

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NO. 148 TAHUN 2015  
(Studi Kasus Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol  
Di Kabupaten Boyolali)**

**JARWADI  
NPM. 16112035**

**ABSTRACT**

The purpose of this study is to: 1) Review and analyze the procurement of land for the public interest in the construction of highways in Boyolali district is in compliance with the legislation. 2) review and analyze the procurement of land for the public interest in the construction of highways in Boyolali district already meets the elements of equity for the holders of land rights.

The method of approach in writing this is the juridical sociological. The specification of this research uses descriptive analytic. Data source use the primary data and the data of skunder. Engineering data collection using the study interview, the library and study the documents. To analyze the data, the researchers used a qualitative descriptive methods of analysis.

Based on the research results obtained conclusions that: 1) the implementation of the provision of land for the public interest in the construction of highways in Boyolali Regency based on presidential regulation Number 148 Year 2015 the fourth Change of over Regulation Number 71 Year 2012 President about organizing the procurement of Land for development for the benefit of the public that is implemented through the stages: stages of development plans, notification is done through socialization Councilor. This socialization activity carried out several times until it gets approval from the Councilor. The next step is done the assessment of damages that are adapted to the conditions of the location of the land. The next step is to conduct deliberations awarding damages and determination of damages. 2) procurement of land for the construction of toll roads, Solo-Mantingan already meets the elements of fairness, it is indicated by the existence of the grant of a compensation value corresponds to the market price to the community as holder of the property rights over the land, so by the existence of the toll road construction creates happiness and sense of Justice. It is in accordance with the theory of Justice advanced by John Stuart Mill. John Stuart Mill stated that justice is aimed at the attainment of happiness.

Keywords: procurement of land, public interest, the elements of Justice.

**PENDAHULUAN**

Pengaturan tanah untuk pembangunan kepentingan pembangunan kepentingan umum melalui pencabutan hak atau pelepasan hak atas tanah milik masyarakat harus diatur dalam suatu undang-undang yang mencerminkan penghormatan terhadap hak asasi manusia (Achmad Rubaie, 2007: 76). Kebijakan terbaru mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya undang-undang tersebut diharapkan proses pengadaan tanah untuk pembangunan nasional yang menyangkut pembangunan kepentingan umum yang memerlukan tanah sebagai wadahnya dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan proyek yang sudah direncanakan terlebih dahulu dalam penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum dan disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota. Sesuai dengan ketentuan, maka pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus dibantu Panitia Pengadaan Tanah. Panitia Pengadaan Tanah dibentuk untuk membuat dan menyusun pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dengan melakukan berbagai kegiatan pendahuluan dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (Abdurrahman, 1994: 79).

Proses pengadaan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Hal tersebut dapat memicu perselisihan karena perbedaan pendapat

antara warga negara sebagai pemegang hak atas tanah dan pemerintah selaku panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sekarang ini dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan agar pembangunan nasional, khususnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya dalam pelaksanaan pengadaan tanahnya.

Kebijakan pemerintah berkaitan dengan pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan jalan tol. Pembangunan jalan tol adalah salah satu bentuk pembangunan bagi kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah. Pembangunan jalan tol tentu membutuhkan tanah yang luas, maka persoalan-persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah tentu akan banyak terjadi, baik menyangkut masalah kesediaan warga yang tanahnya terkena proyek bersedia melepaskan, kepatian luas, dan kesediaan menerima ganti kerugian akan banyak mewarnai dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut.

**PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali?
2. Apakah pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali sudah memenuhi unsur keadilan bagi pemegang hak atas tanah?

**TUJUAN PENELITIAN**

1. Mengkaji dan menganalisis pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali sudah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan.
2. Mengkaji dan menganalisis pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali sudah memenuhi unsur keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

**METODE PENELITIAN**

Metode pendekatan dalam penulisan ini adalah yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian ini menggunakan deskriptif analitis. Sumber data menggunakan data primer dan data skunder. Teknik pengumpulan data menggunakan studi wawancara, kepustakaan dan studi dokumen. Untuk menganalisa data, peneliti menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif.

## HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

### **Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum pada Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Boyolali**

#### **1. Tahap Perencanaan**

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, agar menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, yang sedikitnya memuat: (1) maksud dan tujuan rencana pembangunan, (2) kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Prioritas Pembangunan, (3) letak tanah, (4) luas tanah yang dibutuhkan, (5) gambaran umum status tanah, (6) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pelaksanaan pembangunan, (7) perkiraan nilai tanah, dan (8) rencana penganggaran.

#### **2. Tahap Persiapan**

Dalam tahapan pelaksanaan, Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 10 hari kerja, yang beranggotakan: (1) Bupati/Walikota, (2) SKPD Provinsi terkait, (3) instansi yang memerlukan tanah, dan (4) instansi terkait lainnya. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Tim Persiapan, Gubernur membentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di Sekretariat Daerah Provinsi. Adapun tugas Tim Persiapan sebagai berikut:

- a. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan
- c. Melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan

- d. Menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan
- e. Mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan

### **3. Tahap Pelaksanaan**

#### **a. Kegiatan Penyuluhan dan Sosialisasi**

Proses pembebasan lahan diawali dengan melakukan komunikasi dengan masyarakat agar jangan sampai ada pihak yang merasa dirugikan. Komunikasi atau penyuluhan tersebut dilakukan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat Di Kecamatan dan Desa yang akan terkena pembangunan Jalan Tol. Penyuluhan tersebut dipandu oleh Ketua Panitia Pengadaan Tanah dan dihadiri anggota Panitia Pengadaan Tanah dan pejabat pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut bersama-sama dengan warga masyarakat yang terkena proyek pembangunan yang bertempat di Balai Desa. Materi penyuluhan disampaikan mengenai maksud dan tujuan pembangunan jalan tol kepada masyarakat. Penyuluhan ini dilakukan untuk mendapatkan pengertian dari masyarakat dalam rangka memperoleh kesedian dari para pemilik tanah untuk menyerahkan tanahnya.

#### **c. Identifikasi dan Inventarisasi**

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi:

- 1) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- 2) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan,

penggunaan, dan pemanfaatan tanah tersebut wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi, untuk kemudian dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.

Penyuluhan pembangunan dilakukan untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas Panitia Pengadaan Sekretaris Daerah Kabupaten Boyolali selaku Ketua Panitia Pengadaan Tanah.

**d. Penunjukan Lembaga Penilai Harga Tanah**

Keberadaan lembaga penilai harga tanah (*appraisal*) sebagai pihak yang bertugas melakukan penilaian terhadap tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sangat menentukan nilai ganti kerugian yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah. Penilaian harga dari lembaga *appraisal* yang telah ditunjuk akan digunakan sebagai dasar musyawarah penetapan nilai ganti kerugian. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Boyolali menunjuk sebuah Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan oleh Bupati Boyolali untuk menilai harga tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol adalah Kantor Lembaga Penilai Harga Tanah yang sudah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dijelaskan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Penetapan lokasi ini penting untuk diselaraskan dengan Rencana tata Ruang Wilayah agar dalam pembangunan dan penggunaannya nanti mendapat hasil yang maksimal.

**e. Penilaian Harga Tanah**

Penilaian harga tanah dilakukan oleh lembaga penilai harga tanah yang telah ditunjuk dilakukan dengan melihat Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau dengan melihat dari nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel yaitu lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, sarana dan prasarana yang tersedia, dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah. Penilaian harga tanah di Desa-desa/Kelurahan yang terkena pemanunan jalan Tol Semarang- Solo di wilayah Kabupaten Boyolali ini dituangkan dalam Dokumen *Appraisal* tentang Laporan Akhir Penilaian Harga Tanah Ruas Jalan Tol Boyolali. Oleh sebab itu penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Pejabat Penilai Tanah yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapat yang sama sebelum tanah tersebut diambilalih.

**f. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian**

Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak/kuasanya yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.

