan berada di luar kota, di luar pulau, atau di luar negeri. Untuk mengatasi masalah seperti ini perlu dilakukan terobosan strategi agar identifikasi pemilik tanah dapat dilakukan dengan

cepat, bila perlu menunjuk petugas *freeland* dari desa dimana tanah berada yang mengenali betul para subyek hak atas tanah yang menjadi obyek pembebasan tanah. Jika hal ini tidak dapat menyelesaikan masalah, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (2) huruf (a) UU No. 2 Tahun 2012.

Permasalahan yang dihadapi oleh petugas pada saat mengakses alas hak untuk proses pengusulan pembuatan Form Verifikasi sebagai dasar pembuatan sertipikat baru dan penghitungan nilai ganti rugi serta pembayaran ganti rugi adalah adanya kendala belum terjadinya kesepakatan antara pemilik tanah dengan PPK berkaitan dengan luasan dan harga ganti rugi tanah yang akan dibebaskan. Para pemilik tanah umumnya masih enggan menyerahkan alas hak tersebut dengan alasan mereka belum sepakat dengan luas tanah mereka yang akan terkena proyek. Masalah ini perlu diantisipasi sejak dini agar dapat ditempuh upaya percepatan pencapaian kesepakatan luasan dan harga ganti rugi tersebut. Cara yang ditempuh untuk mengatasi masalah perbedaan ukuran luas adalah dengan menggunakan ukuran luas hasil pengukuran Tim dan masalah harganya diatasi dengan cara segera melakukan *reevaluasi* harga ganti rugi. Jika hal ini tidak dapat menyelesaikan masalah, maka dapat diselesaikan dengan menggunakan dasar Pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012.

G. Kesimpulan

Ada banyak kendala yang ditemukan dalam proses pembebasan tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum jalan tol yaitu: (a) rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang fungsi sosial hak atas tanah, (b) rendahnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya jalan tol, (c) terlalu rendahnya besaran ganti rugi yang ditawarkan, (d) keterbatasan dana pengadaan tanah, (e) sengketa kepemilikan tanah, (f) obyek penga-

daan tanah dari tanah milik Pemerintah, BUMN, BUMD, dan tanah wakaf, (g) kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah, (h) ketidak-sesuaian alat bukti kepemilikan tanah, (i) spekulasi tanah, (j) provokator, (k) lemahnya skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), (l) sengketa harga ganti rugi, (m) Tidak adanya *Key Performance Indicator* bagi pelaksana pengadaan tanah, dan (n) perbedaan yang signifikan antara data luas tanah dalam sertipikat dengan data luas tanah hasil pengukuran Tim.

Upaya pemecahan yang mungkin bisa dilakukan sangat tergantung pada sifat dan penyebab dari kendala-kendala yang muncul. Upaya pemecahan dapat dikelompokkan menjadi: (a) pendekatan persuasif kepada masyarakat yang disampaikan melalui sosialisasi dan penyuluhan untuk mengatasi terjadinya ketidaktahuan masyarakat pemilik tanah tentang fungsi sosial hak atas tanah dan pembangunan yang dilakukan (b) pemberian pemahaman sistem penilaian yang memperhitungkan prinsip "*the highest and the best use*" serta dasar penilaian kepada pemilik tanah untuk mengatasi kesulitan mencapai kesepakatan besaran ganti kerugian oleh karena pemilik tanah merasa besar ganti rugi yang ditawarkan terlalu rendah, (c) pengambilalihan proses dan pendanaan pengadaan tanah oleh pemerintah melalui instansi yang memerlukan tanah untuk mengatasi keterbatasan pendanaan, (d) konsinyasi untuk mengatasi adanya sengketa kepemilikan tanah, (f) pemanfaatan aturan yang telah ada dan berinovasi dengan membuat prosedur pembasan tanah yang lebih sederhana dari ketiga jenis status tanah tersebut untuk mengatasi adanya obyek pengadaan tanah yang berupa tanah milik Pemerintah, BUMN, BUMD, dan tanah wakaf diatasi, (g) perbaikan pengadministrasian dokumen-dokumen pengadaan tanah untuk mengatasi kurang tertib dan lengkapnya pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah

