

**KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DALAM PEMBANGUNAN JALAN LINTAS SELATAN PULAU JAWA
DI KABUPATEN WONOGIRI**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Mencapai Derajat Magister

Program Studi Ilmu Hukum

Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik



Oleh :

DWI AGUS PURWANTO

NIM : S 310207005

PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2008

**KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DALAM PEMBANGUNAN JALAN LINTAS SELATAN PULAU JAWA
DI KABUPATEN WONOGIRI**

Disusun Oleh :

DWI AGUS PURWANTO

NIM : S 310207005

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing I	<u>DR. Jamal Wiwoho, SH, M.Hum</u> NIP. 131 658 560	.....	.....
Pembimbing II	<u>Djoko Wahyu Winarno, SH., MS</u> NIP. 130 814 598	.....	.....

Mengetahui

Ketua Program Ilmu Hukum

Prof. DR. H. Setiono, SH, MS.

NIP. 130 345 735

**KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
DALAM PEMBANGUNAN JALAN LINTAS SELATAN PULAU JAWA
DI KABUPATEN WONOGIRI**

Disusun Oleh :

DWI AGUS PURWANTO

NIM : S 310207005

Telah disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. DR. H. Setiono, SH, MS	.....	.....
Sekretaris	DR. Hartiwiningsih, SH., MS	.....	.....
Anggota Penguji	1. DR. Jamal Wiwoho, SH, M.Hum	.....	.....
	2. Djoko Wahyu Winarno, SH., MS	.....	.....

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum	<u>Prof. DR. H. Setiono, SH, MS.</u> NIP. 130 345 735	.....	.....
Direktur Program Pasca Sarjana	<u>Prof. Drs. Suranto, M.Sc.Ph.D</u> NIP. 131 472 192	.....	.....

PERNYATAAN

Nama : DWI AGUS PURWANTO

NIM : S 310207005

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul *Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri* adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis ini.

Surakarta, Desember 2008

Yang membuat Pernyataan

Dwi Agus Purwanto

KATA PENGANTAR

Dengan segala kerendahan hati, penulis memanjatkan segala puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

Adapun tesis ini ditulis dengan maksud untuk memenuhi persyaratan dalam rangka mencapai derajat Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis ini masih sangat jauh dari sempurna, karena keterbatasan yang penulis miliki. Walaupun demikian penulis telah berusaha semaksimal mungkin agar inti dari pembahasan di dalam tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis maupun para pembaca.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak atas segala bantuan yang telah diberikan dalam rangka penyelesaian tesis terutama kepada :

1. Prof. Drs. Suranto, M.Sc.Ph.D selaku Direktur Program Studi Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Prof. Dr. H Setiono, SH.MS selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Dr. Hartiwiningsih, SH.M.Hum selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

4. DR. Jamal Wiwoho, SH, M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pertama yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
5. Djoko Wahyu Winarno, SH., MS selaku Dosen Pembimbing Kedua yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan kepada penulis.
6. Seluruh Dosen dan Staf Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah memberikan bantuan kepada penulis dalam menempuh kuliah di Pascasarjana.
7. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk mengadakan penelitian dan mencari data-data yang penulis perlukan.
8. Semua rekan-rekan di Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri yang telah memberikan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini
9. Isteriku tercinta RR. Sri Suhartati, S.Si.T yang selalu setia menemani, memberi semangat serta dorongan untuk menyelesaikan tesis ini.

Surakarta, 15 Desember 2008

Penulis

DWI AGUS PURWANTO

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN TIM PEMBIMBING.....	ii
PERSETUJUAN TIM PENGUJI.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	9
A. Kebijakan Publik.....	9
B. Model Kebijakan Publik.....	13
C. Teori Bekerjanya Hukum.....	22
D. Peraturan Perundang-undangan Dalam Pengadaan Tanah.....	34
E. Kerangka Berpikir.....	58
BAB III METODE PENELITIAN.....	63
A. Jenis Penelitian.....	63
B. Lokasi Penelitian.....	65
C. Populasi dan Sampel.....	65
D. Jenis Data.....	66
E. Sumber Data.....	66
F. Teknik Pengumpulan Data.....	67

G. Validitas Data.....	67
H. Teknik Analisis Data.....	68
I. Batasan Operasional.....	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	72
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	72
B. Perumusan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.....	80
C. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.....	88
D. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.....	112
E. Penyelesaian Masalah.....	123
BAB V PENUTUP.....	129
A. Kesimpulan.....	129
B. Implikasi.....	134
C. Saran.....	135

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1	Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Wonogiri Tahun 2007 73
Tabel 2	Penggunaan Tanah Kabupaten Wonogiri 76
Tabel 3	Penggunaan Tanah Kecamatan Giritontro..... 77
Tabel 4	Penggunaan Tanah Kecamatan Giriwoyo..... 78
Tabel 5	Penggunaan Tanah Kecamatan Pracimantoro..... 79
Tabel 6	Jumlah Penduduk Kabupaten Wonogiri 80
Tabel 7	Perbedaan Kepentingan Umum Menurut Keppres dan Perpres..... 84
Tabel 8	Susunan Panitia Pengadaan Tanah..... 91
Tabel 9	Penilaian NJOP Yang Telah Disepakati..... 97
Tabel 10	Nilai Jual Tanaman Produktif 101
Tabel 11	Nilai Jual Tanaman Kayu-Kayuan..... 102
Tabel 12	Waktu Dilangsungkannya Musyawarah..... 104
Tabel 13	Daftar Nama 15 (Lima Belas) Warga Yang Belum Setuju Menerima Ganti Rugi Yang Terkena Pembangunan Jaringan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa Di Kecamatan GiriwoyoKabupaten Wonogiri 113

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kerangka Pemikiran Penelitian.....	62
Gambar 2	Model Analisis Interaktif.....	69

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Perpres No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Lampiran 2 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Lampiran 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

ABSTRAK

Dwi Agus Purwanto, S 310207005. 2008. “Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri”. Tesis : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana formulasi kebijakan pengadaan tanahnya, untuk mengetahui apakah implementasinya sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri serta mencari penyelesaian masalahnya.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum nondoktrinal karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Pengumpulan datanya dilakukan dengan observasi, wawancara dan penelusuran bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik analisa data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan menggunakan model analisis mengalir (*flow model analysis*) maupun analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Model analisis mengalir adalah melakukan analisis dengan menjalin secara paralel ketiga komponen analisis yaitu reduksi data, penyajian data dan penerikankesimpulan serta verifikasi secara terpadu baik sebelum, pada waktu maupun sesudah mengumpulkan data. Sedangkan model analisis interaktif berarti menjadikan aktivitas ketiga komponen analisis itu berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data sebagai proses siklus.

Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan bahwa Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa merupakan program pemerintah dalam upaya mensejajarkan pembangunan Pulau Jawa Bagian Selatan yang cenderung lebih lamban daripada Pulau Jawa Bagian Utara. Perumusan kebijakannya menganut model yang dikenal dengan “*Policy as institutional activity*”, yang pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga pemerintah. Formulasi Kebijakan bersifat *topdown* sebagaimana kebijakan ini ditetapkan, disahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri sudah berjalan sesuai dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diganti dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 dengan perubahannya dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaannya, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih menemui beberapa kendala diantaranya faktor komunikasi yang kurang efektif, faktor budaya masyarakat yang tidak sejalan dengan pembangunan dan adanya faktor luar dari kelompok tertentu yang ingin mengambil keuntungan dari pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

ABSTRACT

Dwi Agus Purwanto, S. 310207005, 2008, **The Policy Procurement of Land for Public Interest in The Development of Roads Across the Southern Island of Java in The Wonogiri Regency.**

Thesis : Post Graduate Program of Sebelas Maret University Surakarta.

This research aimed to learn about the procurement of land policy formulation, to know the implementation in accordance with the laws and regulations that apply and to know the factors that become obstacles in the implementation of the road across the southern island of Java in the Wonogiri regency and seek resolution of the problem solution.

This research is non doctrinal study of law in this research because the concept of law as a manifestation symbolic meaning, the meaning of the perpetrators as it appears in the social interaction between them. The type of the data is the primary data and the secondary data. Technical data collection is done by observation, interviews and search material legal primary, secondary and tertiary. Technical analysis using data flow analysis model (the model flow analysis) and analysis of interactive (interactive model of analysis). Model analysis of flow analysis is conducted in parallel with the traitor of the third component analysis of the data reduction, serving data, and drawing conclusions and verification are better integrated before, at the time after collecting the data. While the model analysis, interactive activities to make meaningful analysis of the three components that form interkasi with the process of collecting data as the cycle.

Based of the result can be concluded that the development of roads cross the southern island of Java is a government program in an effort to align development of the southern island of Java, which tends to be slower than northern part of the island of Java. The formulation of policies that follow the model known as the "Policy" as the Institutional activity "which basically looked as public policy activities of the government. Formulation of policy as a topdown policy is set, and held validity and forced by the government. Implementation of the policy procurement of land for public interest in the development of roads across the southern island of Java in Wonogiri regency has been running in accordance with Presidential Decree No. 55 Year 1993 on The Procurement of Land for Development to the Implementation of Public Interest that has been replaced with Rule President Number 36 in 2005 with the Changes in the Regulation Number of President 65, 2006 and the Head of the National Land Agency No. 3 Year 2007 as the Implementation Regulations, but in the practice there are still some obstacles include the factors that are less effective communication, culture factors that are not in line with the development and factors outside of certain groups that want to take advantage procurement of land for the construction of roads across the southern island of Java in the Wonogiri regency.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan manusia, tanah mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim manusia, sebagai sumber penghidupan juga menjadi tempat persemayaman terakhir manusia bahkan dalam filosofi budaya Jawa seperti yang dikutip Arie Sukanthi Hutagalung (2008 : vii) dikenal istilah “*sadumuk bathuk sanyari bumi, ditohi tumekaning pati*”. Berdasarkan kenyataan tersebut maka tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, budaya, psikologis bahkan juga mengandung aspek-aspek pertahanan dan keamanan nasional.

Menurut Achmad Rubaie, tanah mempunyai fungsi ganda sebagai pengikat kesatuan sosial dan benda ekonomi sebagaimana berikut :

“tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan

dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumberdaya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya. (Achmad Rubaie, 2007 : 1-2)

Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sedangkan menurut konsepsi hukum tanah nasional, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, sehingga semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).Walaupun di dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa seluruh tanah, air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bersama bangsa Indonesia, namun dalam kewajiban pengelolaannya tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak

perlu dan tidak pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat, jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku Badan Penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki” tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2). Hal ini senada dengan yang disampaikan A.P Parlindungan sebagai berikut :

“Ayat 1 pasal 2 ini telah memberikan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tidaklah pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Hal ini sesuai dengan penjelasan dari UUPA tersebut sehingga negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa sehingga tepatlah sikap tersebut bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.

Dari penjelasan UUPA mengenai hal ini dinyatakan bahwa wewenang Hak Menguasai dari negara ini dalam tingkatan tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.” (A.P Parlindungan, 1998 : 43)

Satu persoalan hukum pertanahan yang tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji adalah pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan yang biasanya dilakukan melalui tata cara pembebasan tanah. Hal ini menjadi persoalan yang sering

mengalami permasalahan dalam proses perolehannya. Pada satu sisi, kebutuhan tanah dalam rangka pembangunan sudah sedemikian mendesak sedangkan pada sisi yang lain persediaan tanah sudah mulai terasa sulit. Selain digunakan untuk pembangunan fasilitas umum seperti perkantoran, perumahan dan lain-lain, juga masih dibutuhkannya tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah hampir di setiap daerah naik melambung, tetapi juga menciptakan tanah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai ekonomi sangat tinggi. Arie Sukanthi Hutagalung mengatakan :

“Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.” (Arie Sukanti Hutagalung, 2008 : 83)

Persoalan pembebasan tanah menyangkut dua dimensi dimana keduanya harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu negara, dalam hal ini pemerintah yang diwakili oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan seluruh Bangsa Indonesia, dalam hal ini adalah rakyat, harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hak tersebut. Maksud dari sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan adalah rakyat dan pemerintah saling

menghormati hak dan menjalankan kewajiban masing-masing. Pentingnya masing-masing pihak saling memahami hak dan kewajibannya adalah untuk mencegah persoalan-persoalan seperti yang dipublikasikan di berbagai media masa, dimana pihak penguasa dengan keterpaksaannya melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia.

Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diganti dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksanaannya, menjelaskan bahwa 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. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di antaranya adalah pembuatan jalan umum.

Berdasarkan Penandatanganan Kesepakatan bersama Gubernur Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY dan Jawa Timur yang kemudian ditindaklanjuti dengan Penandatanganan Kesepakatan Gubernur Jawa Tengah dengan Bupati Cilacap, Kebumen, Purworejo dan Wonogiri diputuskan untuk adanya pembangunan Jaringan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Wilayah Jawa Tengah. Kesepakatan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemkab Wonogiri dengan penetapan lokasi, tata cara pengadaan tanah dan pembentukan Panitia Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri.

Sesuai dengan hasil survey pemetaan untuk keperluan tersebut dibutuhkan tanah dengan luas 447.129 m² di wilayah selatan Kabupaten Wonogiri yang meliputi Kecamatan Giriwoyo, Giritontro dan Pracimantoro dan melintas pada 1.469 bidang tanah milik warga. Panitia Pengadaan Tanah segera melaksanakan tugasnya untuk sosialisai, pendataan, musyawarah, penghitungan dan pembayaran ganti kerugian yang mencapai Rp. 31.047.733.449,70,-. Tarik ulur kepentingan membuat rencana pembangunan terhambat, berbagai kepentingan muncul ke permukaan, spekulasi dan pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan ikut memperkeruh suasana sehingga dari seluruh warga yang terkena pembebasan tanah masih terdapat 15 orang warga yang belum mau menerima ganti rugi dengan alasan tidak sesuai dengan nilai pengorbanan yang mereka berikan serta belum memenuhi rasa keadilan.

Atas dasar uraian di atas, untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana perumusan kebijakan, penerapan kebijakan dan kendala pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan maka penulis mengajukan usulan penelitian

dengan judul “**KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PEMBANGUNAN JALAN LINTAS SELATAN PULAU JAWA DI KABUPATEN WONOGIRI**”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana formulasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kab. Wonogiri?
2. Apakah implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kab. Wonogiri sesuai dengan ketentuan yang berlaku?
3. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri dan bagaimana penyelesaian masalahnya?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum
 - a. Untuk mengetahui bagaimana formulasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kab. Wonogiri;
 - b. Untuk mengetahui apakah implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kab. Wonogiri sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;

- c. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri dan mencari penyelesaian masalahnya;
2. Tujuan Khusus
 - a. Untuk memenuhi syarat akademik guna memperoleh gelar magister ilmu hukum dalam minat utama hukum dan kebijakan publik pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta;
 - b. Untuk menambah wawasan dan memperluas pemahaman mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan ilmu hukum yaitu Hukum Pertanahan, khususnya dalam kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberi jawaban masalah yang sedang diteliti;
- b. Untuk memberikan dasar-dasar atau landasan bagi penelitian lebih lanjut;
- c. Sebagai bahan masukan kebijakan Pemerintah Kab. Wonogiri dalam menyelesaikan masalah yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Kerangka teori akan menjadi petunjuk bagi penulis dalam menganalisis permasalahan penelitian untuk membantu dan merumuskannya dan diharapkan dalam pembahasan akan memudahkan membuat uraian dan pemecahan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Kerangka teoritis juga diperlukan bagi penelitian ini, sehingga arah, tujuan dan konsep penelitian ini menjadi jelas. Penulis menggunakan kerangka teori sebagai berikut :

A. Kebijakan Publik

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, segala kegiatan pemerintah tidak terlepas dari sesuatu yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan tersebut dapat dijumpai dalam berbagai bidang pembangunan, misalnya di bidang kesehatan, keamanan, pertanian, ekonomi, pertanahan, pendidikan dan lain sebagainya.

Menurut Riant Nugroho :

“kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara atau administrator publik, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan dan dikatakan kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya” (Riant Nugroho, 2006:25)

Harold D. Laswell dalam Setiono memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah;
2. Kebijakan publik adalah apa saja yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. (Setiono, 2004 : 1)

Sedangkan beberapa definisi kebijakan negara yang lain adalah sebagai berikut :

1. menurut Thomas R Dye dalam Irfan Islamy, “kebijaksanaan negara sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan) ; (Irfan Islamy, 2007 : 18)
2. menurut James E. Anderson dalam Irfan Islamy, “kebijaksanaan dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”. (Irfan Islamy, 2007 : 19).

Berdasarkan definisi tersebut maka dapat ditemukan unsur-unsur yang terkandung dalam kebijakan publik seperti yang dikemukakan oleh James E. Anderson dalam Irfan Islamy, antara lain mencakup :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan;

- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu);
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada perturan perundang-undangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Atas dasar unsur atau elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan (Irfan Islamy, 2007 : 19)

Lebih lanjut Retno Sutaryono menggolongkan kebijakan sebagai kebijakan nasional dan daerah sebagaimana berikut :

“Mengenai jenjang kebijakan di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kebijakan nasional dan kebijakan daerah. Sedang menurut substansinya dapat digolongkan sebagai berikut, kebijakan umum yang nasional bisa berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau keputusan presiden. Sedangkan untuk tingkat daerah biasanya berbentuk peraturan daerah. Disamping kebijakan umum ada pula kebijakan pelaksanaan yang merupakan pelaksanaan dari kebijakan umum. Di tingkat daerah dapat berbentuk peraturan bupati atau walikota, selanjutnya sebagai penjabaran pelaksanaan ditindaklanjuti dengan kebijakan teknis yang memuat pengaturan teknis di bidang tertentu.” (Retno Sutaryono, 2001 : 10).

Secara sederhana Riant Nugroho mengelompokkan kebijakan publik menjadi tiga kelompok yaitu :

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur dan walikota.

Ada beberapa pengecualian, kebijakan yang sifatnya makro dan meso kadang bersifat implementasi langsung” (Riant Nugroho 2006 : 32).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak (manfaat) positif bagi anggota masyarakat, namun demikian dimungkinkan bahwa kebijakan publik itu kurang efektif dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena kurangnya peran aktor pelaksana atau badan-badan pemerintah dalam implementasi kebijakan publik. Disamping itu juga karena masih lemahnya mereka dalam menyebarluaskan kebijakan publik baru kepada warga masyarakat.

B. Model Kebijakan Publik

1. Formulasi Kebijakan Publik

Thomas R. Dye dalam Bambang Sunggono (1994 : 66) menyebutkan ada tujuh model tentang pembentukan kebijakan, yaitu :

a. *Policy as institutional activity*

“Model ini pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga pemerintah. Menurut pandangan ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan warga negara baik secara perorangan ataupun secara kelompok pada umumnya ditujukan kepada lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut model ini ditetapkan, disyahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam kaitan ini terdapat hubungan erat antara kebijakan publik dengan lembaga pemerintah. Interaksi antara lembaga-lembaga pemerintah tersebut yang membentuk kebijakan. Di lain pihak, betapapun kerasnya kehendak publik, apabila tidak mendapat perhatian dari lembaga pemerintah, maka kehendak itu tidak akan menjadi kebijakan publik. Thomas R. Dye menggambarkan eratnya hubungan kebijakan publik dengan lembaga pemerintah yaitu : *“The relationship between public policy an governmental institutions is very closed, strictly speaking apolicy does not become public policy until it is adopted, and enforce by governmental institutions”*

Model ini dikenal juga dengan istilah Model Kelembagaan, yang merupakan turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan pada struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan

lingkungannya. Salah satu kelemahan dari pendekatan ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan tempat diterapkannya kebijakan itu.

b. *Policy as elite preference*, disebut juga dengan *Elite Theory*

“Model ini dikembangkan dengan mengacu pada teori elit yang pada umumnya menentang keras terhadap pandangan bahwa kekuasaan dalam masyarakat itu terdistribusi secara merata. Suatu kebijakan publik selalu mengalir dari atas ke bawah yaitu dari elit ke massa (rakyat). Kebijakan tidak muncul dari bawah yang berasal dari tuntutan-tuntutan rakyat.”

c. *Policy as Group Equilibrium*, disebut juga Model Kelompok

“Model ini pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan pusat perhatian kebijakan. Individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk mendesakkan kepentingan-kepentingan mereka pada pemerintah. Selanjutnya David Truman berpendapat bahwa perilaku kelompok-kelompok kepentingan tersebut akan membawa akibat-akibat kebijakan kalau mereka dalam mengajukan tuntutan-tuntutannya, yang ditujukan pada lembaga-lembaga pemerintah.”

d. *Policy as Efficient Goal Achievement*, disebut juga model Rasional Komprehensif

“Model rasional Komprehensif dipelopori oleh Hebert A. Simon, menurut konsep manusia administrasi pembuat keputusan tidak pernah memperoleh informasi yang lengkap, dan oleh karenanya tidak pernah dapat mencapai pilihan-pilihan yang mempunyai nilai paling tinggi. Artinya bahwa kepastian daya pikir manusia dalam merumuskan dan mengatasi masalah-masalah yang kompleks sangat terbatas dibandingkan dengan permasalahan yang dihadapi. Model rasional komprehensif lebih

lanjut menekankan pada pembuatan keputusan rasional dengan bermodalkan komprehensifitas informasi dan keahlian pembuat keputusan. Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan suatu kebijakan yang rasional itu sama dengan kebijakan yang sangat efisien, dimana antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan alternatif-alternatif yang lain.”

