

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk usaha pemerintah dalam memudahkan masyarakat di Indonesia untuk bisa melakukan mobilitas mereka baik dalam hal ekonomi maupun sosial dengan baik dan cepat. Pembangunan dengan skala besar selain membutuhkan modal besar juga membutuhkan tanah untuk mendirikan bangunan tersebut. Jalan tol merupakan proyek yang digadang-gadang pemerintah dapat mengurai kemacetan sampai dapat menjadi sumber pemasukan khas negara. Salah satu Mega Proyek Jalan Tol yang saat ini sedang di kerjakan adalah Proyek Jalan Tol Trans Jawa. Mega proyek ini sedang dikebut pengerjaannya agar dapat terselesaikan sesuai dengan target yang sudah ditentukan.

Mega proyek Jalan Tol Trans Jawa ini merupakan penghubung antara Anyer dan Banyuwangi. Proyek ini senilai Rp 46,77 triliun, proyek yang digagas sejak tahun 1990-an ini baru terealisasi pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Adapun fungsi di banggunya Jalan Tol Trans Jawa yang paling utama adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi serta untuk meningkatkan pelayanan publik. Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa akan melewati 4 provinsi dan memiliki 15 ruas tol. Jalan Tol ini akan menyatu dengan 7 ruastol yang telah beroperasi terlebih dahulu yaitu Jakarta - Anyer, Tol dalam Kota Jakarta, Jakarta Outer Ring Road, Jakarta - Cikampek, Cirebon - Kanci, Semarang Ring Road, dan Surabaya - Gempol.¹

Salah satu ruas tol yang menjadi bagian dari Mega Proyek Jalan Tol Trans Jawa ialah Jalan Tol Ruas Ngawi - Kertosono. Jalan Tol Ngawi - Kertosono memiliki panjang 87,018 km. Jalan Tol ini melewati 5 Kabupaten, 28 Kecamatan, dan 82 Desa. Jalan Tol Ngawi - Kertosono

¹ <http://indonesiaindonesia.com/f/12699-mencermati-jalan-tol-trans-jawa/>, diakses pada 20 Maret 2017

selain menjadi salah satu ruas Jalan Tol Trans Jawa, Jalan Tol Ngawi Kertosono juga merupakan penghubung antara Jawa Tengah dan Jawa Timur.² Pembangunan Jalan Tol Ngawi Kertosono tak lepas dari pengadaan tanah yang harus dilakukan demi memperlancar pembangunan tersebut. Jalan Tol Ruas Ngawi - Kertosono Provinsi Jawa Timur membutuhkan tanah seluas $\pm 7.652.433 \text{ m}^2$.³ Pengadaan tanah terus dilakukan agar pembangunan Jalan Tol Ngawi - Kertosono bisa terlaksana dengan baik dan dapat terselesaikan sesuai dengan rencana. Salah satu Kabupaten yang dilewati Jalan Tol Ngawi - Kertosono ialah Kabupaten Ngawi, di Kabupaten Ngawi sendiri terdapat 8 Kecamatan dan 30 Desa yang dilewati Jalan Tol Ngawi - Kertosono.

Jalan Ngawi - Kertosono merupakan proyek yang digagas oleh pemerintah pusat yaitu Presiden RI dan untuk penerapannya di bantu oleh Kementerian PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) serta BPJT (Badan Pengatur Jalan Tol). Mega proyek yang melewati salah satu Kabupaten di Jawa Timur yaitu Kabupaten Ngawi itu mulai disosialisasikan pada tahun 2008. Pembangunan dengan skala besar tak lepas dari banyaknya lahan yang dibutuhkan. Oleh karena itu pengadaan tanah juga mengiringi pembangunan jalan tol tersebut khususnya di Kabupaten Ngawi. Tanah yang di butuhkan di Kabupaten Ngawi seluas 302,46 Ha dengan panjang mencapai 43,5 Km.⁴ Kementerian PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) sempat menargetkan akhir tahun 2015 pengadaan tanah di Kabupaten Ngawi selesai namun sampai pada tahun 2017 pelaksanaan pengadaan tanah belum 100% terselesaikan. Jalan Tol Ngawi - Kertosono ini selain sebagai jalan bebas hambatan penghubung Jawa Tengah dan Jawa Timur, Jalan Tol Ngawi - Kertosono juga diharapkan dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemacetan.