**g. Keputusan Panitia Pengadaan Tanah tentang Bentuk dan Besarnya Ganti Rugi Parsial Tanah, Bangunan dan Tanaman**

Bentuk dan besarnya ganti rugi parsial tanah, bangunan dan tanaman untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan diperoleh dari hasil beberapa kali musyawarah, yaitu sesuai dengan Berita Acara Musyawarah Harga Tanah, Bangunan dan Tanaman. Setelah Pejabat Pembuat Komitmen Kegiatan Pengadaan Tanah jalan tol Solo-Mantingan dan Panitia Pengadaan

Tanah dengan warga yang terkena proyek jalan tol mencapai kesepakatan dalam musyawarah kesepakatan harga tanah, bangunan dan tanaman untuk selanjutnya Panitia Pengadaan Tanah membuat keputusan mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian parsial tanah, bangunan dan tanaman untuk kepentingan pembangunan jalan tol. Penetapan tersebut dituangkan dalam Keputusan Panitia Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan.

#### **h. Pembayaran Ganti Kerugian**

Pembayaran ganti rugi pembebasan lahan proyek tol Solo-Mantingan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) menyelesaikan proses kelengkapan administratif pemilik lahan tersebut. Realisasi yang sudah dibebaskan untuk ruas boyolali jumlah total keseluruhan adalah 1958 bidang dengan Luas 137,681 Ha, dengan jumlah yang sudah terealisasi adalah 451 bidang dengan luas 33,371 Ha, sedangkan jumlah yang belum teralisasi adalah 1507 bidang dengan luas 104,311 Ha. Kendala yang dihadapi untuk membebaskan tanah yang belum terealisasi adalah belum adanya kesepakatan antara pemilik tanah dengan Panitia karena pemilik minta harga tanah melebihi dari harga yang telah ditetapkan oleh Panitia berdasarkan penghitungan Apraisal. Pembayaran ganti rugi dituangkan dalam Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah, Bangunan dan Tanaman.

Ganti rugi dapat berupa uang, dan/atau tanah pengganti, dan/atau pemukiman kembali, dan/atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti

kerugian serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pemilik hak atas tanah wajib diberikan imbalan yang layak berupa uang, fasilitas atau tanah pengganti sehingga keadaan sosial-ekonominya tidak merosot atau menurun. Ganti kerugian untuk tanah dan bangunan maupun tanaman yang terkena pembangunan jalan tol Sematang-Solo ruas Kabupaten Boyolali telah disetujui bahwa bentuk ganti kerugian yang diterima warga berupa uang.

### **3. Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah**

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah paling lama 7 hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah dengan berita acara. Setelah proses penyerahan, paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan untuk dapat dimulai proses pembangunan. Pendanaan atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dibebankan pada instansi yang memerlukan tanah dan dituangkan dalam dokumen penganggaran yang bersumber dari APBN/APBD. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

**Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum pada Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Boyolali sudah Mampu Menjamin Rasa Keadilan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk jalan tol di Kabupaten Boyolali berdasarkan Peraturan Presiden No. 148 tahun 2015 dapat penulis jelaskan bahwa dalam pelaksanaannya bukan perkara yang mudah untuk mewujudkan keadilan dalam pemberian ganti kerugian karena masalah yang menyangkut tanah merupakan masalah yang sensitif yang menyangkut rakyat. Dibutuhkan komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat agar tidak terjadi persoalan yang dapat menghambat pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah harus berhati-hati dalam menentukan nilai ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena proyek pembangunan. Masalah yang banyak dijumpai dalam pengadaan tanah adalah mengenai nilai ganti rugi. Harga tanah dinilai oleh tim *appraisal* pemerintah dengan merujuk pada Nilai Jual Obyek Pajak sesuai dengan Peraturan Presiden No. 148 tahun 2015 yang menyatakan dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia. Sementara untuk nilai jual bangunan ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan dan nilai jual tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian. Meskipun demikian, masyarakat tetap mempunyai pandangan lain mengenai pantas tidaknya

nilai ganti kerugian tersebut.

Pada pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah pembangunan jalan tol Solo-Mantingan melihat adanya beberapa masyarakat yang menolak besarnya nilai ganti rugi yang diberikan Panitia Pengadaan Tanah maka keadilan tersebut cenderung dipaksakan. Walaupun sebenarnya warga yang menolak boleh mengajukan keberatan disertai dengan alasan tetapi karena adanya tenggat waktu yang telah ditentukan dalam peraturan sehingga jika telah lewat batas waktu maka dianggap telah menyetujui besarnya ganti rugi. Mau tidak mau masyarakat harus menerima nilai ganti rugi tersebut. Pemberian batas waktu dikarenakan Pemerintah dikejar target untuk segera menuntaskan pengadaan tanah untuk selanjutnya dikerjakan pembangunan fisik. Hal itulah yang menyebabkan keadilan sosial dikesampingkan. Padahal tercapainya keadilan sosial lebih penting daripada tercapainya keadilan hukum dalam konteks pengadaan tanah.