Model kebijakan ini bisa dikatakan paling ideal dalam formulasi kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memfokuskan pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan. Namun demikian idealisme dari model rasional ini perlu diperkuat dan ditingkatkan seperti yang telah ditunjukkan oleh negarawan-negarawan dan birokrat-birokrat profesional yang mengabdikan diri secara tulus pada kemajuan bangsanya daripada sekedar mencari keuntungan pribadi.

e. *Policy as Variation on the past*, disebut juga dengan *Incrementalism Theory*

“Model inkremental memandang kebijakan negara sebagai kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubah (memodifikasi) sedikit-sedikit. Dalam model kebijaksanaan ini biasanya pembuat keputusan selalu diliputi dengan keterbatasan waktu, kecakapan, dan biaya, maka ia tidak mungkin dapat menganalisa semua nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, keseluruhan alternatif-alternatif kebijakan beserta konsekuensinya, menilai rasio, biaya, keuntungan, secara detail menyadari akan keterbatasan-keterbatasan yang ada pada pembuat keputusan, maka model modifikasi secara sedikit-sedikit atas

kebijaksanaan yang ada sebelumnya dengan menambah, mengurangi, memodifikasi sedikit program-program kebijakan negara tadi atas dasar pembuatan keputusan-keputusan yang baru.”

f. Policy as Rational choice competitive situations, disebut juga Game Theory

“*Game theory* bertitik tolak pada tiga hal pokok yaitu :

- 1). Kebijakan yang akan diambil tergantung pada (setidak-tidaknya) dua pemain atau lebih;
- 2). Kebijakan yang dipilih ditarik dari dua atau lebih alternatif pemecahan yang diajukan oleh masing-masing pemain;
- 3). Pemain-pemain selalu dihadapkan pada situasi yang serba bersaing dalam pengambilan keputusan.”

g. Policy as system output, disebut juga dengan System Theory

“Teori system pada dasarnya merupakan sebuah teori yang dikembangkan oleh David Easton. Menurut Easton bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem yang terdiri dari sejumlah proses yang harus tetap dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik itu ingin tetap terjaga kelestariannya.”

Dari ke tujuh model formulasi yang telah disampaikan penulis berkecenderungan bahwa Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri menggunakan model formulasi kebijakan yang pertama yaitu Model Kelembagaan. Ini terlihat dari bentuk kebijakan *topdown* dari pemerintah pusat yang dijabarkan oleh pemerintah daerah dan menganggap bahwa formulasi kebijakan adalah tugas lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungan.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, karena tanpa adanya implementasi, suatu kebijakan hanya akan menjadi impian. Bahkan menurut Riant Nugroho “rencana adalah 20 % keberhasilan, implementasi adalah 60 %, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi”(Riant Nugroho, 2006 : 119)

Menurut Grindle dalam Solichin Abdul Wahab menyatakan bahwa :

“ Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Solichin Abdul Wahab : 2005 : 59).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut George E. Edwards dalam Budi Winarno mengatakan :

“implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang sudah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan itu

kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.”

(Budi Winarno, 2007 : 174)

Lebih lanjut dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai mengajukan buah pertanyaan , yakni :

“prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi.”

(Budi Winarno, 2007 : 174)

a. Komunikasi

Yang dimaksud komunikasi disini adalah jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan harus jelas. Jika petunjuk pelaksanaan tidak jelas maka implementor akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Lebih lanjut Budi

Winarno mengatakan :

“Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity). Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan atau perintah-perintah itu dapat

diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan yang mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.” (Budi Winarno, 2007 : 175)

b. Sumber-sumber

Sedangkan yang dimaksudkan dengan sumber-sumber menurut Edwards sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno adalah :

“Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.” (Budi Winarno, 2007 : 181)

c. Kecenderungan-kecenderungan

Lebih lanjut yang dimaksudkan dengan kecenderungan-kecenderungan menurut Edwards sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno adalah :

“Kecenderungan dari pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah

laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.” (Budi Winarno, 2007 : 194)

d. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Menurut Edwards sebagaimana dikutip Budi Winarno :

“ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standart Operating Procedures (SOP)* dan *fragmentasi*. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.” (Budi Winarno, 2007 : 203)

3. Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu evaluasi yang akan menilai apakah kebijakan publik sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Evaluasi kebijakan publik adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau telah gagal mencapai tujuan. Evaluasi kebijakan publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi, atau bahkan dihentikan sama sekali.

Menurut Setiono, evaluasi dibedakan dalam 3 (tiga) macam :

a. Evaluasi Administratif

Evaluasi administratif adalah evaluasi kebijakan publik yang dilakukan dalam lingkup pemerintahan atau instansi-instansi yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah yang terkait dengan program tertentu.

b. Evaluasi Yudisial

Evaluasi terhadap kebijakan publik yang berkaitan dengan obyek-obyek hukum : apa ada pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan yang dievaluasi tersebut. Yang melakukan evaluasi yudisial adalah lembaga-lembaga hukum seperti pengacara, pengadilan, kejaksaan, PTUN dan sebagainya.

c. Evaluasi Politik

Evaluasi politik pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik, baik parlemen maupun parpol. Namun sesungguhnya evaluasi politik biasa juga dilakukan oleh masyarakat secara umum. (Setiono, 2004 : 6)

C. Teori Bekerjanya Hukum

1. Pengertian Hukum

Definisi hukum dapat diuraikan sebagaimana yang dikemukakan oleh para sarjana sebagaimana dikutip oleh Burhan Ashofa adalah sebagai berikut :

- a. Thomas Hobbes, merumuskan bahwa hukum adalah kebebasan untuk melakukan sesuatu;
- b. Roscou Pound, merumuskan bahwa hukum adalah alat untuk mengubah memperbaiki keadaan masyarakat (*law is tool social engineering*);
- c. Van Savigny, merumuskan bahwa hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh bersama-sama masyarakat;
- d. Land, merumuskan bahwa hukum adalah keseluruhan peraturan yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia;
- e. Van Kan, merumuskan hukum adalah keseluruhan peraturan yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia;
- f. Meyers, merumuskan bahwa hukum adalah keseluruhan norma, kaidah dan penilaian yang berhubungan dengan perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat dan yang harus diperhatikan oleh penguasa dalam menjalankan atau melaksanakan tugasnya;
- g. M.H. Djoyodiguno, menyatakan bahwa hukum adalah suatu proses sosial, oleh sebab itu hukum harus punya dinamika dan kontinuitas. Dinamika artinya adanya vitalitas dan plastisitas. Vitalitas artinya dapat atau mampu berkembang. Sedangkan plastisitas berarti mampu menyesuaikan diri dengan identitas yang ditentukan oleh keadaan yang kongkret. Kontinuitas artinya dapat dijamin dengan adanya peraturan penelitian yang mencegah adanya kevakuman hukum. (Burhan Ashofa, 2007: 11-12)

Dalam mempelajari hukum, tidak terlepas dari 5 (lima) konsep hukum yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto seperti dikutip oleh Setiono adalah sebagai berikut :

- 1). Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku *universal* (yang menurut Setiono disebut hukum alam);
- 2). Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional;
- 3). Hukum adalah apa yang diputuskan hakim *in concreto*, dan tersistematis sebagai *judge made law*;
- 4). Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial empirik;
- 5). Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka; (Setiono 2005 : 20-21)

Selain itu menurut pendapat Fuller sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo dikatakan bahwa untuk mengenal hukum sebagai suatu sistem maka harus dicermati apakah sudah memenuhi 8 (delapan) azas atau *principles of legality* sebagaimana berikut :

- 1). Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
- 2). Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
- 3). Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian ini tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;

- 4). Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- 5). Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- 6). Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- 7). Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi;
- 8). Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari. (Satjipto Rahardjo, 2000 : 51)

2. Hubungan Hukum dan Kebijakan Publik

Seperti yang dikemukakan Saiful Bahri (2004 : 33), bahwa “hubungan antara hukum dan kebijakan publik merupakan hubungan *simbiosis mutualistik* yang dapat dilihat dalam tiga bidang kajian yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dan hukum.”

Hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dari :

a. Formulasi Hukum dan Kebijakan Publik

Hubungan pembentukan hukum dan kebijakan publik saling memperkuat satu dengan yang lain. Sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa ada legalisasi hukum akan lemah pada tataran implementasinya.

b. Implementasi Hukum dan Kebijakan Publik

Pembicaraan mengenai hukum dan kebijakan publik pada tingkatan implementasi akan berbicara tentang bagaimana penerapan hukum dan implementasi kebijakan publik dapat saling membantu memperlancar berjalannya hasil-hasil hukum dan kebijakan publik di lapangan. Menurut Setiono “pada dasarnya di dalam penerapan hukum tergantung pada 4 unsur yaitu : unsur hukum, unsur struktural, unsur masyarakat dan unsur budaya” (Setiono, 2004 : 6).

Pemahaman ke 4 (empat) unsur tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1). Unsur Hukum

Unsur hukum di sini adalah produk atau kalimat, aturan-aturan hukum. Kalimat-kalimat hukum harus ditata sedemikian rupa sehingga maksud yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dapat terealisasikan di lapangan yang luas dengan mengacu kepada satu pemaknaan hukum. Namun bukan berarti pemaknaan yang diberikan oleh pembentuk hukum harus dipaksakan sedemikian rupa, sehingga di semua tempat harus terealisasikan sama persis dengan apa yang dimaksud oleh para pembentuk hukum. Modifikasi-modifikasi oleh penerap hukum di lapangan diperlukan sebatas semua itu dilakukan untuk menuju pemaknaan ideal dari aturan hukum yang dimaksudkan.

2.) Unsur Struktural

Unsur struktural berkaitan dengan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang diperlukan dalam penerapan hukum. Pentingnya unsur struktural pada penerapan hukum ada 2, yaitu Organisasi atau institusi apa yang tepat untuk melaksanakan undang-undang tertentu dan bagaimana organisasi itu dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Berkaitan dengan aspek pemilihan organisasi atau institusi maka pengambil keputusan harus ekstra hati-hati untuk memilih institusi mana yang dianggap relevan dengan produk hukum yang hendak diterapkan. Tidak jarang terjadi organisasi yang ditunjuk sudah tepat namun kinerjanya lemah dan tidak profesional. Kebijakan publik dalam hal ini lebih berperan dalam bagaimana instansi pelaksana itu seharusnya ditata dan bertindak agar tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dapat dijalankan dengan baik. Kebijakan publik dalam unsur struktural ini lebih dominan berposisi sebagai seni, yaitu bagaimana ia mampu melaksanakan kreasi sedemikian rupa sehingga organisasi dapat tampil lebih baik.

3). Unsur Masyarakat

Unsur ini berkaitan dengan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi dari masyarakat yang akan terkena dampak atas ditetapkannya suatu aturan hukum. Kondisi masyarakat yang ada harus diselesaikan terlebih dahulu demi terselenggara dan lancarnya penerapan hukum.

4). Unsur Budaya

Ada 2 hal yang harus ada: 1) sedapat mungkin diupayakan bagaimana produk hukum atau undang-undang yang dibuat dapat sesuai dengan budaya yang ada dalam masyarakat. 2) Bagaimana produk hukum yang tidak sesuai dengan budaya dalam masyarakat dapat diterima masyarakat. Disinilah kebijakan publik akan sangat berperan, namun harus diingat bahwa kebijakan publik yang diambil harus berdasarkan hukum.

Keterkaitan antara hukum dan kebijakan akan semakin relevan apabila diimplementasikan, hal tersebut seperti yang disampaikan Esmi Warassih sebagai berikut :

“agar suatu rencana pembangunan mendapatkan kekuatan dalam pelaksanaannya, maka ia perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu. Suatu keadaan yang diinginkan akan tampak dalam tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun penjabaran lebih lanjut yang kongkret dan jelas sangat diperlukan. Adapun sarana yang dipakai untuk mencapai tujuan salah satunya adalah peraturan perundang-undangan. Pada umumnya isi kebijaksanaan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan pada bagian “menimbang” selanjutnya kongkretisasinya pada ketentuan pasalnya terutama nampak dalam tujuan yang ditetapkan.

Keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan, sebab menurut Hugwood dan Gunn kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari “*policy making*”. Proses implementasi ini akan diserahkan

kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang baik propinsi maupun daerah. Setiap kebijaksanaan membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan apabila kebijaksanaan yang diimplementasikan masih harus dinyatakan lebih lanjut.” (Esmi Warassih, 1994 : 23).

Seperti yang telah dikemukakan di atas, ciri hukum modern merupakan suatu bentuk kegiatan manusia yang dilakukan dengan kesadaran untuk mencapai tujuan, sedangkan penetapan tujuan merupakan *output* dari sistem politik yang berupa alokasi nilai yang otoritatif dan alokasi nilai ini sebagai kebijaksanaan pemerintah. Maka tampak bahwa hukum merupakan indikator adanya kebijaksanaan. Hukum merupakan kebijakan yang fungsional bagi masyarakat dan hukum dipandang sebagai unsur penting bagi perkembangan politik. Sehingga ada asumsi bahwa politik membuat hukum dan hukum melegitimasi politik.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. “Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan” (Budi Winarno, 2007 : 143). Dapat dikatakan pula bahwa tanpa adanya tahap implementasi kebijakan, program-program kebijakan yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-catatan resmi di meja para pembuat kebijakan.

Hukum sebagai sarana untuk menyalurkan kebijaksanaan-kebijaksanaan sangat ditentukan oleh hubungan antara komponen-komponen itu satu sama lain serta bagaimana hubungan antara komponen itu dengan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijaksanaan. Berhasil tidaknya seluruh rencana tersebut diatas tentu saja tidak hanya tergantung dari kebijaksanaan-kebijaksanaan resmi yang diumumkan pemerintah, melainkan ditentukan oleh segala tindakan para pelaksananya. Demikian pula tersedianya fasilitas fisik, pembinaan lembaga-lembaga sosial baru sangat mempengaruhi pelaksanaan program pembangunan yang menyeluruh. Keputusan dan langkah petugas pengimplementasi dalam pelaksanaan kebijaksanaan pemerataan ini sesungguhnya penting untuk dikaji, demi terwujudnya tujuan Pembangunan Nasional.

Dapat dikatakan, bahwa untuk memahami hukum tidak cukup sekedar memahami hukum dalam bentuk rumusan pasal-pasal yang hanya bergerak di bidang penafsiran, penerapan dan konstruksi hukum. Melainkan, kita harus dapat memahami hukum dari sisi yang lain, karena hukum itu di buat oleh manusia dan untuk mengatur hidup manusia dalam bermasyarakat. Hukum tidak pernah bergerak di ruang hampa, ia merupakan variabel yang senantiasa dinamis dan dipengaruhi oleh berbagai faktor di lingkungan masyarakat, baik itu faktor sosial, ekonomi, budaya maupun politik.

Pemahaman akan peranan hukum dengan situasi dan kondisi tertentu, tidak terlepas dari unsur manusia, lembaga dan lingkungan masyarakatnya. Pengaturan hukum yang tampak dalam rumusan pasal-pasal secara hitam-putih itu merupakan permulaan dari pekerjaan yang lebih berat pada tahap berikutnya.

Sejumlah alat atau cara digunakan oleh para *implementor* agar undang-undang publik bisa diimplementasikan sesuai dengan kehendak kongres dan/atau birokrasi. Belakangan ini terjadi perdebatan yang memfokuskan pada dua pendekatan : (1) pendekatan perintah dan pengawasan, dan (2) pendekatan insentif ekonomi atau pasar. Budi Winarno mengatakan :

“Pendekatan perintah dan pengawasan meliputi penggunaan mekanisme-mekanisme yang sedikit *koersif*, seperti pembentukan standar atau aturan baku, inspeksi, dan peneraan sanksi terhadap para pelanggar yang tidak mau mematuhi arahan federal. Pendekatan insentif ekonomi mencakup penggunaan kredit pajak, subsidi, atau ganjaran lain atau pinalti untuk mendorong kepentingan-kepentingan swasta supaya memenuhi aturan. Para penentang pendekatan perintah dan pengawasan berpendapat bahwa pendekatan itu mendikte perilaku, tidak mendorong inisiatif swasta dan inovasi dalam meraih tujuan-tujuan kebijakan, dan memboroskan atau menyalahgunakan sumber-sumber masyarakat. Di lain sisi, sistem insentif dipandang membiarkan individu-individu membuat keputusan mereka sendiri, sehingga memperbesar kebebasan dan *voluntarisme*, dan meraih tujuan-tujuan yang diinginkan dengan biaya yang sangat rendah yang ditanggung oleh masyarakat.” (Budi Winarno, 2007 : 222).

c. Evaluasi Hukum dan Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu evaluasi yang akan menilai apakah kebijakan publik sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum. Evaluasi kebijakan publik adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau telah gagal mencapai tujuan. Evaluasi kebijakan publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi, atau bahkan dihentikan sama sekali.

3. Proses Bekerjanya Hukum

Lawrence M. Friedman dalam Esmi Warassih mengemukakan 3 (tiga) unsur sistem hukum (*three elements of legal system*). Ketiga unsur sistem hukum yang mempengaruhi bekerjanya hukum tersebut yaitu : (a) Struktur Hukum (*Legal Structure*), (b) Substansi Hukum (*Legal Substance*), (c) Kultur Hukum (*Legal Culture*). Ketiga unsur sistem hukum tersebut adalah :

- a. Komponen struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- b. Komponen substantive, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- c. Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai

jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para *lawyers and judges*, dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat luas”. (Esmi Warassih, 2005 : 30)

Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan. Bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

Substansi adalah aturan, norma atau perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in the books*). Komponen substantive yaitu sebagai *output* dari sistem hukum yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

Kultur Hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapan. Kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum

digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum tidak berdaya. Komponen kultural yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat.

Bertitik tolak dari Teori Lawrence M. Friedman dalam Sihombing maka Sistem Hukum di Indonesia terdiri dari :

1. *Structure* atau aparatur, yakni Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif;
2. *Substance* atau Substansi yaitu perundang-undangan dan Keputusan Pengadilan;
3. *Legal Culture* atau budaya hukum yaitu bagaimana persepsi masyarakat terhadap hukum. (Sihombing, 2005 ; 307)

Secara singkat teori Friedman menggambarkan ketiga unsur yang dapat dianalogkan sebagai :

- a. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin;
- b. Substansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu;
- c. Kultur hukum adalah apa saja dan siapa saja yang memutuskan untuk menhidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

D. Peraturan Perundang-undangan Pengadaan Tanah

1. Peraturan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diganti dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 peraturan pelaksanaannya merupakan peraturan yang digunakan sebagai landasan bagi instansi pemerintah untuk melakukan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum, sedangkan bagi pihak swasta, perolehan tanah harus dilakukan melalui pendekatan langsung dengan pemegang hak atas tanah cara jual-beli, tukar menukar dan lain-lain.

a. Kriteria Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pasal 5 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan

dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, meliputi :

- 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;
- 5). Tempat pembuangan sampah;
- 6). Cagar alam dan cagar budaya;
- 7). Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Salah satu di antara beberapa isu pokok yang sering dipermasalahkan di masa yang lalu adalah definisi mengenai kepentingan umum sebagai konsep yang tidak sulit dipahami tapi tidak mudah didefinisikan.

Huibers dalam Maria S.W. Soemardjono dengan bukunya Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum sebagai “kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik”. (Maria S.W. Soemardjono, 2006 :107)

Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh W.J.S. Purwadarminta yang dimaksud dengan “kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak.”