² <http://bpjt.pu.go.id/berita/percepatan-pembangunan-jalan-tol-ruas-solo-ngawi-dan-groundbreaking-jalan-tol-ruas-ngawi-kertosono> , diakses pada 18 Juli 2017

³ Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/363/KPTS/013/2007 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Rencana Ruas Jalan Tol Mantingan - Ngawi - Kertosono Provinsi Jawa Timur

⁴ <https://www.google.co.id/amp/m.antaranews.com/amp/berita/612875/pembebasan-lahan-tol-ngawi-ter sisa-14-bidang?espv=1>, diakses pada 18 Juli 2017

Pembangunan nasional untuk kepentingan umum seperti ini diperlukan lahan yang sangat luas dan pemilikya pun sangat banyak. Untuk memenuhi kebutuhan tanah tersebut dilakukan pembebasan atau pengadaaan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum nasional. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya memang berhak dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat, hal tersebut disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3).⁵ Pengertian “dikuasai” disini berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan yang dapat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, negara memiliki kewenangan dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam untuk kepentingan rakyatnya.⁶

Untuk melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentukan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat indonesia sendiri, yaitu hukum adat. Pencabutan hak atas tanah oleh Negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang sesuai dan harus adanya kesepakatan melalui musyawarah, dengan begitu masyarakat akan merasa bahwa haknya diperhatikan dan masyarakat akan mematuhi pegadaaan tanah tersebut, hal tersebut akan memperkecil adanya kendala atau permasalahan. Tapi untuk saat ini sudah menjadi rahasia umum bahwa pengadaaan tanah untuk kepentingan umum banyak sekali menimbulkan permasalahan antara pihak yang berhak atas tanah dengan pemerintah sebagai penyelenggara.⁷

Bagi masyarakat, tanah merupakan aset yang berharga, tanah merupakan kebutuhan masyarakat, tanah dapat digunakan sebagai tempat

⁵ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3), diakses melalui <http://www.si-pedia.com/2014/03/bunyi-pasal-33-uud-1945-1-5-dan-pembahasannya.html>, pada 20 Maret 2017

⁶ Septia Putri Riko. 2010. *Pelaksanaan Pengadaaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Hubungannya Dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Universitas Diponegoro

⁷ Satjipto Rahardjo dalam Yul Ernis. 2015. *Pelaksanaan Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta, hlm : 2

usaha, bertani, berkebun, dan yang paling utama adalah sebagai tempat mereka tinggal dan mendirikan rumah untuk mereka berteduh namun akhirnya karena ada pengadaan untuk pembangunan bagi kepentingan umum, mereka terpaksa berpindah ketempat baru atau pemukiman yang baru. Setiap pembangunan selalu memiliki deadline waktu untuk penyelesaiannya yang mau tidak mau harus dikerjakan secara cepat agar target bisa terlaksana. Apabila tidak tercapai kesepakatan dalam pengadaan tanah antara pihak yang berhak (pemilik tanah) dengan pemerintah ini akan menjadi faktor yang dapat menghambat pembangunan tersebut. Pemerintah selaku penyelenggara harus memiliki solusi yang tepat serta adil dalam penyelesaian permasalahan tersebut. Penyelesaian permasalahan pengadaan tanah juga dapat diselesaikan melalui jalur hukum, hal ini sudah diatur dalam perundang-undangan.

Di tahun 2012 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi. Undang-undang ini baru berlaku efektif awal tahun 2013 dikarenakan masih menunggu 3 (tiga) petunjuk pelaksanaan (selanjutnya disebut juklak) teknis, yang salah satunya tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, sedangkan 2 (dua) peraturan lainnya yaitu Tata Kelola Keuangan akan dibuat oleh Kementerian Keuangan jika menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun jika dananya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka peraturannya dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.⁸ Adapun isi dari tahapan - tahapan pengadaan tanah yang sesuai UU No 2 Tahun 2012 ialah sebagai berikut :

⁸ Anggun Tri Mulyani. 2016. *Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Di Kecamatan Tegineneng Kabupaten Pesawaran*. Universitas Lampung

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
2. Penilaian ganti kerugian
3. Musyawarah penetapan ganti kerugian
4. Pemberian ganti kerugian
5. Pelepasan tanah instansi

Tahapan tersebut sudah diatur dalam Undang - undang namun pelaksanaannya tidak memberikan hasil yang memuaskan, oleh karena itu dalam skripsi ini akan membahas tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi sebagai panitia pelaksana dalam menangani dan menyelesaikan kegiatan pengadaan tanah yang mengedepankan asas keadilan dan tentunya dapat menyelesaikan pelaksanaan pengadaan tanah sampai tuntas (100%).