Peraturan menjelaskan jika warga yang menyetujui nilai ganti rugi telah mencapai 75% maka dianggap tercapai kesepakatan antara warga dengan pemerintah. Artinya 25% sisanya harus menerima keputusan. Tentu hal ini tidak adil apabila melihat kegunaan atau nilai ekonomi dari tanah setiap orang berbeda-beda. Bisa saja warga sebanyak 75% tersebut mempunyai tanah yang tidak digarap, tidak produktif atau hanya sebagai investasi oleh karena itu dapat dengan mudah menyetujui nilai ganti rugi yang diberikan pemerintah karena mereka mencukupi kebutuhan hidupnya tidak dari tanah tersebut. Berbeda dengan warga yang tidak menggantungkan hidup dari tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol, yaitu para petani yang bercocok tanam di lahan tersebut. Walaupun mendapat ganti

rugi dari pemerintah tentunya tidak mudah untuk membuka usaha baru selain pertanian. Mereka yang tidak mempunyai *skill* non- pertanian akan kesulitan mencukupi kebutuhan hidupnya. Keadilan dalam skema sosial secara mendasar bergantung pada bagaimana hak-hak dan kewajiban fundamental diterapkan pada peluang ekonomi serta kondisi sosial dalam berbagai sektor masyarakat. Untuk itu perlu diperhatikan bahwa ganti rugi harus mempertimbangkan nilai ekonomi dari pemanfaatan tanah tersebut untuk tercapainya keadilan sosial. Keadilan yang dirasakan setiap orang akan berbeda jika melihat dari pemanfaatan tanah yang terkena proyek jalan tol.

Harga tanah yang disampaikan dalam musyawarah ditentukan oleh tim *appraisal*. Pada saat musyawarah pertama, panitia pengadaan tanah menyampaikan nilai ganti rugi masih dibawah harga yang bisa diberikan pemerintah. Hal ini untuk mengantisipasi apabila ada warga yang menolak nilai ganti rugi dan menginginkan nilai yang lebih tinggi. Pada musyawarah selanjutnya panitia pengadaan tanah menaikkan nilai ganti rugi dengan harapan masyarakat setuju dengan nilai tersebut. Jika masih ada warga yang tidak setuju maka diberikan harga final atau harga tertinggi yang bias diberikan pemerintah. Hal yang demikian menyebabkan musyawarah yang dilakukan dalam penentuan besarnya ganti kerugian bukan untuk mendengar dan menerima pendapat serta keinginan para pemilik hak atas tanah, melainkan agar para pemilik hak atas tanah mendengar dan menerima ketentuan ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pemerintah. Hal yang demikian pada hakekatnya sama saja dengan penentuan ganti kerugian secara sepihak oleh pemerintah dan bukan atas dasar musyawarah dengan para pemilik hak atas tanah.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara para pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Tetapi pada kenyataannya masyarakat tidak bisa menyampaikan pendapatnya.

Dasar dari penetapan nilai ganti rugi telah diperhitungkan oleh tim *appraisal* dengan melihat berbagai pertimbangan sesuai dengan peraturan. Bukan hanya faktor peraturan yang mengaturnya saja yang menghambat tercapainya keadilan sosial. Tetapi ada faktor lain yang menghambat perihal penetapan nilai ganti rugi, nilai ganti rugi yang diberikan lebih tinggi dari Nilai Jual Objek Pajak. Adanya *broker* tanah berpengaruh terhadap kelancaran pembebasan lahan. *Broker* tersebut mempengaruhi masyarakat untuk meminta harga yang tinggi dari tanahnya. Secara tidak langsung para *broker* mempengaruhi kesadaran akan keadilan yang sebenarnya telah dirasakan cukup oleh masyarakat dalam besarnya nilai ganti rugi. Ditambah dengan kenyataan bahwa tidak semua proyek pemerintah melibatkan warga secara langsung. Masyarakat berpikir dengan adanya proyek jalan tol tersebut merupakan sarana untuk memperoleh keuntungan dan berusaha mendapatkan harga tinggi dari tanah yang mereka miliki yang terkena proyek.