Sedangkan menurut Achmad Rubaie :

“Kata kunci (key-word) yang pertama dan utama serta amat menentukan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan adalah untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat.” (Achmad Rubaie, 2007 : 27)

Pengertian kepentingan umum harus dikembalikan kepada peraturan pokoknya yaitu dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di atasnya sebagaimana yang dikemukakan oleh Sihombing berikut :

“Mengenai pengertian dan jenis/bentuk kepentingan umum tidak ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Di dalam pasal 1 Lampiran Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di atasnya, hanya diberikan pedoman bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut : kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama, kepentingan pembangunan. Sedangkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum adalah meliputi bidang-bidang pertanahan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan,

olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum dan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya yang menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.” (Sihombing, 2005 : 504)

Dalam perkembangannya, peraturan perundangan pengadaan tanah mengalami berbagai perubahan dan penyempurnaan. Pengertian kepentingan umum diartikan sesuai dengan kepentingan, ada yang secara umum dan ada yang menyebutkan dalam daftar. Pasal 18 UUPA mengatakan kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 ditambahkan pengertian untuk kepentingan pembangunan. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 menyebutkan empat kriteria dan pembidangan seperti disebutkan diatas. Dari ketiga peraturan tersebut dapat dikatakan bahwa penafsiran arti kepentingan umum sangat luas. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Sihombing, bahwa :

“yang dimaksud dengan kepentingan umum pada dasarnya segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, bangsa, kepentingan masyarakat luas, kepentingan bersama, kepentingan pembangunan dalam berbagai aspek (seperti pembangunan di bidang ekonomi, di bidang kemakmuran rakyat, di bidang kesehatan, di bidang pendidikan dan sebagainya) yang menurut urgensinya serta sifatnya diperlukan bagi kepentingan umum.” (Sihombing, 2005 : 505)

Kepentingan umum dapat dijabarkan melalui dua cara. Pertama, berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum. Kedua, penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktik, kedua cara ini sering ditempuh secara bersamaan.

Sejalan dengan pemikiran diatas, seperti yang disampaikan oleh Adrian Sutedi adalah :

“bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Istilah *public purpose* bisa saja berubah, misalnya *public* menjadi *sosial, general, common* atau *collective*. Sementara *purpose* menjadi *need, necessity, interest, function, utility* atau *use*. Negara yang menggunakan “pedoman umum” ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai “kepentingan umum”. Pengadilanlah yang secara kasuistis menentukan apakah yang disebut sebagai “kepentingan umum”.
“(Adrian Sutedi, 2007 : 68)

Sebagaimana disampaikan Maria S.W Soemardjono bahwa di negara lain kepentingan umum didefinisikan secara luas :

“di Amerika Serikat, pada masa awal pembangunan negara tersebut kepentingan umum (*publik use*) didefinisikan secara luas, yakni sepanjang suatu kegiatan berdampak pada perluasan lapangan kerja, peningkatan aktivitas perdagangan/industri, dan pengembangan

sumberdaya alam, maka hal itu termasuk dalam kepentingan umum. Ketika kemudian berkembang kekhawatiran bahwa hal itu akan mendesak perlindungan individu, muncul penafsiran secara sempit, yakni kepentingan umum sebagai hak masyarakat menggunakan hasil kegiatan tersebut terkait dengan pelayanan publik” (Maria S.W. Soemardjono, 2006 :107-108).

Kecenderungan terakhir adalah bahwa suatu kegiatan bersifat kepentingan umum jika hal itu berkaitan dengan kesehatan, keamanan, atau kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditetapkan oleh badan legislatif. Penafsiran apapun yang dianut oleh berbagai kalangan , penetapan kegiatan yang bersifat kepentingan umum dilakukan oleh legislatif, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh eksekutif dan putusan atas keberatan atau sengketa kepentingan umum ditetapkan oleh yudikatif.

Dalam Keppres 55 Tahun 1993, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan yang kemudian diikuti dengan penjabarannya dalam 14 jenis kegiatan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.

Menurut Perpres 36 Tahun 2005 pasal 1 angka 5 menyebutkan kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar lapisan

masyarakat. Selanjutnya dalam pasal 5 disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah meliputi 21 bidang kegiatan. Dalam Perpres ini tidak dimuat batasan untuk kriteria kepentingan umum sebagaimana disebut dalam Keppres 55 Tahun 1993.

Sedangkan menurut Perpres 65 Tahun 2006 batasan kriteria dimuat kembali namun berbeda dengan Keppres 55 Tahun 1993, kriterianya adalah pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang meliputi 7 bidang kegiatan. Perpres ini tidak memberikan batasan kriteria “tidak digunakan untuk mencari keuntungan”.

Pengadaan tanah bagi kegiatan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dengan pelepasan hak atas tanah dengan sukarela atau tanpa paksaan dapat memberikan kekuasaan pada negara untuk kemudian mengatur dan memberikan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini senada dengan yang disampaikan Oloan Sitorus bahwa :

“Jatuhnya tanah pada negara karena penyerahan dengan sukarela. Cara ini berarti hak milik jatuh pada negara karena si empunya secara sukarela (tanpa paksaan) menyerahkan tanahnya yang berstatus Hak Milik itu kepada negara. Penyerahan hak dalam rangka pengadaan tanah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36

Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga termasuk dalam kategori `penyerahan dengan sukarela` ini. Dalam hal ini berarti hak milik berakhir atas persetujuan dari si empunya hak milik itu sendiri, bukan karena dipaksa demi kepentingan umum. Dengan demikian, jatuhnya tanah hak milik menjadi tanah negara ini tunduk pada pengaturan Hukum Perdata, dalam hal ini Hukum Perikatan yang bersumber pada perjanjian, yakni perjanjian antara si empunya tanah hak milik dengan pihak yang membutuhkan tanah. Kekuatan mengikatnya tunduk pada Pasal 1338 KUHPerdata yang menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.” (Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, 2006 : 107-108)

b. Tata cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam Keppres maupun Perpres ini, pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung. Yang dimaksud dengan musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam hal ini, pengertian musyawarah adalah dalam arti kualitatif, dipentingkan dialog secara langsung, namun apabila jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan musyawarah secara efektif, dibuka kemungkinan adanya wakil-wakil yang ditunjuk diantara para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka sebagaimana dijelaskan dalam pasal 9 ayat 2 Perpres 36 Tahun 2005.

Pengertian musyawarah tersebut juga sebagaimana yang dimaksud oleh Achmad Rubaie yaitu :

“Proses atau kegiatan saling mendengar antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah lebih bersifat kualitatif, yakni adanya dialog interaktif antara para pihak dengan menempatkan kedudukan yang setara atau sederajat. Yang perlu dijabarkan lebih lanjut adalah makna kesukarelaan dalam unsur musyawarah. Kedua, sikap saling menerima pendapat atau keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah. Secara sederhana sukarela dapat diartikan ikhlas karena kesadaran dalam diri pribadi tanpa paksaan dari siapapun.”(Achmad Rubaie, 2007 : 139)

Secara garis besar, musyawarah diawali dengan penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak tentang maksud dan tujuan pengadaan tanah yang diadakan oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dengan membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat di dalamnya. Menyusul penyuluhan tersebut dilakukan inventarisasi terhadap objek pengadaan tanah oleh PPT, pengumuman hasil inventarisasi ini memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk mengajukan keberatan.

Tahap selanjutnya adalah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak.

Apabila dikehendaki, dapat dilakukan secara bergiliran/parsial atau dapat dilakukan antara instansi pemerintah wakil-wakil pemegang hak (dengan surat kuasa). Oleh PPT diberikan penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam penerapan ganti kerugian, yang meliputi ;

- 1). untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun terakhir;
- 2). sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah;
- 3). nilai taksiran bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang relevan.

Menyusul penjelasan tersebut, pemegang hak atas wakilnya menyampaikan keinginan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan ditanggapi oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Bila pemegang hak menolak tawaran instansi pemerintah dan setelah dimusyawarahkan tidak tercapai kata sepakat, pemegang hak dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai alasannya. Pemegang hak dianggap berkeberatan terhadap putusan PPT apabila setelah keputusan diberitahukan secara tertulis selama tiga kali, ganti kerugian tidak diambil.

Dalam tahap ini Gubernur minta pertimbangan PPT dan PPT Propinsi, dan mengeluarkan surat keputusan (SK), penetapan ganti kerugian berdasarkan usulan PPT Propinsi. Bila pemegang hak tetap berkeberatan, instansi pemerintah yang bersangkutan melapor kepada atasannya yang dapat menyetujui permintaan pemegang hak dan diwujudkan dalam SK Gubernur, atau menolak keinginan pemegang hak.

Dalam hal tidak terjadi kata sepakat, sesuai dengan Peraturan KBPN Nomor 3 Tahun 2007 pasal 34 sampai dengan pasal 39 maka Gubernur mengajukan usulan pencabutan hak jika terdapat 25 persen jumlah pemegang hak yang menolak.

Dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 pasal 31 sampai dengan pasal 42 telah mengatur secara tegas bagaimana mekanisme musyawarah dengan berbagai alternatif penyelesaiannya sampai dengan usul pencabutan hak atas tanahnya apabila upaya yang ditempuh tetap tidak dapat menemui kata sepakat dengan para pemilik tanah yang hak atas tanahnya akan diambil alih untuk kepentingan pembangunan kepentingan umum.

Kedua ketentuan tersebut di atas membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat dalam tahap penyuluhan dan dalam tahap musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian. Pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung pemegang hak sekaligus, secara bergiliran atau *parsial*, atau melalui wakil pemegang hak.

Agar ekses yang terjadi di masa lalu dapat dihindarkan, hendaknya tokoh masyarakat dan tokoh informal yang dilibatkan itu benar-benar dipilih atau ditunjuk oleh para pemegang hak. Demikian pula apabila

pemegang hak menghendakinya, dalam proses musyawarah penunjukan wakil harus diprakarsai oleh mereka tanpa campur tangan pihak luar.

c. Bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 maupun Perpres 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, antara lain mengatur tentang ganti kerugian, sebenarnya masih banyak kekurangan sehingga perlu penyempurnaan dalam peraturan pelaksanaan tentang ganti kerugian tersebut. Dalam konteks ini, fokus pembahasan pada penerapannya terhadap proyek-proyek untuk kepentingan umum, yakni proyek yang dilakukan oleh pemerintah, dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian haruslah sangat berhati-hati karena tanah mempunyai hubungan yang sangat mendasar dan menentukan kesejahteraan masyarakat seperti yang disampaikan Joyo Winoto dalam kuliah umum di Balai Senat Universitas Gadjah Mada tanggal 22 November 2007 sebagai berikut :

“Bagi Rakyat Indonesia hubungan dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Hubungan ini sangat menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan keberlanjutan dan harmoni Bangsa dan Negara Indonesia. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat

Indonesia, ketidakadilan, peluruhan serta sengketa dan konflik berkepanjangan yang bisa bersifat struktural. Hubungan yang mendasar dan asasi tersebut dijamin dan dilindungi keberadanya oleh konstitusi.” (Joyo Winoto, 2007 : 11)

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah yang sudah mempunyai hak. Penetapan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman relatif lebih mudah dibandingkan dengan tanah karena di samping nilai nyata tanah yang didasarkan pada NJOP tahun terakhir, terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Faktor-faktor tersebut adalah lokasi, jenis hak atas tanah, status penguasaan atas tanah, peruntukan tanah, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan faktor-faktor lain. Sudah tentu pemegang hak harus sangat berhati-hati dalam menyampaikan keinginan terhadap besarnya ganti kerugian terhadap tanahnya.

Mengingat bahwa penetapan nilai tanah dengan memperhatikan faktor-faktor yang relevan tersebut tidak mudah dilakukan oleh seorang awam, oleh karena itu perlu peran lembaga penilai swasta yang profesional dan independen, yang mempunyai kewenangan dan kemampuan untuk menetapkan nilai nyata tanah yang obyektif dan adil seperti yang dituangkan dalam ketentuan pasal 25 Peraturan KBPN

Nomor 3 Tahun 2007. Penilaian ganti rugi akan sangat menentukan terhadap masa depan para pemegang hak atas tanah seperti yang dikatakan oleh Adrian Sutedi :

“Begitu vitalnya ganti rugi, maka ganti rugi itu minimal harus sama dan senilai dengan hak-hak dan pancaran nilai atas tanah yang akan digusur. Bila tidak senilai, namanya bukan ganti rugi, tetapi sekadar pemberian pengganti atas tanahnya yang tergusur. Prinsip dan tujuan UUPA harus dimaknai bahwa ditempuhnya prosedur pengusuran tidak berarti akan merendahkan nilai ganti rugi tanah, bangunan dan tanamannya serta benda-benda lain yang melekat pada bangunan dan tanah.” (Adrian Sutedi, 2007 : 184)

Hasil penilaian lembaga tersebut, di samping dapat digunakan sebagai masukan untuk membantu pemegang hak untuk menentukan penawaran mereka tentang besarnya ganti kerugian terhadap tanahnya, juga dapat dimanfaatkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah karena independensinya dan hasil penilaiannya yang obyektif. Dengan demikian, diharapkan agar keadilan serta kelancaran dalam penentuan ganti kerugian secara musyawarah dapat tercapai. Penilaian yang obyektif tersebut tentunya tetap saja berbeda menurut versi yang berkepentingan, bisa saja lebih rendah dari yang diharapkan oleh pemilik tanah tapi juga bisa dianggap lebih tinggi oleh yang memerlukan tanah, hal ini seperti yang disampaikan oleh A.P. Parlindungan :

“nilai yang nyata/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum, karena harga umum bisa merupakan harga catut. Sebaliknya

pula harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Apa saja yang termasuk untuk layak sebagai ganti rugi dan anti rugi yang mana yang dianggap layak? Sebenarnya jika sudah ada harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan demikian pula sudah ada pedoman yang sebelumnya diadakan teoritis tidak ada kesulitan apa-apa mengenai pencabutan hak ini, sungguhpun sering sekali masalah nilai ganti rugi ini merupakan masalah yang sangat kompleks sekali penyelesaiannya. Harga ganti rugi ini seyogyanya adalah harga yang sekiranya seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersil sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga tersebut". (A.P Parlindungan, 2008 : 52)

Dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut merasakan bahwa korban penggusuran pada umumnya belum dapat menikmati makna keadilan sesuai dengan pengorbanannya. Dalam kenyataan ini sudah seharusnya perlu perhatian lebih dalam penerapan peraturan perundangan. Adrian Sutedi mengatakan bahwa :

“Seluruh orang yang terkena pembebasan tanah dari suatu proyek layak dibayar ganti rugi dan direhabilitasi tanpa memperhatikan hak kepemilikan yang sah. Misalnya kebijaksanaan pemerintah juga mencakup petani bagi hasil atau petani upahan, pengguna yang tergantung pada hak adat, pengguna lahan tanpa hak legal, migrasi musiman dan penghuni liar. Jumlah dan kategori ganti rugi serta bantuan lainnya tergantung pada sifat kerugian yang dialami masing-masing rumah tangga. Apabila orang terkena dampak kehilangan akses ke sumber daya yang belum terkendali, seperti hutan, saluran

air atau lahan makanan ternak, mereka harus diganti rugi dalam bentuk semacamnya. Tindakan memulihkan pendapatan dan taraf hidup dapat menjadi pembayaran ganti rugi untuk penggunaan kawasan milik umum, asalkan tindakan ini cukup sesuai dengan tujuan kebijaksanaan. Akan tetapi, orang yang menguasai tanah tersebut dan memperoleh sewa tidak sah dari kawasan milik umum tidak diganti rugi.” (Adrian Sutedi, 2007 : 273)

Sebagai gambaran lain, disampaikan penentuan pertimbangan ganti kerugian di berbagai negara sebagaimana ditulis oleh Maria S.W. Soemardjono:

“Di India, hal-hal yang dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian adalah nilai pasar tanah pada saat diumumkan pengambilannya tanah itu kerugian yang timbul karena dipecahkan bidang tanah tertentu dan ganti kerugian sebagai akibat pengurangan keuntungan yang diharapkan dari tanah tersebut semenjak pengumuman pengambilannya tanah sampai dengan selesainya seluruh proses. Sedangkan kenaikan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya di kemudian hari dan segala perbaikan yang dilakukan setelah adanya pengumuman tentang pengambilannya tanah tersebut, tidak diperhitungkan sebagai faktor penentu ganti kerugian. Di, Singapura, berdasarkan Pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition* tahun 1970, faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkan pengambilannya hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya

ganti kerugian. Namun sebaliknya, di Malaysia hal-hal tertentu dikesampingkan dalam memperkirakan ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkan pengambilannya, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkan pengambilan tanah tersebut. Di Singapura, disamping hal-hal tersebut di atas, masih ditambahkan bahwa bukti tentang penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya akan diperhatikan bila pemegang hak dapat membuktikan, bahwa jual beli tersebut berdasarkan itikad baik dan bukan untuk tujuan spekulasi.” (Maria S.W. Soemardjono, 2006 : 78-79)

Dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur mengenai bentuk ganti kerugian dapat diberikan berupa :

- 1). uang; dan/atau
- 2). tanah pengganti; dan/atau
- 3). pemukiman kembali; dan/atau
- 4). gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- 5). bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, dalam Perpres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dasar dan cara penghitungan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir. Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran.

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti kerugian, tampaknya bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan itu tidak mudah. Ketentuan pasal 6 UUPA ini menjadi

pertimbangan tersendiri bagi Tim Penilai Harga Tanah dalam menilai harga tanah seperti yang disampaikan oleh Sihombing :

“Panitia penaksir dalam menaksir ganti rugi agar menggunakan, nilai yang sebenarnya dari tanah yang haknya akan dicabut beserta benda-benda yang ada di atasnya yang juga akan dicabut. Nilai ganti rugi tersebut tergantung pada fungsi yang diberikan oleh tanah dan benda yang bersangkutan, baik kepada si pemilik maupun masyarakat, dengan ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA.” (Sihombing : 506)

Ganti kerugian sebagai upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

Keppres maupun Perpres menyebutkan bahwa ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali serta gabungan antara beberapa bentuk ganti kerugian tersebut, dan/atau bentuk lain yang disepakati para pihak. Khusus untuk tanah, perhitungan ganti kerugiannya adalah harga tanah didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir. Merupakan suatu langkah maju dan dapat diterima sebagai sesuatu yang adil, apabila untuk pengenaan pajak dan langkah awal penentuan besarnya ganti kerugian digunakan standar yang sama, yakni NJOP Bumi dan Bangunan

tahun terakhir, yang akurasi penetapannya merupakan faktor yang sangat menentukan. Di samping untuk tanah, untuk bangunan dan tanaman, dasar penghitungan ganti kerugiannya adalah nilai jual bangunan dan tanaman yang ditaksir oleh instansi yang berwenang di bidang tersebut.

Dibandingkan dengan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman, maka ganti kerugian untuk tanah lebih rumit penghitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, sesuai pasal 28 Peraturan KBPN Nomor 3 Tahun 2007 adalah :

- 1). lokasi/letak tanah (strategis/kurang strategis);
- 2). status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain);
- 3). peruntukan tanah;
- 4). Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ada;
- 5). kelengkapan sarana dan prasarana;
- 6). faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

2. Peraturan Pencabutan Hak Atas Tanah

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 (UUPA) disebutkan”semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” maka dapat diartikan bahwa di atas tanah di Indonesia tidak dikenal dengan

hak mutlak yang melekat pada hak atas tanah, semua hak atas tanah harus mempunyai manfaat baik untuk perorangan maupun masyarakat. Fungsi sosial ini menurut Iman Soetiknjo merupakan arah politik agraria nasional mengenai hubungan hukum manusia dengan tanah berdasarkan Pancasila diwujudkan dalam UUPA yang :

“Menegaskan bahwa semua hak atas tanah yang merupakan karunia Tuhan, mempunyai fungsi sosial, dalam arti penggunaan tanah yang dikuasai dengan hak apapun oleh perorangan maupun badan hukum, secara langsung maupun tidak langsung harus bermanfaat bagi masyarakat (pasal 6 UUPA).” (Iman Soetiknjo, 1994 : 90)

Menurut pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) maka “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.” Pasal tersebut ditindaklanjuti dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Dalam pasal 1 mengatakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Mengapa hanya

eksekutif yang terlibat dalam pencabutan ini adalah salah satu yang menjadi perhatian Aminuddin Salle seperti yang disampaikan sebagai berikut :

“Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, instansi yang terlibat dalam proses pencabutan hak atas tanah ialah presiden. Alasan untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah berdasarkan penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah karena kemungkinan yang empunya meminta harga yang terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya. Dalam keadaan seperti ini dapat dimengerti bahwa memang seharusnya ada jalan keluar yang dapat ditempuh sehingga pembangunan untuk kepentingan umum tetap dapat dilaksanakan. Akan tetapi, apakah jalan itu harus dilakukan oleh pihak eksekutif secara sendiri (dalam hal ini presiden)? Menurut penulis, dalam keadaan menyangkut kepentingan umum seharusnya pihak eksekutif melibatkan pihak yudikatif untuk menetapkan wajar atau tidaknya harga yang diminta oleh PHAT, dan atau beralasan atau tidaknya ketidaksediaan PHAT dicabut haknya. Alasan pentingnya melibatkan pihak yudikatif dalam hal penentuan sifat kepentingan umum ini oleh karena berdasarkan pengalaman yang lalu, penentuan sifat kepentingan umum yang dilakukan secara sendiri oleh pihak eksekutif telah menyimpang dari keadaan yang seharusnya.”
(Aminuddin Salle, 2007 : 158-159)

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa pada dasarnya jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan pemiliknya, misalnya atas dasar

jual beli, tukar menukar, atau lain sebagainya. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan karena ada kemungkinan yang empunya meminta harga terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu. Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud pasal 18 UUPA tersebut diatas.