Terkait uraian diatas, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian terkait mekanisme atau tahapan pelaksanaan pengadaan tanah Jalan Tol Ngawi-Kertosono yang ada di Desa Widodaren, Kecamatan Widodaren, Kabupaten Ngawi dengan mengambil judul :

“PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN NGAWI DALAM PROSES PEMBANGUNAN JALAN TOL NGAWI - KERTOSONO ”

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dalam proses pembangunan Jalan Tol Ngawi - Kertosono ?
2. Apa saja permasalahan yang muncul terkait pengadaan tanah dalam proses Pembangunan Jalan Tol Ngawi - Kertosono ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui :

1. Pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau tidak
2. Pemasalahan yang terjadi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Ngawi - Kertosono

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan kajian yang ada dalam perkuliahan di Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk meningkatkan ilmu pengetahuan atau wawasan, mendapatkan pengalaman yang baik untuk masa depan serta untuk menyelesaikan mata kuliah skripsi sebagai salah satu syarat kelulusan di Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

b. Bagi Pemerintah Kabupaten Ngawi

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dan bahan evaluasi Pemerintah Kabupaten Ngawi khususnya panitia pengadaan tanah yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ngawi-Kertosono.

c. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka kesadaran masyarakat agar lebih bisa memahami hukum, peraturan perundang-undangan, serta bisa menggunakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dengan baik dan benar.

E. Penegasan Istilah

Dalam penelitian ini akan dijelaskan beberapa istilah yang digunakan antara lain :

1. Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, dalam pengadaan tanah ada 4 tahap yang harus dilakukan yaitu sebagai berikut :

- a. Tahap Perencanaan
- b. Tahap Persiapan
- c. Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah
- d. Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah⁹

Dalam penelitian ini, fokus penelitian ada pada Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah, urutan tahap yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah sebagai berikut :

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
 2. Penilaian ganti kerugian
 3. Musyawarah penetapan ganti kerugian
 4. Pemberian ganti kerugian
 5. Pelepasan tanah instansi¹⁰
- ### 2. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi

Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi merupakan instansi yang bekerja untuk menangani kasus pertanahan. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi bertindak sebagai Panitia Pengadaan Tanah bagi pembangunan Jalan Tol Ngawi - Kertosono untuk wilayah Kabupaten Ngawi. Sesuai dengan UU No 2 Tahun 2012 panitia pengadaan tanah adalah BPN (Badan Pertanahan Nasional) namun untuk yang berada di wilayah terutama tingkat Kabupaten yang menangani pengadaan tanah ialah Kantor Pertanahan.

⁹ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 13, diakses melalui <http://www.peraturan.go.id/uu/nomor-2-tahun-2012.html> pada 30 Oktober 2016

¹⁰ Ibid, pasal 27 (2)

3. Jalan Tol Trans Jawa ruas Ngawi-Kertosono

Jalan Tol Ngawi-Kertosono merupakan salah satu dari 9 ruas tol yang dikerjakan untuk menyelesaikan mega proyek Jalan Tol Trans Jawa. Jalan Tol Ngawi-Kertosono memiliki panjang 87,018 km¹¹ dan melewati 26 kecamatan sepanjang Ngawi-Kertosono, Sedangkan untuk daerah Kabupaten Ngawi melewati 9 kecamatan.¹² Pembangunan terus dikerjakan dengan cepat agar target bisa tercapai, namun tetap saja ada kendala serius, salah satunya ialah pengadaan tanah.

4. Panitia Pengadaan Tanah

Proses pengadaan tanah tak lepas dari panitia pengadaan tanah, panitia pengadaan ini bertugas dan menjembatani proses ganti rugi antara pemerintah dan masyarakat yang terdampak langsung atas kegiatan pengadaan tanah. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang ditunjuk langsung sebagai panitia pengadaan tanah adalah BPN (Badan Pertanahan Nasional), namun BPN (Badan Pertanahan Nasional) bisa menunjuk dan memberikan wewenang kepada Kantor Pertanahan yang ada di daerah untuk menyelesaikan proses pengadaan tanah. Untuk pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Trans Jawa ruas Ngawi-Kertosono khususnya di Kabupaten Ngawi ditangani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi.