Kabupaten diselesaikan dengan perbaikan kelembagaan pengadaan tanah dan, (h) membuat Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dapat dipertanggungjawabkan untuk mengatasi ketidaksesuaian alat bukti kepemilikan tanah, (i) mempersempit jeda waktu antara sosialisasi rencana pembangunan dengan penetapan lokasi untuk mengatasi adanya spekulasi tanah, (j) menyelesaikan melalui jalur hukum untuk mengatasi adanya provokator, (k) memperkuat skema KPS tersebut melalui peningkatan kualitas Pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan Swasta untuk mengatasi lemahnya skema Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS), (l) konsinyasi untuk mengatasi adanya sengketa harga ganti rugi, (m) menentukan batas waktu maksimum penyelesaian setiap tahapan proses pengadaan tanah dan dituangkan dalam peraturan pengadaan tanah untuk mengatasi tidak adanya *Key Performance Indicator* bagi pelaksana pengadaan tanah diselesaikan dengan, dan (n) mendasarkan pembayaran ganti kerugian berdasarkan ukuran luas yang dihasilkan oleh pengukuran petugas pengadaan tanah untuk mengatasi ketidaksesuaian antara data luas tanah dalam sertipikat dengan data luas tanah hasil pengukuran Tim, diselesaikan dengan mendasarkan pembayaran ganti kerugian berdasarkan ukuran luas yang dihasilkan oleh pengukuran petugas pengadaan tanah.

Daftar Pustaka

- Anonim. 2011. Tol Solo-Kertosono, KPS Pertama di Proyek Jalan Tol. Majalah PKPS Bappenas, Edisi. September 2011. Hal. 1
- Anonim. 2012. Pembebasan Lahan Trans Jawa Capai 710,29 ha. <http://www1.pu.go.id/uploads/berita/ppw240209rnd.htm>, diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 19.30 wib.
- Anonim. 2012. Trans-Jawa Sulit Rampung 2014. <http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.Sulit.Rampung.2014>. diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.

- Anonim. 2013. Manfaat Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa. <http://dedygunawan.com/2013/07/17/manfaat-pembangunan-jalan-tol-trans-jawa>. diunduh pada Tgl. 23 September 2014, pukul 16.30 wib.
- Anonim. 2014. Jalan Tol Semarang-Bawen Resmi Beroperasi. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/04/n3izbt-jalan-tol-semarangbawen-resmi-beroperasi>. diunduh pada Tgl. 13 September 2014, pukul 18.30 wib.
- Anonim. 2014. Proyek Infrastruktur Terkendala Pembebasan Lahan. <http://www.jawapos.com/baca/artikel/5845/Proyek-Infrastruktur-Terkendala-Pembebasan-Lahan>. diunduh pada Tgl. 17 September 2014, pukul 21.30 wib.
- Hayati, Rahmi. 2011. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kebumen Provinsi Jawa Tengah". Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Maesaroh dan Febrianto H. 2012. Trans Jawa Sulit Rampung 2014. <http://bumn.go.id/jasamarga/berita/413/Trans-Jawa.SulitRampung.2014>. diunduh pada Tgl. 18 September 2014, pukul 14.30 wib.
- Manurung, M.M. T. 2012. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di kabupaten Deli Serdang" Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Rini, T.S. 2013. Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Hambatan, Dan Upaya Penyelesaiannya (Studi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di kabupaten Nganjuk Provinsi Jawa Timur). Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni. 1995. Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995.
- Waligi dan Komarudin. 2014. Kendala pembebasan tanah dan upaya menyelesaikannya untuk Proyek Jalan Tol Solo-Mantingan I. Komunikasi pribadi (Pejabat Pembuat Komitmen) (PKP) Jalan Tol Solo-Mantingan I, Solo, 2014.
- Widji Ananta. 2014. Pemebebasan Lahan MRT Bermasalah, Ahok: PU Kerjanya Ngaco. <http://news.liputan6.com/read/2069612/pembebasan-lahan-mrt-bermasalah-ahok-pu-kerjanya-ngaco>. Diunduh 27 September 2014 pkl. 23.15 wib.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negar 1960-104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (Ln 1961/288: Tln No. 2324, Lembaran Negara Dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1961).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara RI Tahun 1991 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3451)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Nomor 35).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 156).
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum..
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012. Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.