Hal tersebut dikatakan oleh Boedi Harsono bahwa pencabutan hak atas tanah dilakukan apabila dalam keadaan terpaksa, seperti yang disampaikan sebagai berikut :

“Teranglah kiranya, bahwa pencabutan hak adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam pada itu di dalam menjalankan pencabutan hak tersebut kepentingan daripada yang empunya tidak boleh diabaikan begitu saja. Oleh karena itu maka selain wewenang untuk melakukan pencabutan hak, di dalam pasal 18 tersebut dimuat pula jaminan-jaminan bagi yang empunya. Yaitu bahwa pencabutan hak harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.” (Boedi Harsono, 2000 : 443)

Menanggapi penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, hal serupa juga disampaikan oleh A.P. Parlindungan bahwa hal ini terkait dengan keterbatasan pemerintah dalam memberikan ganti rugi yang layak sesuai anggaran yang tersedia :

“Sebagaimana penjelasan atas Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 ini, jelaslah bahwa kepentingan umum menonjol sekali dalam pencabutan hak ini, dan tentunya lebih dahulu perlu diusahakan agar terdapat persetujuan dari yang empunya tanah, seperti jual beli ataupun tukar menukar dan harga yang terjadi adalah harga yang sudah terikat dan tidaklah pemilik dapat meminta harga yang lebih tinggi, apalagi harga catut atau yang tidak masuk akal. Untuk hal ini akan diuraikan lebih lanjut dalam pengertian harga yang layak.

Hal ini mungkin dapat dimengerti karena sekali pemerintah menyatakan memerlukan tanah tersebut, maka dalam masalah permintaan dan penawaran, kelihatan sekali bahwa pemerintah memerlukan tanah tersebut dan sudah merupakan ketetapan pasti untuk tidak beranjak dari memerlukan tanah tersebut. Hanya saja pemerintah terbatas kewenangannya untuk membayar harga yang layak itu dari anggaran yang sudah dan/atau akan disediakan untuk pembayarannya. Dalam hal ini pemerintah akhirnya condong kepada plafon anggaran yang tersedia dan tidak dapat dipertanggung jawabkan secara komptabel jika harga itu diatas anggaran yang tersedia.

Pencabutan hak ini mengandung dua pengertian pokok, yaitu pemerintah memerlukan tanah itu untuk kepentingan umum dan pemerintah terbatas anggarannya untuk membayar, sehingga kelihatan adanya unsur paksaan dalam “transaksi” ini. (A.P Parlindungan, 2008 : 42)

E. Kerangka Berpikir

Tanah mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim manusia, sebagai sumber penghidupan juga menjadi tempat persemayaman terakhir manusia. Berdasarkan kenyataan tersebut maka tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, kultural, psikologis bahkan juga mengandung aspek-aspek pertahanan dan keamanan nasional.

Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumberdaya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya.

Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sedangkan menurut konsepsi hukum tanah nasional, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, sehingga semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita

adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).Walaupun di dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa seluruh tanah, air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bersama bangsa Indonesia, namun dalam kewajiban pengelolaannya tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Satu persoalan hukum pertanahan yang tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji adalah perolehan tanah untuk keperluan pembangunan yang biasanya dilakukan melalui tata cara pembebasan tanah. Hal ini menjadi persoalan yang sering mengalami permasalahan dalam proses perolehannya. Pada satu sisi, kebutuhan tanah dalam rangka pembangunan sudah sedemikian mendesak sedangkan pada sisi yang lain persediaan tanah sudah mulai terasa sulit. Selain digunakan untuk pembangunan fasilitas umum seperti perkantoran, perumahan dan lain-lain, juga masih dibutuhkannya tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah hampir di setiap daerah naik melambung, tetapi juga menciptakan tanah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai ekonomi sangat tinggi.

Persoalan pembebasan tanah menyangkut dua dimensi dimana keduanya harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga

masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu negara, dalam hal ini pemerintah yang diwakili oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan seluruh Bangsa Indonesia, dalam hal ini adalah rakyat, harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hak tersebut. Maksud dari sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan adalah rakyat dan pemerintah saling menghormati hak dan menjalankan kewajiban masing-masing. Pentingnya masing-masing pihak saling memahami hak dan kewajibannya adalah untuk mencegah persoalan-persoalan seperti yang dipublikasikan di berbagai media masa, dimana pihak penguasa dengan keterpaksanya melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia.

Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diganti dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksanaannya, menjelaskan bahwa 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. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau

pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di antaranya adalah pembuatan jalan umum.

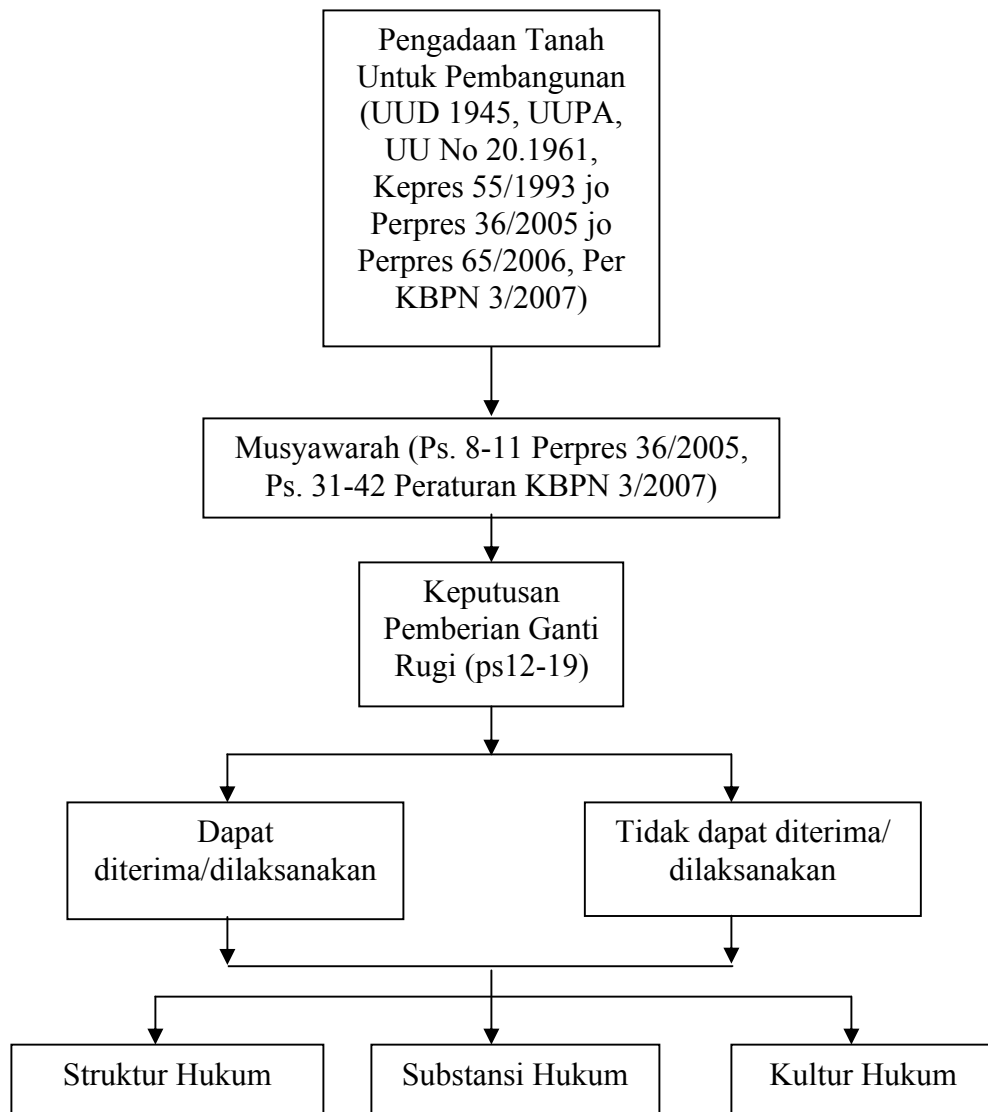
Dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa Di Kabupaten Wonogiri memerlukan tanah yang pada saat ini telah dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak atas tanah. Sesuai dengan jenis kegiatannya, dilaksanakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sesuai dengan Keppres 55 Tahun 1993 jo Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Langkah selanjutnya diadakan musyawarah antara masyarakat, pemerintah dan Panitia Pengadaan Tanah. Karena adanya kepentingan pemerintah/kepentingan umum yang mendesak, dituntut penyelesaian penetapan ganti kerugian dalam waktu yang singkat. Pada tahapan ini seringkali pengambilan keputusan nilai ganti kerugian dipaksakan untuk segera diputuskan dan dilaksanakan dengan dasar peraturan yang ada (Keppres, Perpres dan Peraturan KBPN RI Nomor 3 Tahun 2007).

Dengan telah ditetapkannya nilai ganti kerugian maka Panitia Pengadaan Tanah membayarkan kepada pihak yang telah melepaskan hak atas tanah beserta benda-benda di atasnya dengan nilai sesuai dengan hasil musyawarah yang telah ditetapkan. Pada kenyataannya, sampai dengan penulis melakukan penelitian masih terdapat 15 orang warga yang belum mau menerima ganti kerugian. Kondisi ini sangat dilematis dimana keputusan yang sudah disahkan tidak dapat dilaksanakan dan diterima masyarakat. Ketidaksesuaian antara keinginan sebagian masyarakat yang ada dengan

kebijakan pemberian ganti kerugian ini akhirnya menimbulkan rasa ketidakadilan yang berujung pada penolakan oleh sebagian masyarakat dalam pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri. Hal inilah yang kemudian menarik penulis untuk mengkaji lebih dalam melalui sebuah penelitian. Secara singkat kerangka pemikiran dalam penulisan ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1

Kerangka Pemikiran Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah secara sistematis, dengan metode-metode dan teknik tertentu yang ilmiah. Kegiatan penelitian merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. “Metodologis berarti sesuai dengan metode tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka tertentu.” (Soerjono Soekanto, 2007 : 42).

Metode adalah suatu alat untuk mencari jawaban dari pemecahan masalah, oleh karena itu suatu metode atau alatnya harus jelas terlebih dahulu tentang apa yang akan dicari. Lebih lanjut Setiono mengatakan “cara penelitian itulah yang dimaksud dengan metode.” (Setiono, 2005 : 4)

A. Jenis Penelitian

Penelitian dalam penulisan ini termasuk jenis penelitian hukum sosiologis atau non doktrinal. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif, yaitu suatu tatacara penelitian yang menghasilkan data diskriptif-analitis.

Menurut Burhan Ashshofa :

“Metode penelitian kualitatif dikembangkan untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus-kasus terbatas, kasuistis sifatnya, namun mendalam, total menyeluruh, dalam arti tidak mengenal pemilihan gejala secara konseptual ke

dalam aspek-aspeknya yang eksklusif yang kita kenali dengan sebutan variabel. Metode kualitatif dikembangkan untuk mengungkap gejala-gejala kehidupan masyarakat itu sendiri dan diberi kondisi mereka tanpa diintervensi oleh peneliti (naturalistik).” (Burhan Ashshofa, 2007:54)

Dalam mempelajari hukum, tidak terlepas dari 5 (lima) konsep hukum yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto seperti dikutip oleh Setiono adalah sebagai berikut :

1. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku *universal* (yang menurut Setiono disebut hukum alam);
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional;
3. Hukum adalah apa yang diputuskan hakim *inconcreto*, dan tersistematis sebagai *judge made law*;
4. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial empirik;
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka; (Setiono , 2005 : 20-21)

Penelitian ini mendasarkan pada konsep hukum ke-5 (lima) yang menurut Burhan Ashshofa, dalam konsep hukum yang kelima, “hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka. Tipe kajiannya adalah sosiologi dan atau antropologi hukum.” (Burhan Ashofa, 2007:11).

Konsep ini merupakan konsep normologik. Hukum bukan sebagai rules tetapi sebagai regularitas dalam kehidupan sehari-hari sehingga penelitian ini disebut sebagai penelitian empiris atau penelitian nondoktrinal. Berdasarkan

uraian tersebut maka tipe kajian penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum nondoktrinal dengan analisa kualitatif.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kabupaten Wonogiri, antara lain pada Dinas Pekerjaan Umum, BAPPEDA, Kantor Pertanahan, Bagian Pertanahan Pemkab Wonogiri, Kantor Desa/Kelurahan setempat serta masyarakat pada lokasi pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa yaitu Kecamatan Giriwoyo, Kecamatan Giritontro dan Kecamatan Pracimantoro.

C. Populasi dan Sampel

Populasi merupakan keseluruhan dari obyek pengamatan atau obyek penelitian. Dalam penelitian ini populasinya adalah seluruh pihak yang terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri. Sesuai dengan sifat penelitian kualitatif maka dalam penelitian ini tidak ada sampel. Peneliti akan memilih sumber informasi yang mengetahui dan terkait langsung dengan kegiatan pengadaan tanah dan akan diwawancarai dan diobservasi yang darinya akan bergulir menggelinding laksana bola salju sampai dengan dicapainya informasi yang dibutuhkan. Sumber informasi tersebut antara lain : Kepala Desa setempat, Kepala Bagian Pertanahan Pemda, Kasubsidi Penataan Tanah Pemerintah BPN Wonogiri, Ketua Panitia Pengasaan Tanah dan warga yang terkena pembebasan tanah.

D. Jenis Data

Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat atau data dasar dari hasil wawancara dan observasi. Adapun yang termasuk data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan pengadaan tanah langsung dengan narasumber.

Data Sekunder, adalah data yang berasal dari data-data yang sudah tersedia misalnya dokumen resmi, laporan kegiatan, arsip dan literatur yang berhubungan.

E. Sumber Data

Sumber Data Primer, diperoleh langsung dari lapangan dari hasil wawancara dan observasi dengan pihak terkait (masyarakat, Kades, Panitia Pengadaan Tanah, Pejabat Kantor Pertanahan dan lainnya)

Sumber Data Sekunder, merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan yang mendukung data primer. Sumber data sekunder merupakan pendapat para ahli, dokumen-dokumen, tulisan-tulisan dalam buku ilmiah, dan literatur yang mendukung data. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

1. Bahan-bahan hukum primer :
 - a. Undang-Undang dasar 1945;
 - b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960;
 - c. Undang-Undang No 20 Tahun 1961;
 - d. Keppres No. 55 Tahun 1993;

- e. Perpres No. 36 Tahun 2005;
 - f. Perpres No. 65 Tahun 2006.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
- a. Hasil Penelitian yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan;
 - b. Buku-buku Kebijakan Publik dan lainnya.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya :
- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - b. Kamus Lengkap Inggris-Indonesia;
 - c. Kamus Hukum

F. Teknik Pengumpulan Data

Data Primer dikumpulkan dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi

Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka

G. Validitas Data

Validitas Data dapat diperoleh dengan triangulasi data yaitu dengan mengumpulkan data sejenis dari berbagai sumber data atau dengan teknik yang berbeda sehingga kebenarannya dapat dipercaya. Dilakukan pula perbandingan

antara wawancara dengan dokumen yang ada, membandingkan pula dengan pengamatan langsung di lapangan.

H. Teknik Analisa Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis mengalir (*flow model analysis*) dan analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Menurut Milles dan Huberman sebagaimana dikutip H.B. Sutopo dalam proses analisis terdapat 3 komponen utama yang harus benar-benar dipahami oleh setiap peneliti kualitatif. Tiga komponen tersebut adalah 1. Reduksi, 2. Penyajian Data, 3. Penarikan Kesimpulan (HB Sutopo, 2006 : 113), yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data dari *fieldnot*. Proses ini berlangsung sepanjang pelaksanaan penelitian bahkan dimulai sebelum proses pengumpulan data dilakukan.

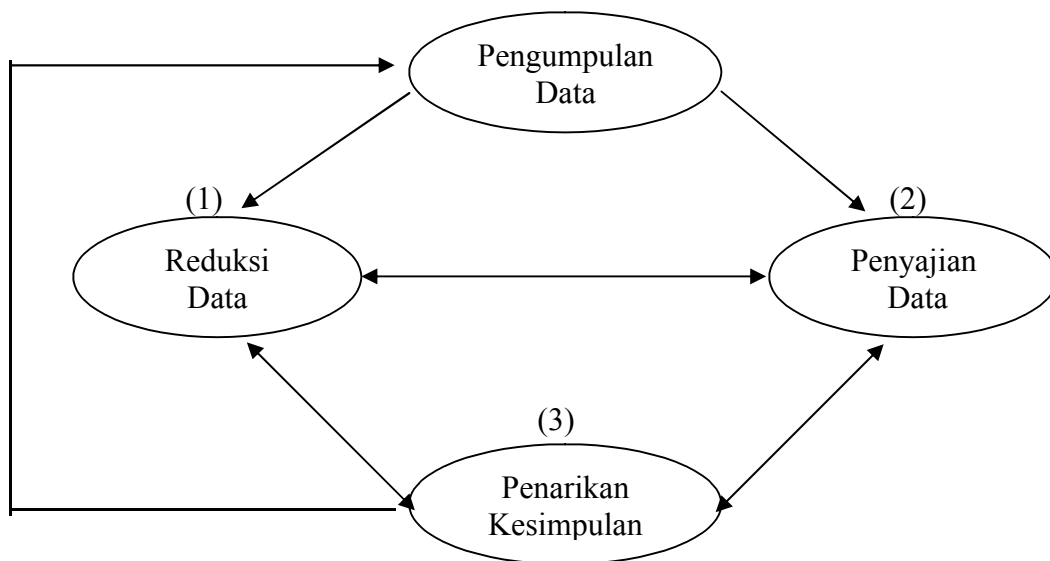
2. Penyajian Data

Merupakan suatu rakitan organisasi informasi, deskripsi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Sajian data juga dapat berupa matriks, gambar, skema juga tabel. Semua itu dirancang guna merakit informasi secara teratur supaya mudah dilihat dan dimengerti dalam bentuk yang lebih kompak.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Hal ini dapat dilakukan sendiri oleh peneliti, maupun melalui diskusi, sehingga dalam proses ini akan dipaparkan suatu konklusi hasil penelitian secara akurat dan tepat.

Proses analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan menggunakan model analisis mengalir (*flow model analysis*) maupun analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Model analisis mengalir berarti melakukan analisis dengan menjalin secara paralel ketiga komponen analisis itu secara terpadu baik sebelum, pada waktu maupun sesudah mengumpulkan data. Sedangkan model analisis interaktif berarti menjadikan aktivitas ketiga komponen analisis itu berbentuk interaksi dengan proses pengumpulan data sebagai proses siklus. Model analisis interaktif dapat dijelaskan dalam gambar sebagai berikut (HB Sutopo, 2006 : 120)



Gambar model analisis interaktif (HB Sutopo, 2006 : 120)

Keterangan :

Pada waktu pengumpulan data, peneliti selalu membuat reduksi data dan sajian data. Data yang berupa catatan lapangan yang terdiri dari bagian diskripsi dan refleksinya adalah data yang telah digali dan dicatat. Dari dua bagian data tersebut peneliti menyusun rumusan pengertiannya secara singkat, berupa pokok-pokok temuan yang penting dalam arti inti pemahaman segala peristiwa yang dikaji yang disebut reduksi data. Kemudian dilakukan penyusunan sajian data yang berupa kriteria sistematis dan logis dengan suntingan penelitiannya supaya makna peristiwanya lebih mudah dipahami dan dilengkapi dengan perabot sajian data yang diperlukan (matrk, gambar dan sebagainya). Dari sajian tersebut dilakukan penarikan kesimpulan (sementara) dilanjutkan dengan verifikasi. Apabila kesimpulan dirasa kurang mantap dapat dilakukan pengulangan dan penambahan dalam pengumpulan data, reduksi data dan sajian data sehingga prosesnya selalu berlangsung dalam bentuk siklus. (HB Sutopo, 2006 : 120)

I. Batasan Operasional Variabel Penelitian

Untuk menghindari adanya penafsiran yang terlalu luas, penulis membuat batasan operasional yang berhubungan dengan obyek penelitian yaitu :

1. Pembangunan adalah suatu proses peningkatan nilai tambah di segala aspek kehidupan. Dalam penelitian ini pembangunan dimaksud adalah pembangunan dari segi fisik yaitu pembangunan jalan lingkar selatan;
2. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut;
3. Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;

4. Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan dan didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah;
5. Ganti Kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
6. 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.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

E. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

0. Keadaan Geografis dan Administratif Kabupaten Wonogiri

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Wonogiri, Propinsi Jawa Tengah khususnya pada lokasi pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kecamatan Giriwoyo, Giritontro dan Pracimantoro. Secara geografis, Kabupaten Wonogiri terletak pada garis lintang $7^{\circ}32'$ sampai dengan $8^{\circ}15'$ Lintang Selatan dan garis bujur $110^{\circ}41'$ sampai dengan $111^{\circ}18'$ Bujur Timur. Keadaan alam Kabupaten Wonogiri sebagian besar terdiri dari pegunungan yang berbatu gamping terutama di bagian selatan, termasuk jajaran Pegunungan Seribu yang merupakan mata air bagi Sungai Bengawan solo. Wilayah pegunungan memanjang dari sisi selatan sampai timur yang juga merupakan wilayah yang berbatasan langsung dengan Propinsi Jawa Timur, sedangkan wilayah Kabupaten Wonogiri sebelah selatan adalah berupa pantai yang memanjang sampai Samudera Indonesia.