F. Landasan Teori

1. Teori Birokrasi

Istilah Birokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Max Weber, sosiologi jerman. Birokrasi merujuk pada hubungan rasional sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.¹³ Awal abad ke-19, Max Weber menulis karya yang sangat berpengaruh bagi negara-

¹¹ <http://bpjt.pu.go.id/berita/percepatan-pembangunan-jalan-tol-ruas-solo-ngawi-dan-groundbreaking-jalan-tol-ruas-ngawi-kertosono> diakses pada 20 Maret 2017

¹² Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/335/KPTS/013/2015 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Sisa Tanah Yang Belum Dibebaskan Untuk Pembangunan Jalan Tol Mantingan-Ngawi-Kertosono Provinsi Jawa Timur diperoleh dari data yang diberikan PPK Mantingan-Kertosono I

¹³ Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Cetakan ke-II. Jakarta : PT Grasindo, hlm : 37

negara yang berbahasa Inggris dan di negara-negara di daratan Eropa. Karya itu sampai sekarang dikenal konsep tipe ideal birokrasi. Menurut Miftah Thoha, “Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara profesional dan rasional dijalankan”.¹⁴ Dalam bukunya, Miftah Thoha juga menyebutkan bahwa menurut Weber, tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- e. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

¹⁴ Miftah Thoha. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Cetakan ke-II. Jakarta : KENCANA, hlm : 16

- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merata sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- i. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.¹⁵

Lebih lanjut Max Weber mengemukakan bahwa legitimasi adalah dasar hampir semua sistem otoritas, dengan lima legitimasi yang berkaitan dengan otoritas yaitu :

1. Peraturan yang sah, maka dapat menuntut kepatuhan dari para anggota organisasi
2. Hukum merupakan suatu sistem aturan abstrak yang ditetapkan pada kasus tertentu, sedangkan administrasi mengurus kepentingan organisasi yang dalam batas hukum
3. Manusia yang menjalankan otoritas, juga memiliki tatanan impersonal
4. Hanya *qua member* (anggota yang taat) yang benar-benar mematuhi hukum
5. Kepatuhan seharusnya tidak kepada tatanan impersonal yang menjamainya untuk menduduki jabatan¹⁶

Albrow mengemukakan rumusan Weber tentang delapan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal atas dasar konsepsi legitimasi, yaitu :

- a. Tugas-tugas pejabat diorganisir berdasarkan aturan yang berkesinambungan.

¹⁵ Miftah Thoha. 2009. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Cetakan ke-II. Jakarta : KENCANA, hlm : 18

¹⁶ Albrow Martin dalam Jurnal Ali Abdul Wakhid. *Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia*. Jurnal TAPIS Vol.7 No.13 Juli-Desember 2011 : hlm 130-131 diakses melalui <http://ejournalv3.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/100> pada 10 April 2017

- b. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksinya.
- c. Jabatan-jabatan tersusun secara hierarki, hak-hak kontrol dan komplain diantara mereka terperinci.
- d. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Hal ini manusia terlatih diperlukan.
- e. Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagian individu pribadi.
- f. Pemegang jabatan tidak sesuai dengan jabatannya.
- g. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor sebagai pusat organisasi modern.
- h. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya yaitu di dalam suatu staf administrasi birokratik.¹⁷

Apabila dilihat dari penyusunan sistem otoritas legal dan pengaplikasiannya dengan Proyek Jalan Tol Trans Jawa Ruas Ngawi-Kertosono maka dapat dikatakan bahwa sistem otoritas tersebut sudah diterapkan pemerintah dalam pembangunan ini. Pengerjaan mega proyek pembangunan Jalan Tol Trans Jawa tak lepas dari lembaga-lembaga yang berperan aktif dalam mensukseskan pembangunan tersebut. Mega proyek tol trans jawa merupakan prakarsa dari Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang kemudian dijalankan langsung oleh BPJT (Badan Pengatur Jalan Tol). Dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Ruas Ngawi-Kertosono, Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat menugaskan PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) untuk membantu Direktorat Jendral Bina Marga, Direktorat Jalan Bebas Hambatan, Perkotaan, dan Fasilitasi Jalan Daerah dalam