Faktor tersebut banyak dijumpai dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Untuk itu pemerintah diharapkan lebih intensif lagi dalam memberikan sosialisasi mengenai pembangunan tol sehingga masyarakat akan memberikan timbal balik kepada pemerintah dengan mendukung proyek yang sudah direncanakan.

Sebelum diberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak, pemerintah dan tim pengadaan tanah sudah melaksanakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama antara kedua belah pihak. Musyawarah tersebut harus dilaksanakan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama dengan Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah. Apabila jumlah pemegang hak atas tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dapat dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk untuk mewakili pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak sebagai kuasa mereka.

Penunjukan wakil atau kuasa tersebut, dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan kuasa yang dibuat dihadapan pejabat yang berwenang. Musyawarah dapat dilakukan 3 kali sebelum pemerintah menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan atau yang dikenal sebagai konsinyasi. Panitia Pengadaan Tanah dapat melakukan penitipan ganti rugi di Pengadilan jika pemegang hak atas tanah tidak sepakat dengan jumlah ganti rugi yang telah dilaksanakan melalui musyawarah. Penitipan ganti rugi uang kepada Pengadilan atau konsinyasi pada dasarnya dihindari dan hanya dilakukan

dalam keadaan yang memaksa, yaitu apabila jalan melalui musyawarah untuk memperoleh tanah demi kepentingan umum dengan persetujuan pemiliknya tidak membawa hasil yang diharapkan. Keberadaan lembaga penitipan merupakan kesalahan yang mencederai rasa keadilan sebagai bentuk pemaksaan kehendak secara sepihak. Tindakan tersebut jelas bertentangan dengan asas kesepakatan dan asas keadilan.

Pada pelaksanaan ganti kerugian di Kabupaten Boyolali, nilai ganti rugi berdasarkan perhitungan tim penilai (*appraisal*) dan hasil akhir pembayaran yang disepakati baik oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan para pemilik tanah Secara umum pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya menyangkut kerugian materil saja dengan cukup memberikan ganti kerugian dalam bentuk uang. Tetapi nilai tersebut tidak bisa dijadikan acuan tercapainya keadilan. Masyarakat yang menggantungkan hidup dengan bercocok tanam harus merelakan lahannya untuk pembangunan, sementara uang yang diberikan hanya dilihat dari harga tanah tersebut. Lalu mengenai bagaimana kelanjutan dari mata pencaharian penduduk tersebut yang sebelumnya bercocok tanam harus rela berganti dengan yang lain kurang diperhatikan. Ada kalanya dengan uang ganti rugi yang diberikan perekonomian masyarakat menjadi lebih sejahtera. Uang tersebut dapat digunakan untuk pembangunan pemukiman kembali serta sebagai modal dalam membangun perekonomiannya. Tetapi jika uang ganti rugi tidak mencukupi maka bisa dikatakan keadilan yang diberikan dalam bentuk uang tersebut sangatlah kurang.

Keadilan formal memang telah tercapai dalam pemberian ganti kerugian

pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Masyarakat menerima nilai ganti rugi yang telah ditetapkan pemerintah sesuai dengan Berita Acara Musyawarah Kesepakatan Harga Tanah, Bangunan dan Tanaman Tanpa melihat apakah keadilan sosial atau keadilan formal yang dicapai maka dapat dikatakan pemberian ganti kerugian tersebut adalah adil. Hal tersebut bisa dilihat dari adanya penerimaan publik atas peraturan-peraturan yang mengatur hak dan kewajiban bagi segenap anggota masyarakat, artinya meskipun menganut konsep keadilan yang berbeda-beda masyarakat secara keseluruhan selalu bisa membedakan dengan jelas antara yang adil dan yang tidak adil.