Batas-batas Kabupaten Wonogiri adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Selatan : Kabupaten Pacitan (Jatim) dan Samudera Indonesia
- b. Sebelah Utara : Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar
- c. Sebelah Timur : Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Ponorogo
- d. Sebelah Barat : Daerah Istimewa Yogyakarta

Kabupaten Wonogiri berada 32 km di sebelah selatan Kota Solo, sementara jarak ke ibukota provinsi (Kota Semarang) sejauh 133 km. Secara administratif, Kabupaten Wonogiri dibagi menjadi 25 kecamatan dan 294 desa / kelurahan, terdiri dari 251 desa dan 43 kelurahan. Untuk mengetahui pembagian wilayah administrasi Kabupaten Wonogiri dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1

Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Wonogiri Tahun 2007

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah
1	Pracimantoro	17	1	18
2	Paranggupito	8	-	8
3	Giritontro	5	2	7
4	Giriwoyo	14	2	16
5	Batuwarno	7	1	8
6	Karangtengah	5	-	5
7	Tirtomoyo	12	2	14
8	Nguntoronadi	9	2	11
9	Baturetno	13	-	13
10	Eromoko	13	2	15
11	Wuryantoro	6	2	8
12	Manyaran	5	2	7
13	Selogiri	10	1	11
14	Wonogiri	9	6	15
15	Ngadirojo	9	2	11
16	Sidoharjo	10	2	12
17	Jatiroto	13	2	15
18	Kismantoro	8	2	10
19	Purwantoro	13	2	15
20	Bulukerto	9	1	10
21	Slogohimo	15	2	17
22	Jatisrono	15	2	17
23	Jatipuro	9	2	11
24	Girimarto	12	2	14
25	Puhpelem	5	1	6
	JUMLAH	251	43	294

Sumber : Data Sekunder, Badan Pusat Statistik Kabupaten Wonogiri, Tahun 2007

Berdasarkan tabel di atas, dapat kita ketahui bahwa kecamatan dengan desa / kelurahan terbanyak adalah Kecamatan Pracimantoro yaitu, sebanyak 18 desa / kelurahan. Sedangkan kecamatan dengan desa / kelurahan paling sedikit adalah Kecamatan Karangtengah yaitu dengan 5 desa / kelurahan. Ada 3 (tiga) kecamatan yang tidak memiliki kelurahan tetapi desa, yaitu kecamatan Baturetno, Karangtengah dan Paranggupito. Berikut ini dikemukakan keadaan geografis dan administratif di tiga kecamatan lokasi pembangunan Jalan Lintas Selatan :

a. Kecamatan Giritontro

Secara geografis, Kecamatan Giritontro terletak pada garis lintang $8^{\circ}30'$ sampai dengan $8^{\circ}90'$ Lintang Selatan dan garis bujur $110^{\circ}51'$ sampai dengan $110^{\circ}57'$ Bujur Timur. Kecamatan Giritontro berada pada 101 sampai dengan 200 meter di atas permukaan laut. Sebagian besar bentuk wilayah Kecamatan Giritontro adalah berbukit sampai bergunung (55 %) , berombak sampai berbukit (30 %) dan datar sampai berombak (15 %). Batas-batas Kecamatan Giritontro adalah sebagai berikut :

1. Sebelah Selatan : Kecamatan Paranggupito
2. Sebelah Utara : Kecamatan Giriwoyo
3. Sebelah Timur : Kecamatan Giriwoyo dan Kabupaten Pacitan
(Jawa Timur)
4. Sebelah Barat : Kecamatan Pracimantoro dan Kecamatan Paranggupito

Secara administratif, wilayah Kecamatan Giritontro terdiri atas 5 (lima) desa dan 2 (dua) kelurahan, dengan 66 dusun, 21 lingkungan, 53 Rukun Warga (RW) dan 166 Rukun Tetangga (RT).

b. Kecamatan Giriwoyo

Secara geografis, Kecamatan Giriwoyo berada pada 101 sampai dengan 200 meter di atas permukaan laut. Sebagian besar bentuk wilayah Kecamatan Giriwoyo adalah berbukit sampai bergunung (50 %) , berombak sampai berbukit (20 %) dan datar sampai berombak (30%). Batas-batas Kecamatan Giriwoyo adalah sebagai berikut :

1. Sebelah Selatan : Kecamatan Giritontro dan Kabupaten Pacitan (Jawa Timur)
2. Sebelah Utara : Kecamatan Baturetno
3. Sebelah Timur : Kabupaten Pacitan (Jawa Timur)
4. Sebelah Barat : Kecamatan Eromoko

Secara administratif, wilayah Kecamatan Giriwoyo terdiri atas 14 (empat belas) desa dan 2 (dua) kelurahan, dengan 147 dusun/ lingkungan, 136 Rukun Warga (RW) dan 335 Rukun Tetangga (RT).

c. Kecamatan Pracimantoro

Secara geografis, Kecamatan Pracimantoro terletak pada 7°32' sampai dengan 8°35' Lintang Selatan dan 110°41' sampai dengan 111°81' Bujur Timur. Kecamatan Pracimantoro berada pada ketinggian 253 meter

di atas permukaan laut. Batas-batas Kecamatan Giritontro adalah sebagai berikut :

1. Sebelah Selatan : Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Sebelah Utara : Kecamatan Eromoko
3. Sebelah Timur : Kecamatan Giritontro
4. Sebelah Barat : Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Secara administratif, wilayah Kecamatan Pracimantoro terdiri atas 17 (tujuh belas) desa, 1 (satu) kelurahan, dengan 168 dusun/ lingkungan, 193 Rukun Warga (RW) dan 429 Rukun Tetangga (RT).

2. Penggunaan Tanah

Luas wilayah Kabupaten Wonogiri adalah 183.238 Ha. Tanah seluas itu sebagian besar adalah berupa tanah tegal. Penggunaan tanah di Kabupaten Wonogiri antara lain tercantum dalam tabel di bawah ini :

Tabel 2
Penggunaan Tanah Kabupaten Wonogiri

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)
1	Tegal	64.309
2	Pekarangan	37.302
3	Sawah	31.417
4	Hutan Negara	14.810
5	Hutan Rakyat	9.228
6	Lain-lain	25.170
Jumlah Keseluruhan		183.238

Sumber : Data Sekunder, Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri, Tahun 2007

Mengenai penggunaan tanah kecamatan lokasi pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa dapat dilihat sebagai berikut :

a. Kecamatan Giritontro

Luas wilayah Kecamatan Giritontro adalah 6.164 Ha. Sebagian besar adalah berupa tanah kering. Untuk mengetahui penggunaan tanah di Kecamatan Giritontro, dapat di lihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 3

Penggunaan Tanah Kecamatan Giritontro

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Jumlah (Ha)
1	Tanah Kering		5.606
	a. Tanah Pekarangan	992,4	
	b. Tegal/Kebun	4.544,2	
	c. Ladang/Tanah huna	67,1	
	d. Ladang Penggembalaan	1,3	
2	Tanah Hutan (hutan belukar)		373
3	Tanah Sawah		174,8
4	Tanah untuk keperluan fasilitas umum		11,2
	a. Kuburan	10,7	
	b. Lapangan Olahraga	0,5	
Jumlah Keseluruhan			6.164

Sumber : Data Sekunder, Pemerintah Kecamatan Giritontro, Tahun 2007

b. Kecamatan Giriwoyo

Luas wilayah Kecamatan Giriwoyo adalah 10.060 Ha. Sebagian besar adalah berupa tanah tegal / kebun. Untuk mengetahui penggunaan tanah di Kecamatan Giriwoyo, dapat di lihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4
Penggunaan Tanah Kecamatan Giriwoyo

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Jumlah (Ha)
1	Tanah Sawah		633
	a. Irigasi Teknis	207	
	b. Irigasi Setengah teknis	144	
	c. Irigasi Sederhana	148	
	d. Tadah Hujan / rendengan	133	
2	Tanah Kering		7.723,7
	a. Pekarangan	229	
	b. Tegal/Kebun	7.361,7	
	c. Ladang Penggembalaan	133	
3	Tanah Hutan		1.672,43
	a. Hutan Lebat	200	
	b. Hutan Sejenis	1.165,43	
	c. Hutan Lindung	141	
	d. Hutan Produksi	23	
	e. Hutan Suaka Alam	141	
4	Tanah untuk keperluan fasilitas umum		26
	c. Kuburan	16	
	d. Lapangan Olahraga	10	
5	Tanah Tandus		5
Jumlah Keseluruhan			10.060

Sumber : Data Sekunder, Pemerintah Kecamatan Giritontro, Tahun 2007

c. Kecamatan Pracimantoro

Secara topografi, Kecamatan Pracimantoro terdiri dari tanah berbukit dengan mayoritas berupa pegunungan kapur. Oleh karena itu dari 14.214 Ha jumlah luas tanah Kecamatan Pracimantoro, sebagian besar berupa tegalan yaitu seluas 10.509,76 Ha. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat pada tabel berikut :

Tabel 5**Penggunaan Tanah Kecamatan Pracimantoro**

No	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)
1	Tanah Tegalan	10.509,76
2	Tanah Pekarangan / untuk bangunan	1.896,65
3	Tanah Sawah	961,45
4	Hutan Negara	396
5	Padang Rumput	21,3
6	Lain-lain	429,1
Jumlah Keseluruhan		14.214

Sumber : Data Sekunder, Pemerintah Kecamatan Giritontro, Tahun 2007

Berdasar tabel 3, 4 dan 5 di atas, dapat kita ketahui bahwa di Kecamatan Giritontro sebagian besar adalah berupa tanah kering, yaitu seluas 5.604,84 Ha dan yang paling sedikit adalah berupa tanah hutan yaitu seluas 373 Ha. Demikian juga dengan Kecamatan Giriwoyo yang sebagian besar berupa tanah kering yaitu seluas 7.723,7 Ha dan yang paling sedikit adalah berupa tanah tandus yaitu seluas 5 Ha. Sedangkan untuk Kecamatan Pracimantoro sebagian besar adalah berupa tanah tegalan yaitu seluas 10.509,76 Ha dan yang paling sedikit adalah berupa padang rumput yaitu seluas 21,3 Ha.

3. Jumlah Penduduk

Berdasarkan Data dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Wonogiri jumlah penduduk Kabupaten Wonogiri mengalami peningkatan dari

Tahun 2002 berjumlah 1.111.197 jiwa menjadi 1.120.165 jiwa pada Tahun 2007 . Jumlah dan peningkatan per tahun dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 6
Jumlah Penduduk Kabupaten Wonogiri

No	Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	2002	548.325	652.872	1.111.197
2	2003	551.759	566.110	1.117.869
3	2004	551.987	554.431	1.106.418
4	2005	555.290	557.535	1.112.825
5	2006	557.542	559.573	1.117.115
6	2007	559.580	560.585	1.120.165

Sumber : Data Sekunder, Pemerintah Kecamatan Giritontro, Tahun 2007

F. Perumusan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri

Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa didasari pada kondisi perkembangan pembangunan Pulau Jawa Bagian Selatan yang cenderung lebih lamban daripada Pulau Jawa Bagian Utara. Salah satu faktor penyebabnya adalah kurangnya sarana penghubung antar kota-kota yang ada di bagian selatan Pulau Jawa. Kondisi ini diperburuk dengan kondisi alam bagian selatan Pulau Jawa yang berbukit dan bergunung sehingga mempersulit jalur transportasinya. Menurut keterangan Kepala BAPPEDA Kabupaten Wonogiri, kondisi tersebut menjadi pertimbangan pemerintah pusat untuk mengarahkan peningkatan pembangunan khususnya di bagian selatan Pulau Jawa. Berdasarkan Penandatanganan Kesepakatan bersama Gubernur Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY dan Jawa Timur yang kemudian

ditindaklanjuti dengan Penandatanganan Kesepakatan Gubernur Jawa Tengah dengan Bupati Cilacap, Kebumen, Purworejo dan Wonogiri diputuskan untuk adanya pembangunan Jaringan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Wilayah Jawa Tengah. Dinas Bina Marga Jawa Tengah beserta jajaran Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri menerjemahkan dalam suatu perencanaan pembuatan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri dengan pembiayaan yang bersumber pada APBD Kabupaten Wonogiri Tahun 2004 dan 2005, APBD Propinsi Jawa Tengah Tahun 2004 dan Dana INGUB Jawa Tengah Tahun 2005. Kesepakatan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemkab Wonogiri dengan penetapan lokasi, tata cara pengadaan tanah dan pembentukan Panitia Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

Bila dilihat dari perumusan kebijakannya nampak jelas bahwa program ini bukan dibangun atas dasar aspirasi masyarakat, tetapi merupakan program pemerintah dalam rangka menyikapi kondisi pembangunan Pulau Jawa Bagian Selatan yang dinilai lamban. Menurut Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Bambang Sunggono model perumusan kebijakan seperti ini merupakan model yang dikenal dengan model kelembagaan atau "*Policy as institutional activity*". Model ini pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga pemerintah. Menurut pandangan ini, kegiatan-kegiatan yang dilakukan warga negara baik secara perorangan ataupun secara kelompok pada umumnya ditujukan kepada lembaga pemerintah.

Kebijakan publik menurut model ini ditetapkan, disyahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam kaitan ini terdapat hubungan erat antara kebijakan publik dengan lembaga pemerintah. Interaksi antara lembaga-lembaga pemerintah tersebut yang membentuk kebijakan.

Sebagai landasan hukum tertinggi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan adalah Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sedangkan menurut konsepsi hukum tanah nasional, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, sehingga semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).Walaupun di dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa seluruh tanah, air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bersama bangsa Indonesia, namun dalam kewajiban pengelolaannya tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dengan pangkal pendirian perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki” tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa

Indonesia, sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2). Konsepsi dasar bahwa seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan kepentingan umum juga telah diatur dalam UUPA pasal 6 “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” dan pasal 18 “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”.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan peraturan induk dari segala peraturan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah yang masih berlaku sampai dengan sekarang. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan Presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Sebagai instrument pelaksanaannya, Pemerintah Kabupaten Wonogiri berpegang pada Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan ini menjelaskan bahwa 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. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan

dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di antaranya adalah pembuatan jalan umum.

Ada perbedaan dalam ketiga peraturan tersebut terutama dalam ketentuan mengenai kepentingan umum, secara lebih rinci penulis dapat sampaikan perbedaan pada Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 dalam bentuk tabel berikut :

Tabel 7

Perbedaan Kepentingan Umum Menurut Keppras dan Perpres

Keppres No. 55/1993	Perpres No.36/2005	Perpres No.65/2006
Pasal 1 angka 3	Pasal 1 angka 5	
Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat	Kepentingan umum adalah kepentingan <u>sebagian besar</u> lapisan masyarakat	
Pasal 5 angka 1: Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :	Pasal 5 : Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah meliputi : a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (dia atas tanah, di ruang atas	Pasal 5 : Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh

<p>a. Jalan umum, saluran pembuangan air;</p> <p>b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;</p> <p>c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;</p> <p>d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;</p> <p>e. Peribadatan;</p> <p>f. Pendidikan atau sekolahan;</p> <p>g. Pasar Umum atau Pasar INPRES;</p> <p>h. Fasilitas pemakaman umum;</p> <p>i. Fasilitas Keselamatan Umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar lain-lain bencana;</p> <p>j. Pos dan Telekomunikasi;</p> <p>k. Sarana Olah Raga;</p> <p>l. Stasiun penyiaran radio,</p>	<p>tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;</p> <p>b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;</p> <p>c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;</p> <p>d. Pelabuhan, bandar udara , stasiun kereta api dan terminal;</p> <p>e. Peribadatan;</p> <p>f. Pendidikan atau sekolah;</p> <p>g. Pasar umum;</p> <p>h. Fasilitas, pemakaman umum;</p> <p>i. Fasilitas keselamatan umum;</p> <p>j. Pos & telekomunikasi;</p> <p>k. Sarana Olah Raga;</p> <p>l. Stasiun penyiaran radio, televise dan sarana pendukungnya;</p>	<p>Pemerintah atau Pemerintah Daerah meliputi :</p> <p>a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (dia atas tanah, di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;</p> <p>b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;</p> <p>c. Pelabuhan, bandar udara , stasiun kereta api dan terminal;</p> <p>d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar lain-lain bencana;</p> <p>e. Tempat pembuangan sampah;</p> <p>f. Cagar alam dan cagar budaya;</p>
--	--	---

<p>televise beserta sarana pendukungnya;</p> <p>m. Kantor Pemerintah;</p> <p>n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;</p> <p>2. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden</p>	<p>m. Kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;</p> <p>n. Fasilitas tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;</p> <p>o. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;</p> <p>p. Rumah susun sederhana;</p> <p>q. Tempat pembuangan sampah;</p> <p>r. Cagar alam dan cagar budaya;</p> <p>s. Pertamanan;</p> <p>t. Panti sosial;</p> <p>Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik</p>	<p>g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.</p>
--	--	---

<p><u>Catatan :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ada batasan kriteria kepentingan umum - 14 (empat belas) jenis kegiatan 	<p><u>Catatan :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tidak ada batasan kriteria kepentingan umum - 21 (dua puluh satu) jenis kegiatan, perluasan ruang lingkup kegiatan 	<p><u>Catatan :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ada batasan kriteria tetapi berbeda dengan Keppres karena menyebutkan “akan” dimiliki, serta menghilangkan kriteria “tidak digunakan mencari keuntungan” - 7 (tujuh) jenis kegiatan
--	---	--

Rencana pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri dibuat seakan mengabaikan kondisi lingkungan setempat, termasuk diantaranya kurang menampung aspirasi rakyat, sehingga tidak mustahil suatu proyek yang sebenarnya ditujukan untuk kepentingan umum dapat menimbulkan masalah karena masyarakat tidak merasakan adanya manfaat dari proyek itu. Partisipasi masyarakat sejak tahap awal perencanaan, terutama untuk proyek-proyek yang menyangkut kepentingan umum, akan membuat masyarakat merasa ikut bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Bila suatu rencana pembangunan ditempuh melalui mekanisme yang tepat, maka sifat keterbukaan pada setiap rencana dalam segala tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi akan merupakan hal yang wajar. Dengan demikian, akses

untuk informasi tentang berbagai rencana kegiatan tidak akan menjadi monopoli pihak-pihak tertentu saja, namun sudah menjadi milik masyarakat sehingga dapat dicegah tindakan-tindakan yang bersifat spekulatif dan manipulatif.

Sebagaimana program pembangunan yang lainnya apabila dalam perumusannya bersifat *topdown* dan tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat tentu akan lebih banyak mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Hal ini karena pada dasarnya dalam suatu negara demokratis pada proses kegiatan pembangunan merupakan proses dimana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa. Seperti yang diungkapkan oleh beberapa warga yang ditemui di lapangan yang mengatakan sebenarnya keberatan dalam menerima ganti kerugian karena belum dapat merasakan ataupun membayangkan manfaat bagi peningkatan kehidupan mereka secara langsung.

G. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri

Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri terdiri dari beberapa tahapan, yaitu :

1. Tahap Perencanaan

Dalam upaya memperoleh tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri, Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah menyusun proposal rencana pembangunan 1 (satu) tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2003 yang berisi uraian tentang maksud dan tujuan; letak dan lokasi; luas

tanah; sumber dana dan analisis kelayakan lingkungan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Mulyadi, mantan Sekretaris Daerah Kabupaten Wonogiri yang pada saat itu menjabat sebagai Ketua Panitia Pengadaan Tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan sebagai berikut :

“Perencanaan telah disusun bersama antara Dinas Bina Marga dan BAPPEDA bersama tim dengan penuh pertimbangan. Untuk perencanaan fisik telah kami tunjuk konsultan dari PT Indah Karya Semarang sesuai dengan petunjuk Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah, sedangkan untuk AMDAL-nya (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan/penulis) dilakukan oleh PT Multi Decon. Hal ini kami lakukan untuk mengantisipasi munculnya dampak positif maupun negatif yang perlu kita ketahui sejak awal.” (Mulyadi, wawancara tanggal 8 Juli 2008)

Lebih lanjut dapat penulis sampaikan bahwa perencanaan dilakukan pada tingkatan pemerintahan dengan pertimbangan DPRD Kabupaten Wonogiri. Hal ini dilakukan karena apabila terlalu banyak yang mengetahui perencanaan ini akan dikawatirkan lebih banyak lagi munculnya para spekulasi tanah yang bermain di lapangan.

2. Tahap Penetapan Lokasi

Permohonan Ijin Penetapan Lokasi diajukan oleh Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah kepada Bupati Wonogiri, permohonan tersebut dilengkapi dengan keterangan mengenai :

- a. Status tanahnya (jenis/macam haknya, luas dan letaknya serta penggunaannya);

- b. Gambar situasi tanah yang memuat semua keterangan yang diperlukan seperti tanda-tanda batas, jalan, saluran air, kuburan, bangunan dan tanaman yang ada;
- c. Maksud dan tujuan pengadaan tanah dan penggunaan selanjutnya;
- d. Kesiadaan untuk memberikan ganti kerugian atau fasilitas lain yang berhak atas tanah;
- e. Uraian rencana proyek yang akan dibangun disertai keterangan mengenai aspek pembiayaannya serta jangkawaktu pelaksanaannya.

Berdasarkan pertimbangan sosial ekonomi, lingkungan, penatagunaan tanah, penguasaan pemilikan dan pemanfaatan tanah serta adanya kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonogiri, maka Bupati mengeluarkan Keputusan Bupati Wonogiri Nomor 414 Tahun 2004 tentang Penetapan Lokasi Pelebaran/Pembangunan Jaringan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri. Dengan dasar keputusan tersebut, Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Wonogiri.

3. Tahap Tata Cara Pengadaan Tanah

- a. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (PPT)

Panitia Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri terdiri dari 9 (sembilan) orang ditambah dengan Camat dan Kepala Desa/Lurah setempat. Susunan Panitia Pengadaan Tanah untuk

Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri adalah sebagai berikut :

Tabel 8
Susunan Panitia Pengadaan Tanah

NO	Nama	Jabatan dalam Dinas	Kedudukan Dalam TIM
1	H. Begug Poernomosidi	Bupati Wonogiri	Penanggung Jawab
2	Drs. Mulyadi, MM	Sekretaris Daerah Kabupaten Wonogiri	Ketua merangkap anggota
3	Drs. Dwi Putrosetyantama, MM	Asisten pemerintahan dan Pembangunan Sekretaris Daerah Kabupaten Wonogiri	Wakil Ketua merangkap anggota
4	Drs. Sukro Besari	Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten Wonogiri	Sekretaris I merangkap anggota
5	Sutanto D.W, SH, MM	Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Sekretaris Daerah Kabupaten Wonogiri	Sekretaris II merangkap anggota
6	Drs. Budisena, MM	Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Wonogiri	Anggota
7	Drs. Edy Sulistyanto, M.Si	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri	Anggota
8	Ir. Guruh Santoso, MM	Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri	Anggota
9	Ir. Suprpto, MM	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri	Anggota
10	Camat terkait	Camat	Anggota
11	Lurah/Kades terkait	Lurah/Kades	Anggota

Sumber : Data Sekunder, Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Wonogiri, Tahun 2004

Menurut Surat Keputusan Bupati Wonogiri Nomor 370 Tahun 2004 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Wonogiri, tugas Panitia Pengadaan Tanah adalah sebagai berikut :

- 1) Melaksanakan penyuluhan pada masyarakat yang terkena pembebasan tanah;
- 2) Melaksanakan inventarisasi untuk menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembebasan;
- 3) Mengumumkan hasil inventarisasi kepada masyarakat pemilik tanah yang terkena pembebasan tanah;
- 4) Melaksanakan musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian pembebasan tanah;
- 5) Menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian pembebasan tanah;
- 6) Menaksir nilai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada pada lokasi pembebasan tanah;
- 7) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah;
- 8) Melaksanakan pelepasan hak dan penyerahan tanah dengan surat pernyataan pelepasan hak tanah oleh pemegang hak atas tanah;
- 9) Mengajukan permohonan hak atas tanah untuk memperoleh setipikat hak atas tanah dan;
- 10) Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati Wonogiri.

b. Penyuluhan

Panitia Pengadaan Tanah bersama instansi terkait melakukan penyuluhan untuk menjelaskan maksud dan tujuan serta manfaat pembangunan kepada masyarakat agar masyarakat bersedia dan mendukung kegiatan. Penyuluhan tersebut dilaksanakan pada tanggal 23, 24 dan 25 Agustus 2004 bertempat di 15 (lima belas) desa / kelurahan yang terkena pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri yang tersebar di 3 (tiga) kecamatan, yaitu : Kecamatan Pracimantoro, Kecamatan Giritontro dan Kecamatan Giriwoyo. Dari keterangan Suyitno, Kepala Sub Seksi Penataan Tanah Pemerintah dari Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri mengatakan :

“Selain dihadiri oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, penyuluhan tersebut juga dihadiri oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten serta beberapa anggota DPRD yang tempat tinggalnya di kecamatan setempat. Sosialisasi ini kita lakukan pada masyarakat setelah rencana kita matangkan dengan dinas-dinas terkait” (Suyitno, wawancara tanggal 10 Juli 2008)

Dengan adanya penyuluhan, pemegang hak atas tanah, bangunan dan/atau tanaman yang bersangkutan dapat memahami dan diharapkan dapat mendukung sepenuhnya pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

c. Identifikasi dan inventarisasi

Obyek pengadaan tanah meliputi bidang-bidang tanah termasuk bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Untuk melakukan inventarisasi, Panitia Pengadaan Tanah menugaskan petugas inventarisasi dari Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang yang bersangkutan. Petugas Inventarisasi tersebut antara lain :

- 1). Dari Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri sebanyak 14 (empat belas) orang, bertugas mendata tanah baik mengenai luas, status pemegang hak dan penggunaan tanah;
- 2). Dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri sebanyak 6 (enam) orang, bertugas melakukan pengukuran dan pendataan terhadap pemelik, jenis, luas, konstruksi serta kondisi bangunan;
- 3). Dari Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri sebanyak 4 (empat) orang, bertugas melakukan pendataan terhadap pemilik, jenis, umur dan kondisi tanaman;
- 4). Dari gabungan instansi/unit kerja sebanyak 6 (enam) orang, bertugas mendata aset-aset;
- 5). Dari Sekretariat Panitia sebanyak 6 (enam) orang, bertugas memfasilitasi demi kelancaran dalam pelaksanaan petugas-petugas di atas.

Inventarisasi terhadap bidang-bidang tanah termasuk bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah dilaksanakan pada tanggal 8 September 2004 hingga 10 November 2004. Menurut keterangan dari petugas bahwa pelaksanaan inventarisasi dilakukan bersama oleh petugas dari BPN, DPU dan Dinas Pertanian, ketiganya mengambil data didampingi aparat desa/kepala lingkungan. Hasil inventarisasi tersebut kemudian diumumkan di Kantor Desa / Kelurahan dan Kantor Kecamatan setempat serta Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri. Pengumuman hasil inventarisasi ditempel selama 30 (tiga puluh) hari. Dengan adanya pengumuman terhadap hasil inventarisasi ini, memberi kesempatan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mengajukan keberatan.

d. Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

Penilaian harga tanah dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah Kabupaten Wonogiri yang ditunjuk dengan Surat Keputusan Bupati Wonogiri. Hal ini dilakukan karena di Kabupaten Wonogiri belum terdapat adanya lembaga *Aprassial* (lembaga penilai tanah *independent*)

e. Penilaian

Dalam penyuluhan telah dijelaskan mengenai hal-hal yang diperhatikan dalam penilaian ganti kerugian, yang meliputi :

- 1). Untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir;
- 2). Sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah, yaitu :

- a). Lokasi tanah;
- b). Jenis hak atas tanah;
- c). Status penguasaan tanah;
- d). Peruntukan tanah;
- e). Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- f). Prasarana yang tersedia;
- g). Fasilitas dan utilitas;
- h). Lingkungan;
- i). Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.

3). Nilai taksiran bangunan/tanaman

Cara penilaian ganti kerugian terhadap tanah adalah didasarkan pada nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan NJOP yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan.

Menurut keterangan dari narasumber bahwa besarnya NJOP untuk tanah yang bersangkutan ditetapkan oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setiap setahun sekali. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa NJOP permeter persegi ($/m^2$) tanah di lokasi pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri adalah Rp. 7.500,00, Rp. 12.000,00 dan Rp. 17.500,00. Sedangkan nilai nyata untuk yang bersangkutan adalah Rp. 25.000,00 sampai dengan Rp. 75.000,00. Penetapan nilai nyata tersebut tidak dilakukan oleh suatu lembaga penilai tanah swasta tetapi oleh Tim Penilai

Harga Tanah. Selanjutnya penilaian yang telah disepakati sebagai ganti kerugian permeter persegi tanah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 9
Penilaian NJOP yang telah disepakati

No	Desa/Kel	Kecamatan	Pekarangan	Sawah	Tegalan
1	Guwotirto	Giriwoyo	Rp.40.000,00	-	Rp.30.000,00
2	Platarejo	Giriwoyo	Rp.50.000,00	Rp.40.000,00	Rp.30.000,00
3	Giritontro	Giritontro	Rp.55.000,00	-	Rp.35.000,00
4	Pucanganom	Giritontro	Rp.50.000,00	-	Rp.30.000,00
5	Suci	Pracimantoro	Rp.50.000,00	-	Rp.32.000,00
6	Sambiroto	Pracimantoro	Rp.50.000,00	-	Rp.30.000,00

Sumber : Data Sekunder, Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Wonogiri, Tahun 2004

Menurut keterangan dari Sri Lestari salah satu penduduk dari Desa Platarejo bahwa di Desa Platarejo harga tanah sudah mencapai Rp. 100.000,00 permeter persegi sedangkan ganti kerugian atas tanah yang diberikan tiap meter persegi yaitu antara Rp. 30.000,00, Rp. 40.000,00 dan Rp. 50.000,00. Sehingga penetapan nilai nyata tanah yang didasarkan pada NJOP tersebut dianggap jauh sekali dari harga pasar. Akan tetapi ganti kerugian atas bangunan dan/atau tanaman cukup tinggi sehingga bisa menutupi ganti kerugian atas tanah yang dinilai masih rendah tersebut. Seperti yang disampaikan sebagai berikut :

“sajane ganti rugi tanah ya kurang, soale tanah disini sudah seratus ribuan per meter, tapi nggih mboten napa-napa, soale ganti tanaman kalian bangunan lumayan....dados saget kangge ijole” (Sri Lestari, wawancara tanggal 2 Agustus 2008)

Sementara itu Desa Guwotirto, ganti kerugian yang berkisar Rp. 30.000,00 dan Rp. 40.000,00 dinilai cukup tinggi karena harga permeter tanah apabila

terjadi jual beli biasa hanya sekitar Rp. 1.500,00 sampai dengan Rp. 15.000,00. Sedangkan bagi warga yang memiliki tanah untuk usaha pertokoan, hasil kesepakatan mengenai harga satuan permeter persegi tanah di atas belum sebanding / sesuai dengan hilangnya sumber pendapatan akibat diambilnya tanah yang bersangkutan. Menurut 2 (dua) orang narasumber, mengatakan bahwa harga satuan permeter persegi (m²) tanah untuk pemukiman maupun untuk usaha pertokoan dinilai sama, sehingga ganti kerugian tersebut dinilai belum sesuai / sebanding dengan hilangnya sumber pendapatan. Selain itu, panitia tidak memperhitungkan biaya bongkar rumah dan biaya pindah sebagai salah satu faktor penentu besarnya ganti kerugian.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap 2 orang pemegang hak atas tanah untuk usaha pertokoan diketahui bahwa selain berprofesi sebagai pedagang, 1 (satu) orang pemegang hak atas tanah untuk usaha pertokoan mempunyai pekerjaan sebagai petani dan 1 (satu) orang yang lainnya tidak memiliki pekerjaan lain selain sebagai pedagang. Sebagai jalan keluar keduanya kemudian mendirikan bangunan lagi yang juga dipergunakan untuk usaha pertokoan di lokasi yang berbeda. Meskipun begitu, keduanya menerima secara sukarela hasil kesepakatan tersebut karena menyadari bahwa tanah tersebut memang dipergunakan untuk kepentingan umum. Seperti yang dikatakan Tusiran, warga Desa Sambiroto Kecamatan Pracimantoro :

“Sebetulnya ya kurang mas.., mosok sama antara yang buat usaha sama yang untuk rumah saja, saya kan jadi kelangan pelanggan tur harus

mindah warung, apa nggak biaya lagi...tapi ya mau gimana lagi mas...wong mau dipake untuk jalan pemerintah, barangkali nanti malah jadi rame” (Tusiran, wawancara tanggal 2 Agustus 2008)

Untuk nilai jual bangunan ditaksir oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Wonogiri. Untuk mengetahui nilai jual bangunan harus menetapkan klasifikasi bangunan terlebih dahulu. Karena nilai jual bangunan dipengaruhi oleh kondisi bangunan (umur dan keadaan) serta bahan bangunan yang dipergunakan.

Klasifikasi bangunan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1). Permanen

Tipe permanen ini dibagi menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu :

- a). Permanen sederhana, harga satuan Rp. 400.000,00 sampai dengan Rp. 450.000,00 permeter persegi (m²);
- b). Permanen menengah harga satuan Rp. 450.000,00 sampai dengan Rp. 600.000,00 permeter persegi (m²);
- c). Permanen menengah ke atas harga satuan Rp. 600.000,00 sampai dengan Rp. 780.000,00 permeter persegi (m²);

2). Semi Permanen

Harga satuan untuk bangunan semi permanen adalah Rp. 208.000,00 sampai dengan Rp. 156.000,00 .

3). Sederhana

Harga satuan untuk bangunan sederhana adalah Rp. 106.000,00 sampai permeter persegi (m²).

Akan tetapi apabila bangunan dimaksud adalah berupa pagar maka ganti kerugian tiap permeter persegi adalah sebagai berikut :

- 1). Pagar besi (tinggi maksimal 2 meter) harga satuan : Rp. 245.000,00 tetapi apabila pagar tersebut masih dapat dimanfaatkan kembali maka harga satuannya adalah 50% x Rp. 245.000,00/ m²;
- 2). Pagar bata (tinggi maksimal 2 meter) harga satuan : Rp. 208.000,00 permeter persegi;
- 3). Gapura, harga satuan : Rp. 208.000,00 permeter persegi;
- 4). Batu kosong, harga satuan : Rp. 38.000,00.

Dari harga tersebut maka cara penghitungan ganti kerugian atas bangunan adalah jumlah luas bangunan dikalikan dengan harga satuan permeter atau permeter persegi untuk bangunan yang dimaksud.

Ganti kerugian tersebut diberikan dengan melihat kondisi fisik bangunan serta bahan yang dipergunakan. Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap warga, menganggap bahwa penghitungan ganti kerugian atas bangunan tersebut di atas dirasakan cukup baik dan tidak merugikan para pemegang hak yang bersangkutan. Sedangkan dari hasil penelitian terhadap 2 orang warga yang memiliki tanah pekarangan untuk usaha pertokoan menyatakan bahwa penghitungan ganti kerugian di atas belum senilai dengan hilangnya sumber pendapatan. Hal ini disebabkan bangunan yang dimaksud

adalah dipergunakan untuk usaha pertokoan. Apabila bangunan tersebut dibongkar maka secara otomatis toko/warung tersebut juga harus pindah. Dalam penghitungan ganti kerugian di atas tidak memasukkan biaya bongkar dan biaya pindah sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi besarnya ganti kerugian.

Dasar penghitungan ganti kerugian terhadap tanaman ditetapkan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri. Untuk mengetahui nilai jual tanaman harus menetapkan jenis tanaman terlebih dahulu. Setiap jenis tanaman mempunyai nilai jual berbeda. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi tanaman yang bersangkutan saat dilakukan penghitungan.

Untuk mengetahui nilai jual setiap jenis tanaman dapat dilihat pada table berikut ini :

Tabel 10
Nilai Jual Tanaman Produktif

No	Jenis Tanaman	Nilai Jual Bibit (Rp)	Nilai Jual Tanaman Belum Menghasilkan/Muda (Rp)	Nilai Jual Tanaman Menghasilkan/Tua (Rp)
1	Mangga	2.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	75.000,-s.d 100.000,-
2	Kelapa	2.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	75.000,-s.d 100.000,-
3	Bambu	1.000,-s.d 1.500,-	2.000,-s.d 2.500,-	3.000,-s.d 7.500,-
4	Pete	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
5	Rambutan	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
6	Mete	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
7	Melinjo	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
8	Nangka	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
9	Jambu Air	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
10	Belimbing	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
11	Kluwih/Sukun	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
12	Kapok/Randu	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-

13	Sawo	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
14	Sirsat/Srikaya	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
15	Cengkeh/Kopi	1.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 75.000,-
16	Pisang	1.000,-s.d 1.500,-	2.000,-s.d 2.500,-	3.000,-s.d 10.000,-
17	Kelengkeng	2.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	75.000,-s.d 100.000,-
18	Anggur	2.500,-s.d 3.000,-	10.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 50.000,-

Sumber : Data Sekunder, Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri, Tahun 2004

Tabel 11
Nilai Jual Tanaman Kayu-Kayuan

No	Jenis Tanaman	Ø 10 cm / Bibit (Rp)	Ø 11 s.d 20 cm (Rp)	Ø 21 s.d 30 cm (Rp)	Ø Lebih dari 30 cm (Rp)
1	Jati	1.000,-s.d 1.500,-	9.000,-s.d 15.000,-	30.000,-s.d 50.000,-	100.000,-s.d 150.000,-
2	Mahoni dan Sonokeling	1.000,-s.d 1.500,-	5.000,-s.d 7.500,-	25.000,-s.d 40.000,-	50.000,-s.d 75.000,-
3	Sengon	1.000,-s.d 1.500,-	3.000,-s.d 5.000,-	10.000,-s.d 20.000,-	25.000,-s.d 50.000,-
4	Trembesi	1.000,-s.d 1.500,-	3.000,-s.d 5.000,-	10.000,-s.d 20.000,-	25.000,-s.d 50.000,-
5	Akasia	1.000,-s.d 1.500,-	3.000,-s.d 5.000,-	10.000,-s.d 20.000,-	25.000,-s.d 50.000,-
6	Johar	1.000,-s.d 1.500,-	3.000,-s.d 5.000,-	10.000,-s.d 20.000,-	25.000,-s.d 50.000,-
7	Turi	1.000,-s.d 1.500,-	3.000,-s.d 5.000,-	10.000,-s.d 20.000,-	25.000,-s.d 50.000,-
8	Jati Mas	7.500,-s.d 10.000,-			

Sumber : Data Sekunder, Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri, Tahun 2004

Cara penghitungan ganti kerugian atas tanaman adalah jumlah tanaman (batang) dikalikan dengan harga satuan untuk tanaman dimaksud.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan ternyata cara penghitungan ganti kerugian tersebut cukup baik dan tidak merugikan para pemegang hak yang bersangkutan.

f. Musyawarah tentang bentuk dan besarnya ganti rugi

Penentuan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri dilakukan melalui musyawarah. Musyawarah ini berdasarkan pasal 8 butir 1 Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Musyawarah diawali dengan penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah, bangunan dan/atau tanaman yang terkena Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri. Musyawarah ini dilaksanakan untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Panitia mengundang Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah (Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah) dan pemegang hak yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah.

Musyawarah antara dua belah pihak yang berkepentingan yang dipimpin oleh Wakil Ketua Panitia tersebut, dihadiri langsung oleh pemegang hak atas tanah. Berdasar keterangan dari para narasumber, bahwa pemilik tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah secara langsung mengikuti musyawarah dengan Instansi Pemerintah (Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah).