¹⁷ Ibid, hlm : 131

merencanakan, supervise, dan mengendalikan pelaksanaan pengadaan tanah agar lebih cepat, lancar, efektif, dan efisien sesuai dengan target Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Dalam hal pengadaan tanah untuk Jalan Tol Ruas Ngawi-Kertosono, PPK merupakan pihak pelaksana pengadaan tanah yang dibantu oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) sebagai Panitia Pengadaan Tanah. Dalam hal pengadaan tanah yang ada di kabupaten/kota, maka seluruh hal yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah dapat di limpahkan pada BPN yang berada di kabupaten/kota atau disebut Kantor Pertanahan yang berada di bawah Kanwil BPN di provinsi dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala BPN pusat melalui Kanwil BPN provinsi. Ditunjuknya BPN sebagai panitia pengadaan tanah diatur dalam Undang-undang No 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Semua lembaga yang terlibat dalam pembangunan jalan tol trans jawa ruas ngawi-kertosono khususnya dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah merupakan lembaga yang berkompeten dalam bidang pertanahan. Apapun yang dilakukan oleh lembaga terkait berpedoman pada undang-undang yang telah mengatur jalannya pelaksanaan pengadaan tanah.

2. Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah menurut UU No 2 Tahun 2012

Semua orang memerlukan tanah karena tanah dapat memberikan keuntungan baik secara ekonomis maupun non ekonomis. Dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum, tanah juga merupakan modal terbesar untuk pembangunan tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada Pasal 6 menentukan bahwa “ Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial “ kalimat tersebut menyatakan bahwa hak atas tanah yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan apabila tanah tersebut digunakan atau tidak digunakan hanya untuk kepentingan pribadinya apalagi

kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.¹⁸ Dalam UU No 2 Tahun 2012 pasal 1 (2) menyebutkan, “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.¹⁹ Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah dan kepanitiaannya di tangani oleh Lembaga Pertanahan.

Pembangunan untuk kepentingan tidak bisa terlepas dari persoalan tanah, karena untuk mensukseskan pembangunan, pemerintah diharuskan untuk melaksanakan pengadaan tanah agar pembangunan tersebut bisa berjalan sesuai target. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum sendiri sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Telah diuraikan banyak hal dalam undang-undang tersebut. Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas :

1. Kemanusiaan
2. Keadilan
3. Kemanfaatan
4. Kepastian
5. Keterbukaan
6. Kesepakatan
7. Keikutsertaan
8. Kesejahteraan
9. Keberlanjutan
10. Keselarasan²⁰

Pengadaan Tanah tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menyediakan tanah dalam pembangunan baik dalam skala kecil

¹⁸ Mohammad Paurindra Ekasetya. 2015. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Universitas Negeri Semarang

¹⁹ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 1 (2), diakses melalui <http://www.peraturan.go.id/uu/nomor-2-tahun-2012.html> pada 30 Oktober 2016

²⁰ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 2, diakses melalui <http://www.peraturan.go.id/uu/nomor-2-tahun-2012.html> pada 30 Oktober 2016

maupun skala besar. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan sebagai berikut :

a. Perencanaan

Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah. Setelah ditetapkannya dokumen perencanaan pengadaan tanah, dokumen tersebut diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, dalam pengadaan tanah ini yang terkait Pemerintah Provinsi ialah Provinsi Jawa Timur dikarenakan Jalan Tol Ngawi-Kertosono masuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur.²¹

b. Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan (30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan), dan konsultasi publik rencana pembangunan (dilaksanakan paling lama 60 hari kerja) setelah itu rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan. Setelah adanya kesepakatan, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur dan Gubernur menetapkan lokasi atau menyetujui dokumen dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.²²

c. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan

²¹ Ibid, pasal 13-14

²² Ibid, pasal 16-26

pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah, meliputi:

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, meliputi :
 - a. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang pertanah
 - b. pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 hari kerja

2. Penilaian ganti kerugian

Lembaga pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan

3. Musyawarah penetapan ganti kerugian (dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 hari kerja), warga yang keberatan atas besaran ganti rugi berhak mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian

4. Pemberian ganti kerugian

5. Pelepasan tanah instansi²³

- d. Penyerahan hasil pengadaan tanah

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pemberian ganti kerugian yang telah dititipkan di pengadilan negeri.²⁴

Adapun hal diatas merupakan tahapan atau mekanisme pengadaan tanah yang telah dijabarkan menurut UU No 2 Tahun 2012. Tolak ukur capaiannya paling tidak harus dapat dilihat dari kemanfaatan pembangunan untuk kepentingan umum itu bagi rakyat dan tingkat pemerataan kemanfaatannya serta penghormatan terhadap hak