Pemenuhan unsur keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali berdasarkan hasil penelitian yaitu adanya pemberian nilai ganti rugi sesuai dengan harga pasar kepada masyarakat selaku pemegang hak milik atas tanah, sehingga dengan adanya pembangunan jalan tol tersebut menciptakan kebahagiaan dan rasa keadilan. Hal tersebut sesuai dengan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Stuart Mill. John Stuart Mill menyatakan bahwa keadilan ditujukan untuk pencapaian kebahagiaan. John Stuart Mill menyetujui standar keadilan didasarkan pada kegunaan. Menurut John Stuart Mill manfaat adalah kebahagiaan untuk jumlah manusia yang sebesar-besarnya. Dalam hal terjadi konflik kebahagiaan antara individu dengan masyarakat maka kebahagiaan masyarakat harus didahulukan (Lieke Lianadevi Tukgali, 2010:34).

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa: 1) Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol di Kabupaten Boyolali Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu dilaksanakan melalui tahap-tahap yaitu: Tahap pemberitahuan rencana pembangunan, yang dilakukan melalui sosialisasi perangkat desa. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan beberapa kali pertemuan sampai mendapat persetujuan dari para perangkat desa. Tahap selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian yang disesuaikan dengan kondisi lokasi tanah. Tahap selanjutnya adalah melakukan musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian. 2) Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan sudah memenuhi unsur keadilan, hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pemberian nilai ganti rugi sesuai dengan harga pasar kepada masyarakat selaku pemegang hak milik atas tanah, sehingga dengan adanya pembangunan jalan tol tersebut menciptakan kebahagiaan dan rasa keadilan. Hal tersebut sesuai dengan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Stuart Mill. John Stuart Mill menyatakan bahwa keadilan ditujukan untuk pencapaian kebahagiaan.

## SARAN

Ganti kerugian sebaiknya bukan berdasarkan NJOP tetapi ganti kerugian yang adil adalah ganti kerugian yang sesuai dengan harga pasar atau harga

kesepakatan. Ganti kerugian atas tanah seharusnya lebih tinggi dari harga pasar untuk penghargaan kepada pemilik tanah yang telah bersedia mengorbankan haknya kepada Negara, mengingat harga tanah cenderung meningkat terus dan ganti kerugian dapat dilakukan dengan cara lain yaitu dapat juga di ganti dengan sarana-sarana umum misal area olahraga atau sarana kesehatan seperti klinik.

Dalam rangka menjaga rasa keadilan para pemegang hak atas tanah yang terkena proyek pengadaan tanah jalan tol Solo-Mantingan, diharapkan bagi Tim Penilai Harga Tanah/Appraisal untuk melakukan penilaian ganti rugi sesuai dengan nilai pasar dan nilai kegunaan bagi tanah yang terkena terutama tanah/pekarangan yang digunakan untuk mencari nafkah, supaya uang ganti rugi tersebut tidak mengalami penurunan nilai apabila akan digunakan untuk membeli tanah di tempat lain.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku-Buku

- Abdurrahman, 1994. *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Bandung : PT.Citra Aditya Bakti.
- Achmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Surabaya : Bayumedia Publishing.
- Bahder Johan Nasution, 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju.
- Boedi Harsono, 2005. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan.
- Friedrich. C. J. 2004. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Nuansa dan Nusamedia. Bandung.
- Husein Sastranegara. 1997. *Konflik Pertanahan*. CV. Muliasari. Jakarta.

- John Salindeho. 1988. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Johny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum*, Bandung: Alumni.
- Lili Rasyidi. 2010. *Filsafat Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta.
- L.J. Van Apeldorn. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum, Cet. Xxx*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Muri Yusuf, 2014. *Metodologi Penelitian (Dasar-Dasar Penyelidikan. Ilmiah)*, Padang: UNP Press.
- Muhammad Erwin. 2011. *Filsafat Hukum; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Rajawali Press. Jakarta.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong. 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Cetakan Pertama*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanaha Indonesia.
- Ronald Z. 1993. *Penetapan Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah. Disertasi PPS Unair*. Surabaya.
- Soerjono Soekanto. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Sudikno Mertokusumo. 2010. *Mengenal Hukum*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Yogyakarta.
- W. Friedman. 1990. *Teori dan Filsafat Hukum; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhamad Arifin, Disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib. Rajawali. Jakarta.

#### **Undang-Undang dan Peraturan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.