Musyawarah dilangsungkan di tempat yang telah ditentukan Panitia. Dalam hal ini dipilih lokasi yang mudah dijangkau oleh warga masyarakat pemegang hak yang bersangkutan. Tempat tersebut antara lain : Balai

Desa/Kelurahan, Kantor Kecamatan, Rumah Kepala Desa, Rumah Kepala Dusun, Rumah warga.

Musyawarah berlangsung pada 21 Oktober 2004 sampai dengan 10 Oktober 2005, untuk lebih jelasnya dapat kita lihat pada tabel berikut :

Tabel 12
Waktu Dilangsungkannya Musyawarah

NO	Desa/Kelurahan	Kecamatan	Tanggal Musyawarah
1	Guwotirto	Giriwoyo	21 dan 22 Oktober 2004
2	Platarejo	Giriwoyo	8 Nopember 2004 1 Desember 2004 26 Januari 2005 8 Juni 2005 9 Juni 2005 11 Juni 2005 20 September 2005 10 Oktober 2005
3	Giritontro	Giritontro	14 Maret 2005
4	Pucanganom	Giritontro	4 Desember 2004
5	Sambiroto	Pracimantoro	29 Januari 2005
6	Suci	Pracimantoro	11 Desember 2004 28 Januari 2005

Sumber : Data Sekunder, Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Wonogiri, Tahun 2004

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa frekuensi/waktu yang dibutuhkan untuk mencapai mufakat sangat variatif, ada yang sekali saja tetapi adapula yang sampai delapan kali musyawarah. Hal-hal tersebut dijelaskan oleh panitia kepada para pihak untuk dimusyawarahkan. Sedangkan

bentuk dan besarnya ganti rugi adalah kehendak dan kewenangan dari para pihak yang bersangkutan untuk dimusyawarahkan.

Kedudukan para pihak yang bermusyawarah adalah sama / sejajar. Setiap pihak diberikan kesempatan yang sama untuk mengajukan usul / pendapat. Sehingga musyawarah berlangsung secara kekeluargaan. Menurut keterangan dari narasumber bahwa pemegang hak diberi kesempatan secara bebas untuk mengemukakan pikiran dan pendapat berupa pertanyaan, usul dan saran mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Para pemegang hak atas tanah mengusulkan agar bentuk ganti kerugian yang akan diberikan adalah berupa uang. Sedangkan dasar untuk menetapkan besarnya ganti kerugian adalah didasarkan pada harga pasaran umum setempat, yaitu Rp.40.000, 00 dan Rp.50.000, 00 dengan Rp.300.000,00/meter persegi (untuk tanah pekarangan) dan Rp.50.000,00 sampai dengan Rp.460.000, 00 (untuk tanah yang dipergunakan sebagai usaha pertokoan).

Sebaliknya, pihak Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah (Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah) memberikan tanggapan terhadap usul yang diajukan oleh para pemegang hak atas tanah tersebut. Tanggapan dari pihak Instansi Pemerintah pada dasarnya mengenai ganti kerugian dengan pertimbangan atas kemampuan yang tersedia yaitu bahwa Pemerintah hanya mampu memberikan ganti kerugian untuk tanah berkisar antara Rp.25.000, 00 sampai dengan Rp.75.000, 00. Demikian juga arti pentingnya pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri bagi perekonomian masyarakat

sekitar. Tetapi karena permintaan terlampau tinggi maka dasar penetapan besarnya jumlah ganti kerugian didasarkan dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan serta pertimbangan terhadap dana yang tersedia.

Musyawarah dilakukan sampai tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika musyawarah telah menghasilkan kesepakatan maka Panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian. Sebaliknya jika musyawarah telah diadakan berkali-kali kesepakatan belum juga tercapai, maka terhadap pemegang hak atas tanah tersebut akan dilakukan pendekatan secara persuasif melalui tokoh masyarakat setempat.

Menurut keterangan dari Sri Lestari, responden dari Desa Platarejo, Kecamatan Giriwoyo mengatakan bahwa pemegang hak atas tanah memang diberikan kesempatan untuk mengikuti musyawarah tetapi apabila pemegang hak yang bersangkutan tidak menyetujui usulan harga tanah yang diajukan oleh Panitia Pengadaan Tanah maka pemegang hak tersebut dipersilahkan untuk mengajukan keberatan kepada Bupati Wonogiri dalam jangka waktu 2 (dua) hari. Sedangkan berdasarkan keterangan dari Marsiyem responden dari Desa Platarejo, Kecamatan Giriwoyo mengatakan bahwa tawaran harga tanah yang diusulkan oleh Panitia tidak bisa diganggu gugat atau dengan kata lain tidak bisa ditawar lagi. Sehingga banyak pemegang hak yang langsung menyetujui usulan tersebut. Hal itu mereka lakukan karena ada kekhawatiran

apabila pemegang hak menolak tawaran harga tanah yang diusulkan oleh Panitia Pengadaan Tanah maka tidak akan mendapatkan ganti kerugian apa-apa. Sebagian besar masyarakat memiliki mata pencaharian sebagai petani sehingga untuk mengajukan keberatan terhadap usulan harga tanah yang ditawarkan oleh Panitia Pengadaan Tanah ke Bupati Wonogiri maupun Gubernur Jawa Tengah, pemegang hak tidak mengetahui bagaimana cara untuk mengurus hal tersebut. Informasi tersebut terungkap dari jawaban mereka yang polos dan lugu atas pertanyaan penulis sebagai berikut :

“Lha kulo kalih sri niku rak namung tiyang alit mas, mboten wantun matur bupati, sakjane nggih diparingi wektu kalih dinten nek mboten cocok, ning sajake nggih pun mboten saget owah niku mas, malah ngke mboten dijoli napa-napa...kulo nggih bingung mboten ngertos carane ngusulne...nggih akhire kulo manut mawon mas, wong dalane ngke nggih kulo melu liwat” (Marsiyem, wawancara tanggal 2 Agustus 2008)

Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang dilakukan dengan musyawarah berdasarkan pasal 8 butir 1 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Musyawarah merupakan hal yang utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah, apabila musyawarah telah menghasilkan kesepakatan maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika belum terjadi kesepakatan maka diadakan musyawarah lagi hingga tercapai kesepakatan.

Lebih lanjut menurut Budi Susilo, Kepala Bagian Pemerintahan Pemerintah daerah Kabupaten Wonogiri mengatakan :

“Pada prinsipnya musyawarah berjalan dengan baik, masyarakat maupun kita (pemerintah) dapat saling terbuka dan obyektif dalam penentuan harga. Kalaupun ada yang kurang puas itu wajar, karena setiap orang berbeda orientasinya. Tetapi kalaupun ada yang seperti itu dapat kita selesaikan. Caranya, kami berikan pemahaman sebanyak mungkin baik secara langsung maupun melalui lurah, ataupun tokoh masyarakat. Terpaksanya masih ada yang belum bisa paham ya sudah kita biarkan dulu, nanti baru kita dekati lagi. Wajar to mas kalo dari seribu lebih ada yang ndak cocok satu dua” (Budi Susilo, Wawancara tanggal 10 Juli 2008)

Hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap masyarakat sebagian besar menyatakan menerima hasil musyawarah dengan sukarela, mengenai besarnya ganti kerugian dirasakan cukup baik sesuai dengan letak dan kondisi setempat serta tidak merugikan para pemegang hak atas tanah. Pada prinsipnya pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri dilaksanakan dengan :

- 1). Musyawarah untuk mufakat.
- 2). Memberi ganti rugi berdasarkan harga dasar tanah setempat.
- 3). Pembayaran ganti rugi secara langsung dan tunai.

g. Pembayaran ganti rugi

Berdasarkan hasil penelitian, penulis berpendapat bahwa pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri ini secara umum telah dilaksanakan sesuai musyawarah dan kesepakatan antara Instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan warga pemilik hak atas tanah. Kedudukan para pihak yang bermusyawarah adalah sama / sejajar sehingga musyawarah berlangsung secara kekeluargaan. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan diperoleh keterangan bahwa bentuk ganti kerugian yang diberikan pada pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang terkena pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten wonogiri adalah berupa uang saja. Dari pengakuan beberapa anggota masyarakat banyak yang senang dengan menerima uang dalam jumlah banyak yang biasanya susah untuk mereka dapatkan. Akan tetapi tidak sedikit yang merasa bingung seperti yang disampaikan Paino, warga Desa Dung Klepu, Kec Giritontro :

“Saya itu seneng-seneng bingung pak, pas dapat uang gusuran, senenge dapat duit banyak, tapi ya sedih lha sawah saya hampir habis kena jalan semua, saya mau beli sawah lagi ya harus nyari dulu kalo ada yang jual, kalo nggak ada tiwas duit saya habis nggak dapat apa-apa. Bener pak sampe sekarang ya belum dapat sawahnya malah sudah *kelong* buat beli *honda*” (Paino, wawancara tanggal 4 Agustus 2008)

Pemberian ganti kerugian dilakukan setelah Dinas Bina Marga Jawa Tengah (dalam hal ini adalah sebagai pihak yang memerlukan tanah) membuat daftar nominatif sesuai hasil inventarisasi dan kesepakatan harga yang dicapai dalam musyawarah tanpa adanya potongan atau pun pengurangan dari pihak manapun. Karena bentuk ganti kerugian yang disepakati berupa uang maka pembayaran dilakukan secara langsung dan tunai kepada yang berhak melalui rekening tabungan Bank Kredit Kecamatan (BKK) masing masing demi menjaga keamanan dan kenyamanan pemegang hak yang bersangkutan.

h. Pelepasan Hak

Pelepasan Hak Atas Tanah dituangkan dalam sebuah surat pernyataan yang memuat pernyataan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan bersedia melepaskan hak atas tanah, bangunan tanaman dan benda lain yang ada di atas tanah kepada Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri. Pelepasan hak atas tanah ditandatangani bersamaan dengan pemberian ganti kerugian yang dituangkan dalam berita acara dan diikuti tanda terima penerimaan ganti kerugian oleh pemegang hak dengan disaksikan oleh panitia pengadaan tanah. Tanda terima tersebut disatukan dengan berita acara pembayaran ganti kerugian yang ditandatangani oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak yang bersangkutan serta diketahui dan ditandatangani oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Wonogiri.

i. Pengurusan Hak Atas Tanah

Panitia Pengadaan Tanah melakukan pemberkasan dokumen yang dilampirkan pada Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk diserahkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi berlaku juga sebagai kuasa dari pemegang hak atas tanah kepada Dinas Bina Marga untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah menjadi tanah negara yang kemudian akan dimohon oleh instansi yang memerlukan tanah. Disamping untuk pembayaran ganti kerugian dana dimaksud juga dialokasikan untuk membiayai sertipikat tanah warga yang tersisa yaitu sebanyak 1.061 bidang dengan total biaya yang telah dibayarkan sebesar Rp. 265.761.200,00 .

j. Pelaksanaan Pembangunan Fisik

Pelaksanaan Pembangunan Fisik dimulai setelah pelepasan hak atas tanah dan setelah pembayaran ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, dalam hal pemegang hak atas tanah belum mau menerima keputusan musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi diberikan waktu satu tahun sebelum uang ganti rugi dititipkan di Pengadilan Negeri Kabupaten Wonogiri.

H. Hambatan-hambatan yang Dihadapi dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Kabupaten Wonogiri

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan memberikan peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara maupun untuk kepentingan bisnis dalam skala besar maupun kecil. Pengalaman di masa lampau menunjukan bahwa ekses-ekses pengambilalihan tanah untuk berbagai kepentingan itu sebagian besar disebabkan oleh kesenjangan antara *das sollen* sebagaimana tertuang dalam peraturan perundangan yang berlaku dengan *das sein* berupa kenyataan yang terjadi pada masyarakat. Tidak menutup kemungkinan bahwa pada pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri akan terjadi permasalahan yang serupa, oleh karenanya perlu implementasi yang tepat agar hambatan yang ada tidak menjadi sengketa yang berkepanjangan antara pemerintah dengan masyarakat ataupun antar masyarakat dalam berbagai kepentingan. Hal ini seperti diamanahkan oleh Joyo Winoto, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Sambutan Peringatan Hari Agraria Nasional dan Peringatan Hari Ulang Tahun UUPA ke - 48 sebagai berikut :

“Sengketa tanah bisa lahir secara alamiah, tetapi tidak sedikit pula yang lahir karena rekayasa-lahir karena permainan mafia tanah. Permainan pertanahan adalah permainan kehidupan. Sekali kita eksekusi tanah, saat itu terlepas hubungan manusia tersebut dengan tanahnya-terlepas manusia dari sumber kehidupannya, dari tempat tinggalnya, dari kehormatannya. Sengketa tanah harus diatasi, Terlalu berisiko secara sosial untuk membiarkan sengketa tidak

tertangani dan dibiarkan berkembang. Negara dan kita semua berkepentingan atas tuntasnya sengketa pertanahan.” (Sambutan KBPN-RI, 2008:2-3)

Pada kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri yang terjadi sampai dengan saat ini masih terdapat 15 orang warga Kecamatan Giriwoyo yang belum mencapai kesepakatan atas besarnya ganti kerugian dengan Instansi yang memerlukan tanah (Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah). Dari 15 warga tersebut, 13 orang diantaranya mengajukan permohonan ganti kerugian secara lisan dan tertulis melalui Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Wonogiri dengan jumlah total sebesar Rp. 2.343.453.000,00. Secara rinci, nilai ganti kerugian yang diminta ke 15 warga dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 13
Daftar Nama 15 (Lima Belas) Warga Yang Belum Setuju Menerima Ganti Rugi Yang Terkena Pembangunan Jaringan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa Di Kecamatan Giriwoyo Kabupaten Wonogiri

No	Nama	Alamat	Bukti Hak	Luas Tanah Terkena M ²	Total Ganti Rugi dari Pemerintah (Rp)	Permintaan Ganti Rugi Warga (Rp)
1	2	3	4	5	6	7
1	Warijan	Sejati	HM.177&191	181	19.355.720,00	-
2	Makno Sopawiro	Tawangharjo	HM.356	78	16.418.000,00	210.000.000,00
3	Ngatiman	Platarejo	HM.119	343	184.571.350,00	936.060.500,00
4	Ratno Siswoyo	Platarejo	HM.121	288	173.062.810,00	751.015.000,00
5	Ngatiman	Platarejo	HM.120	120	8.766.000,00	49.566.000,00
6	Tukiyo HP	Platarejo	C.81	200	10.063.080,00	43.000.000,00
7	Karinem	Platarejo	HM.223	112	8.167.500,00	29.195.500,00
8	Gunawan	Platarejo	HM.1990	52	9.657.020,00	80.652.000,00
9	Karyadi	Platarejo	HM.225	52	15.914.200,00	-
10	Somokiyo	Platarejo	C.594	108	10.356.100,00	30.872.000,00

11	Sarno	Platarejo	HM.867	136	6.176.000,00	34.736.000,00
12	Sugiyem	Platarejo	HM.1184	182	13.897.570,00	63.006.000,00
13	Atmorejo	Platarejo	HM.1185	56	3.531.500,00	14.731.500,00
14	Mantono	Platarejo	C.594	178	12.548.000,00	34.218.500,00
15	FX.Sutriyanto (Bluderan)	Platarejo	HM.320	82	7.249.515,00	66.400.000,00
Jumlah				2.168	499.734.365,00	2.343.453.000,00

Sumber : Data Sekunder, Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Wonogiri, Tahun 2006

Menurut keterangan dan fakta yang penulis temukan di lapangan, ketidaksepakatan tersebut muncul karena kurangnya komunikasi yang baik terhadap warga sehingga mereka menuntut ganti rugi yang nilainya jauh diatas nilai kewajaran. Apabila mereka menyadari mengenai pentingnya Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa dan manfaat yang ditimbulkan maka ada kemungkinan pemberian ganti rugi akan dapat mereka terima dengan sedikit rasa pengorbanan demi kepentingan pembangunan. Dalam hal ini pendekatan persuasif perlu dilakukan bahkan sebelum diadakanya musyawarah melalui penyuluhan-penyuluhan yang lebih efektif. Di sisi yang lain, diindikasikan adanya kepentingan kelompok lain yang bersembunyi dibalik suara warga dan menghasut warga untuk menolak pemberian ganti kerugian dengan alasan nilai ganti kerugian terlalu kecil. Seperti yang dikatakan Warijan penduduk Desa Sejati Kecamatan Giriwoyo yang mengaku pembayaran terhadap nilai tanahnya sudah sepakat, tetapi menolak terhadap pemberian ganti kerugian bangunan dan tanaman tanpa menunjuk berapa nilai yang pantas untuk bangunan dan tanaman yang dia miliki, nampaknya faktor kesadaran dan ketaatan terhadap peraturan belum mampu diterima dengan baik. Tidak jauh berbeda dengan yang dikatakan Warijan, Makno Sopawiro dan Gunawan juga orang yang paling berkeberatan dengan pemberian ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya, dengan alasan tidak sesuai

dengan usaha toko kelontong yang mereka miliki masing-masing di Desa Platarejo, Kecamatan Giriwoyo. Penghitungan yang mereka harapkan adalah termasuk hilangnya pekerjaan sebagai pemilik toko sebagai sumber mata pencahariannya sehingga mereka menuntut nilai ganti kerugian sepuluh kali lipat bahkan lebih dari nilai taksiran yang telah dilakukan oleh tim penilai harga tanah dan bangunan. Demikian pula yang disampaikan oleh warga yang lainnya, mereka berpendapat bahwa tanah adalah benda pusaka warisan nenek moyang yang tidak ternilai harganya dan ada keyakinan bahwa menjualnya akan menjadikan uang dan kehidupannya tidak berkah sehingga akan menjadikan hidup yang sengsara. Pada kasus semacam ini warga sangat berkeberatan untuk menerima ganti kerugian, karenanya mereka meminta ganti kerugian yang sangat besar dan tidak masuk akal.

Jika dilihat dari tahapan kegiatan yang telah dilaksanakan dan hambatan-hambatan yang muncul dapat dikatakan bahwa hukum bisa dikatakan tidak dapat bekerja seperti yang diharapkan, apabila ditinjau dari teori bekerjanya hukum, maka dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Ditinjau dari Struktur Hukumnya

Struktur adalah kerangka yaitu bagian yang tetap bertahan. Bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

Unsur struktur berkaitan dengan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang diperlukan dalam penerapan hukum. Pentingnya unsur struktural pada penerapan hukum ada 2, yaitu Organisasi atau institusi apa yang tepat untuk melaksanakan undang-undang tertentu dan bagaimana organisasi itu dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Secara umum pembentukan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Wonogiri yang terdiri dari unsur dinas maupun lembaga-lembaga terkait telah mampu menjalankan tugasnya dengan baik, dengan memaksimalkan peran anggota sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Berkaitan dengan aspek pemilihan organisasi atau institusi maka pengambil keputusan sudah tepat dengan memaksimalkan kinerja Panitia Pengadaan Tanah sebagai institusi yang dianggap relevan dengan produk hukum yang hendak diterapkan. Kebijakan publik dalam hal ini lebih berperan dalam bagaimana instansi pelaksana itu seharusnya ditata dan bertindak agar tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dapat dijalankan dengan baik. Kebijakan publik dalam unsur struktural ini lebih dominan berposisi sebagai seni, yaitu bagaimana ia mampu melaksanakan kreasi sedemikian rupa sehingga organisasi dapat tampil lebih baik. Tentunya sebagai organisasi yang terdiri dari orang-orang yang bekerja didalamnya, Panitia Pengadaan Tanah masih terdapat beberapa kelemahan diantaranya dalam melaksanakan komunikasi yang efektif dengan pendekatan persuasif kepada masyarakat pemilik tanah sehingga masih ada sedikit hambatan dalam pelaksanaan di lapangan. Adanya kecenderungan panitia untuk mengarahkan bentuk ganti kerugian dalam bentuk uang saja juga merupakan titik

lemah yang perlu diperhatikan oleh struktur hukum walaupun pada dasarnya agar dalam pelaksanaan di lapangan lebih mudah dan cepat sesuai dengan tuntutan pihak yang memerlukan tanah. Melihat komposisi Panitia Pengadaan Tanah yang telah ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati Wonogiri Nomor 370 Tahun 2004 adalah para pejabat daerah dan instansi terkait maka sangat wajar apabila hasil keputusan tidak netral dan cenderung menguntungkan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Oleh karenanya dapat dipikirkan apabila dalam komposisi Panitia Pengadaan Tanah melibatkan unsur yang netral seperti dari akademisi ataupun tokoh masyarakat sebagai penyeimbang.