²³ Ibid, pasal 27-47

²⁴ Ibid, pasal 48-50

rakyat.²⁵ Proses pengadaan tanah tidak terlepas dari Sumber Dana untuk pengadaan tanah. Pendanaa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dana pengadaan tanah tersebut meliputi dana :

1. Perencanaan
2. Persiapan
3. Pelaksanaan
4. Penyerahan hasil
5. Administrasi dan pengelolaan
6. Sosialisasi

G. Definisi Operasional

Untuk melihat bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah (Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi) sebagaimana peneliti paparkan diatas maka :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi adalah dengan :
 - a. Mencari informasi kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah menurut UU No 2 Tahun 2012 dan PerKa BPN No 5 Tahun 2012 terhadap keadaan dilapangan dengan cara observasi dan wawancara dengan panitia pengadaan tanah dan warga yang mengalami pengadaan tanah.
2. Untuk mengetahui kendala atau permasalahan pengadaan tanah adalah dengan :
 - a. Observasi lapangan dan wawancara dengan informan mengenai kendala atau permasalahan yang dihadapi selama proses pengadaan tanah.

²⁵ Suratman, Umar Said Sugiharto, dkk. 2016. *Hukum Pengadaan Tanah*. Cetakan III. Malang : Setara Press.

H. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif berusaha merinci permasalahan melalui metode-metode salah satunya ialah dengan melakukan tanya jawab kepada informan. Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Jadi bisa dikatakan bahwa metodologi penelitian adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan tujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis, aktual, dan akurat mengenai fenomena yang diteliti secara sistematis untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi dan Desa Widodaren, Kecamatan Widodaren, Kabupaten Ngawi sebagai salah satu Desa yang penyelesaian pengadaaan tanahnya masih terkendala dengan kesepakatan besaran ganti kerugian serta permasalahan-permasalahan yang muncul sejak sosialisasi tahun 2008.

2. Informan

a. Penentuan Informan

Informan adalah orang yang memberikan informasi mengenai fakta-fakta permasalahan yang akan diteliti.²⁶ Dalam penentuan informan di penelitian ini, peneliti menggunakan *snowball sampling*. *Snowball sampling* adalah teknik penentuan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil, kemudian membesar. Dalam penentuan informan, apabila kita menggunakan *Snowball Sampling* maka kita tidak bisa menentukan secara mutlak berapa informan yang akan kita wawancarai. *Snowball sampling* ini digunakan untuk mengetahui lebih detail dan akurat tentang data yang ingin kita ketahui. Jadi pertama-tama kita memilih satu atau dua orang untuk kita wawancarai, namun setelah wawancara ternyata data yang kita inginkan belum terpenuhi, maka kita harus menambah informan untuk melengkapi data dari informan pertama dan kedua.

²⁶ Arikunta, Suharsimi. 2002. *Manajemen Penelitian*. Jakarta : PT Rineka Cipta, hlm : 122

Begitu seterusnya sehingga kita bisa mendapatkan data yang lebih bisa dipercaya bukan hanya dari satu atau dua orang saja.²⁷

b. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data guna menunjang penelitian ini penulis menggunakan tehnik-tehnik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Wawancara atau Interview

Wawancara adalah proses percakapan dengan satu orang atau lebih dengan maksud untuk menggali informasi yang sebenarnya tentang topik yang ingin di gali oleh peneliti.

2. Dokumentasi

Peneliti mengumpulkan data-data berupa buku, jurnal, dan bukti dalam bentuk foto agar penelitiannya terbukti keabsahannya.

3. Observasi

Dengan observasi dapat kita peroleh gambaran yang lebih jelas. Kita sebagai peneliti dapat mengamati hal yang akan kita teliti berdasarkan fakta dan apa yang terjadi dilapangan dengan sebenar-benarnya.

4. Analisis Data

Data yang telah terkumpul akan dianalisis, kemudian di organisir, dipilah, diinterpretasikan, dan disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan berbagai jenis data yang diperoleh dan selanjutnya akan ditarik kesimpulan terhadap semua pokok permasalahan yang diteliti.

²⁷ Prof.Dr.Sugiyono. 2015. *Statistik Nonparametris Untuk Penelitan*. Bandung : Alfabeta, hlm : 99