Panitia Pengadaan Tanah sebagai mediator dalam kegiatan ini diharapkan dapat berfungsi sebagaimana mestinya seperti yang diharapkan oleh peraturan, namun kenyataan dilapangan seringkali berbeda sehingga muncul hambatan seperti yang disampaikan Achmad Rubaie :

“Musyawarah dilakukan secara langsung antara panitia dengan pemilik tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Pelaksanaan musyawarah harus dilakukan dengan saling mendengar, saling menerima pendapat, serta keinginan dari kedua belah pihak yang didasarkan atas kesukarelaan. Selama ini musyawarah tidak dilaksanakan dalam arti yang sesungguhnya yaitu untuk mencapai kata sepakat, tetapi hanya berisi pengarahan atau penyuluhan kepada pemilik tanah tentang pentingnya pembangunan dan perlunya partisipasi masyarakat dengan merelakan tanahnya untuk dibebaskan. Kadangkala musyawarah disertai intimidasi atau pemaksaan agar rakyat mau melepas tanahnya dengan dalih demi kepentingan umum.” (Achmad Rubaie, 2007 : vii)

2. Ditinjau dari Substansi Hukumnya

Substansi adalah aturan, norma atau perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in the books*). Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

Unsur hukum di sini adalah produk atau kalimat, aturan-aturan hukum. Kalimat-kalimat hukum harus ditata sedemikian rupa sehingga maksud yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dapat terealisasikan di lapangan yang luas dengan mengacu kepada satu pemaknaan hukum. Namun bukan berarti pemaknaan yang diberikan oleh pembentuk hukum harus dipaksakan sedemikian rupa, sehingga di semua tempat harus terealisasikan sama persis dengan apa yang dimaksud oleh para pembentuk hukum. Pembicaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok, yaitu batasan/definisi kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, serta tata cara pengadaan tanah yang harus ditempuh.

Dalam pembicaraan pengadaan tanah, yang dimaksud substansi hukum adalah peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengatur bagaimana lembaga-lembaga harus bertindak. Pada garis besarnya

perolehan hak atas tanah dapat ditempuh dengan 4 (empat) cara yaitu: 1) pemindahan hak atas tanah dengan jual-beli, tukar menukar dan hibah, 2) pencabutan hak atas tanah, 3) pelepasan hak atas tanah dan 4) pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri telah sesuai dengan Pasal 5 Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan bahwa 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, meliputi : 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;

Pelaksanaan di lapangan yang meliputi tahapan pengadaan tanah juga telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundangan pengadaan tanah yang berlaku, dengan modifikasi-modifikasi oleh penerap hukum di lapangan sebatas dilakukan untuk menuju pemaknaan ideal dari aturan hukum yang dimaksudkan dan demi berjalannya kegiatan Pembangunan Jalan Lintas Selatan secara maksimal.

Pada kenyataannya, walaupun Panitia Pengadaan Tanah telah melaksanakan sesuai ketentuan masih terdapat 15 orang yang belum dapat menerima keputusan

pemberian ganti kerugian. Kondisi ini membawa kemungkinan untuk diselesaikan dengan pencabutan hak atas tanah. Penyelesaian dengan cara ini pada prinsipnya telah diatur dan tidak bertentangan dalam substansi peraturan perundangan karena pada kenyataannya negara sebagai penguasa atas tanah sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2) “hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untukdst”. Perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki” tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia. Konsepsi dasar bahwa seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan kepentingan umum juga telah diatur dalam UUPA pasal 6 “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” dan pasal 18 “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”.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan peraturan induk dari segala peraturan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah yang masih berlaku sampai dengan sekarang. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan Presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Alasan untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah

berdasarkan undang-undang ini adalah karena kemungkinan yang empunya tanah meminta harga yang terlalu tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya. Dalam keadaan seperti ini dapat dimengerti bahwa memang seharusnya ada jalan keluar yang dapat ditempuh sehingga pembangunan untuk kepentingan umum tetap dapat dilaksanakan.

3. Ditinjau dari Kultur Hukumnya

Kultur Hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapan. Kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum tidak berdaya. Komponen kultural yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat.

Untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera hendaknya disusun suatu strategi kebudayaan. Hal ini dipandang perlu untuk menghadapi masa depan dengan segala masalah dan tantangannya. Untuk itu ada beberapa hal yang dipandang perlu untuk diperhatikan, yaitu : warisan budaya perlu dihargai, tetapi agar warisan budaya tersebut dapat menunjukkan maknanya perlu dibuat tafsiran-tafsiran yang kreatif sesuai dengan tuntutan pembangunan. Sehingga ada 2 (dua) hal yang harus diperhatikan : 1) sedapat mungkin diupayakan bagaimana produk hukum atau undang-undang yang dibuat dapat sesuai dengan budaya yang

ada dalam masyarakat. 2) Bagaimana produk hukum yang tidak sesuai dengan budaya dalam masyarakat dapat diterima masyarakat.

Pada Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Wonogiri banyak menemui kendala karena adanya budaya masyarakat yang berkembang dan sangat kuat diyakini bahwa tanah adalah benda pusaka yang tidak ternilai harganya, sehingga dalam penilaian harga tanah muncul permintaan harga yang tidak wajar, bahkan ada yang tidak mau melepaskan tanahnya berapa pun nilai ganti kerugian yang ditawarkan. Sebenarnya jika kita mengembalikan kepada konsep awal hukum adat yang komunalistik yang berwujud semangat gotong-royong, kenyataan seperti ini merupakan pergeseran nilai kebudayaan yang mengarah pada budaya individualistik karena semakin banyaknya usaha perorangan atas tanah yang didudukinya untuk kepentingan pribadi. Disinilah kebijakan publik akan sangat berperan, namun harus diingat bahwa kebijakan publik yang diambil harus berdasarkan hukum yang berlaku.

Selain memperhatikan 4 faktor bekerjanya hukum dalam implementasi sebuah kebijakan, perlu kiranya penerapan model implementasi kebijakan yang tepat agar apa yang menjadi tujuan pemerintah dapat tercapai tanpa merugikan pihak-pihak lain, bahkan jika memungkinkan menghapus *image* bahwa pengadaan tanah selalu membawa kerugian pada pemilik tanah dengan konsep pemberian “ganti rugi”, sehingga kiranya perlu diterapkan wacana pemberian “ganti untung” atau setidaknya “ganti murwat”

E. Penyelesaian Masalah

Dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan ternyata masih banyak menemui kendala dan hambatan serta adanya kenyataan bahwa tidak semua dan tidak sepenuhnya masyarakat yang menerima ganti kerugian dapat merasakan keuntungan, sehingga nampaknya perlu pemecahan agar kegiatan ini ataupun kegiatan lain yang semacam ini dalam implementasinya dapat diterima sepenuhnya dan menguntungkan semua pihak.

Mendasari teori yang disampaikan George E. Edwards (dalam Budi Winarno, 2007 : 174), bahwa implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang sudah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan itu kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan pembangunan Jalan Lintas Selatan ini jika didasarkan pada teori Edwards semestinya dimulai dengan mengajukan pertanyaan , mengenai prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan membicarakan empat

faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik yang secara umum dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Komunikasi

Hal pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan atau perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana dan para pihak yang terkait. Dalam pelaksanaan penyuluhan dan musyawarah terlihat bahwa komunikasi berjalan searah dari Panitia Pengadaan Tanah dan Bina Marga yang memerlukan tanah kepada masyarakat pemilik tanah. Seharusnya komunikasi lebih efektif apabila dapat berjalan dua arah dengan posisi yang seimbang antara pemilik tanah dan yang memerlukan tanah tanpa adanya tekanan dari pihak manapun. Dalam kondisi ini diharapkan aspirasi dari para pemilik tanah dapat lebih tersalurkan baik dalam penentuan bentuk ganti rugi maupun nilai ganti kerugian agar dapat memuaskan kedua belah pihak tanpa ada keterpaksaan dalam menerima putusan hasil musyawarah. Kehadiran orang-orang diluar kepanitiaan yang resmi juga tidak diperlukan, agar musyawarah dapat berjalan dengan adil tanpa intimidasi dan bukan merupakan syarat prosedural saja. Harapannya apabila komunikasi berjalan baik tentunya tidak akan terjadi perasaan tidak puas yang kemudian dapat berkembang menjadi penolakan terhadap pemberian ganti kerugian seperti yang

dilakukan oleh 15 orang warga dalam proses pemberian ganti rugi pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri.

2. Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Dalam pelaksanaanya, sumber-sumber ini telah dapat berjalan dengan baik, terbukti dengan dilibatkannya staf pelaksana yang terampil dengan wewenang yang diberikan berikut fasilitas yang diperlukan dalam melaksanakan tugas. Jika ada hal perlu ditingkatkan adalah pemberian wewenang yang lebih kepada staf pelaksana agar dalam menjalankan tugasnya dapat lebih leluasa berimprovisasi demi lancarnya proses implementasi.

3. Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan

kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan ada kecenderungan bahwa bentuk ganti kerugian diarahkan pada bentuk ganti rugi berupa uang, padahal ada beberapa bentuk ganti kerugian yang lain yang mungkin lebih dapat diterima oleh warga misalnya dalam bentuk relokasi tempat tinggal karena pada kenyataan dilapangan banyak pemilik tanah yang mempunyai latar belakang pekerjaan petani menjadi bingung ketika menerima uang dalam jumlah yang banyak tanpa tahu harus berbuat apa dengan uang tersebut. Kecenderungan ini sangat wajar karena bentuk ganti rugi berupa tanah pengganti untuk relokasi sangat tidak mudah untuk dilaksanakan dan memerlukan waktu yang relatif lebih lama, sehingga para pelaksana tidak memberikan alternatif seperti yang diamanatkan dalam peraturan perundangan yang memungkinkan adanya bentuk ganti kerugian lain selain uang. Agar dalam pelaksanaan dapat berjalan maksimal, semestinya pelaksana dilapangan menjalankan amanat peraturan perundangan dengan sepenuhnya tanpa ada kecenderungan untuk mengarahkan kepada kepentingan tertentu.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka

memecahkan masalah-masalah kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Dalam hal ini telah dibentuk Panitia Pengadaan Tanah sesuai dengan peraturan perundangan yang ada khusus untuk menjalankan tugas dalam rangka memediasi kebutuhan tanah Dinas Bina Marga dengan pemilik tanah. Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standart Operating Procedures (SOP)* dan *fragmentasi*. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legeslatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah. Seperti yang terjadi pada masyarakat Desa Platarejo, Kecamatan Giriwoyo ada indikasi kelompok-kelompok kepentingan lain yang berada dibalik masyarakat dan memberikan tekanan-tekanan pada Panitia Pengadaan Tanah melalui suara masyarakat dengan mengajukan nilai ganti kerugian diluar kewajaran sehingga pada akhirnya ada 15 orang warga yang menolak untuk menerima ganti kerugian. Pada kasus semacam ini seharusnya unsur birokrasi yang tercakup dalam Panitia Pengadaan Tanah

peka dan dapat menangkap adanya kepentingan lain yang dimungkinkan menghasut atau dapat mengganggu implementasi di lapangan. Pihak-pihak tersebut bisa saja diajak turut dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dan tidak dibiarkan memberikan informasi yang tidak tepat pada pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang dikaji, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa merupakan program pemerintah dalam upaya mensejajarkan pembangunan Pulau Jawa Bagian Selatan yang cenderung lebih lamban daripada Pulau Jawa Bagian Utara. Perumusan kebijakannya menganut model yang dikenal dengan model kelembagaan atau "*Policy as institutional activity*", yang pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan lembaga pemerintah. Formulasi Kebijakan bersifat *topdown* sebagaimana kebijakan ini ditetapkan, disahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tersebut berpegang pada prinsip bahwa semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia dan dikuasai oleh negara. Pengertian "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki" tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur hubungan hukum sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2).

Konsepsi dasar bahwa seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan kepentingan umum juga telah diatur dalam UUPA pasal 6 “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” dan pasal 18 “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” memungkinkan adanya pengadaan tanah melalui pencabutan hak menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 yang merupakan peraturan induk dari segala peraturan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah yang masih berlaku. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan Presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, tentunya cara ini dipilih sebagai alternatif terakhir. Sebagai instrument pelaksanaannya, Pemerintah Kabupaten Wonogiri melaksanakan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan ini menjelaskan bahwa 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. Pengadaan

tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di antaranya adalah pembuatan jalan umum.

2. Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri kurang sesuai dengan substansi peraturan perundangan pengadaan tanah yang berlaku yaitu berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta Peraturan KBPN Nomor 3 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaannya. Walaupun pengorganisasian maupun tahap demi tahap pelaksanaannya telah dilakukan sesuai prosedur, namun dalam pelaksanaan pembangunan jalan lintas selatan tersebut masih ditemui adanya penyimpangan sehingga belum mampu memuaskan seluruh pihak yang terkait terutama sebagian masyarakat yang belum dapat memahami arti pentingnya pembangunan jalan lintas selatan. Hal ini terjadi karena sosialisasi dan musyawarah yang belum maksimal serta masih terlalu kuatnya budaya masyarakat desa yang memandang bahwa tanah adalah benda pusaka warisan nenek moyang yang tak ternilai harganya.

3. Faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan Jalan Lintas Selatan diantaranya adalah komunikasi yang kurang efektif, budaya masyarakat yang tidak sejalan dengan pembangunan dan adanya kepentingan lain yang mencoba memperoleh keuntungan dari pengadaan tanah. Secara garis besar dapat disampaikan faktor-faktor yang menjadi kendala serta solusinya sebagai berikut :
 - a. Komunikasi yang berkembang kurang efektif karena hanya berjalan satu arah dari pihak yang memerlukan tanah melalui Panitia Pengadaan Tanah kemudian disampaikan kepada masyarakat pemilik tanah sebagai informasi atau pun penyuluhan. Sesuai dengan prinsip musyawarah semestinya mendudukan dua pihak antara yang membutuhkan dan yang mempunyai tanah pada posisi yang sederajat dengan difasilitasi oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagai mediator yang netral. Tentunya akan lebih efektif lagi apabila Panitia Pengadaan Tanah dapat menyampaikan pemahaman yang lebih mendasar pada masyarakat sampai pada tingkatan masyarakat yang paling rendah baik secara langsung ataupun melalui perantara tokoh masyarakat sehingga arti penting pembangunan dan pengorbanan untuk kepentingan umum dapat diterima, dipahami dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan penuh keikhlasan.
 - b. Budaya masyarakat yang tidak sejalan dengan pembangunan memang tidak dapat diubah begitu saja dalam waktu yang singkat. Budaya yang berkembang dalam masyarakat begitu kuat dan berkeyakinan bahwa tanah adalah warisan dan pusaka dari nenek moyang yang harus dijaga dan dilestarikan. Keyakinan

ini membuat sebagian warga tidak mau melepaskan tanahnya atau kalaupun melepaskan dengan ganti kerugian yang tidak masuk akal. Dengan pengkajian latar belakang sosial dan budaya masyarakat secara dini sejak sebelum dimulainya pengadaan tanah dan penyampaian pendidikan kesadaran hukum pada masyarakat akan membantu mengubah pandangan dan budaya masyarakat yang tidak sejalan dengan pembangunan menjadi budaya yang kondusif terhadap pembangunan.

- c. Kepentingan kelompok lain yang mencoba memperoleh keuntungan dari pengadaan tanah dapat masuk melalui banyak cara. Yang terjadi pada pembangunan jalan lintas selatan adalah adanya beberapa spekulan yang membeli tanah pada lokasi yang dilalui jalan lintas selatan pada masyarakat dengan nilai yang wajar kemudian meminta harga yang sangat tinggi saat proses pemberian ganti kerugian pada instansi yang memerlukan tanah. Cara lain adalah dengan menghasut dan memberikan informasi yang menyesatkan kepada warga secara gerilya dari rumah kerumah untuk menolak ganti kerugian yang ditawarkan dan kemudian berjanji akan memperjuangkan untuk memperoleh ganti kerugian yang besar dengan kompensasi pemberian sejumlah uang apabila telah berhasil. Dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah perlu lebih waspada dan mempersempit ruang gerak para pencari keuntungan dengan lebih merapatkan koordinasi antar pihak maupun menjalin komunikasi yang lebih efektif dengan masyarakat.

B. Implikasi

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan diatas maka implikasinya adalah bahwa Pengadaan Tanah dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri pada pelaksanaannya masih menemui kendala yang apabila tidak segera diselesaikan akan berakibat pada :

1. Munculnya penolakan terhadap pembangunan Jalan Lintas Selatan karena masyarakat belum memahami arti pentingnya pembangunan sebagai akibat perasaan tidak adil pada warga masyarakat pemilik tanah karena adanya unsur tekanan dan paksaan dalam menerima hasil musyawarah;
2. Timbulnya masalah kerawanan sosial sebagai pengungkapan rasa berontak terhadap pemerintah yang tidak menghargai budaya masyarakat yang berkembang yang dapat mengganggu pekerjaan lebih lanjut dalam pembangunan fisik;
3. Semakin sulitnya mencapai kesepakatan besarnya ganti kerugian karena adanya kepentingan kelompok lain yang ingin mengambil keuntungan, hal ini apabila sudah tidak ada jalan lain dan kegiatan pembangunan yang mendesak maka akan ditempuh pengadaan tanah dengan cara pencabutan hak atas tanah sesuai undang-undang yang tentunya akan lebih merugikan masyarakat.

C. Saran

Dalam upaya penyelesaian kendala yang dihadapi pada Pengadaan Tanah dalam Pembangunan Jalan Lintas Selatan Pulau Jawa di Kabupaten Wonogiri disarankan :

1. Panitia Pengadaan Tanah melakukan pendekatan secara persuasif kepada para pihak terkait dan mendudukan para pihak dalam posisi sederajat agar dapat tercapai komunikasi yang efektif sehingga mencapai titik temu dalam musyawarah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika diperlukan kenggotaan Panitia Pengadaan Tanah dapat ditambah dari kalangan akademisi ataupun lembaga swadaya masyarakat yang *independent* agar netralitas sikap panitia dapat dioptimalkan.
2. Dalam melaksanakan peraturan perundangan tidak bersifat kaku, lebih memperhatikan aspirasi masyarakat, budaya masyarakat dan dapat menselaraskan antara peraturan dan budaya masyarakat yang berkembang.
3. Panitia Pengadaan Tanah dan aparat terkait agar melakukan tindakan yang tegas terhadap kelompok lain yang menghasut ataupun mencari keuntungan pada proses pengadaan tanah untuk pembangunan.

Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Achmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang; Bayumedia Publishing.
- Aminuddin Salle, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta : PT Buku Kita.
- Arie Sukanthi Hutagalung, Markus Gunawan, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Bambang Sunggono, 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Burhan Ashofa, 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Budi Winarno, 2007. *Kebijakan Publik teori & Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo.
- Boedi Harsono, 2000. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Djambatan.
- , 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta : Djambatan.
- Esmi Warassih, 1994. *Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum Dalam Masyarakat Dewasa Ini (sebuah pengantar) Majalah Masalah-masalah Hukum*. Semarang : UNDIP.
- , 2005. *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang : Suryandaru.
- H.B. Sutopo, 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta : UNS Press.
- Iman Soetiknjo, 1994. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta : UGM Press.

- Irfan Islamy, 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Joyo Winoto, 2007. *Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah intuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta : Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN-RI.
- , 2008. *Pengarahan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*. Jakarta : Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN-RI.
- , 2008. *Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Peringatan Hari Agraria Nasional dan Peringatan UUPA ke-48* . Jakarta : Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN-RI.
- Maria S.W. Sumardjono, 2006. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Kompas.
- , 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*. Jakarta : Kompas.
- Retno Sutaryono, 2001. *Kebijakan Hukum dan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Lingkungan Hidup*. Jakarta : Bappedal.
- Riant Nugroho D, 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara Negara Berkembang*. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung : Angkasa .
- Setiono, 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Surakarta : Program Ilmu Pasca Sarjana UNS.
- , 2005. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS.
- Sihombing, 2005. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta : PT. Toko Gunung Agung.
- Solichin Abdul Wahab, 2005. *Analisis Kebijakanaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

-----, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*.
Malang : UMM Press.

Soerjono Soekanto, 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Pres.

Saiful Bahri, 2004. *Hukum dan kebijakan Publik*. Yogyakarta : Yayasan
Pembaharuan Administrasi Publik.

Oloan Sitorus, 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*.
Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

-----, Zaki Sierrad, 2006. *Hukum Agraria Di Indonesia, Konsep
Dasar dan Implementasi*. Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah
Indonesia.

Parlindungan, A.P, 1998. *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*.
Bandung : Mandar Maju.

-----, 2008. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA
(Undang Undang Pokok Agraria)*. Bandung : Mandar Maju.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok
Agraria.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, tentang Pencabutan Hak Atas Tanah
Dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya.

Keppres No. 55 Tahun 1993, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Perpres No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.