

# PENERAPAN PRINSIP PARTISIPATIF DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL MOJOKERTO-KERTOSONO (MOKER)

Fifik Wiryani<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Pembangunan adalah upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merupakan amanat konstitusi. Dalam pelaksanaan pembangunan dibutuhkan tanah termasuk tanah milik rakyat yang dilakukan antara lain melalui mekanisme pengadaan tanah. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yuridis empiris pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER. Hasil penelitian terungkap bahwa Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER belum sepenuhnya memenuhi prinsip minimal dari partisipasi, yaitu partisipasi interaktif menurut Aziz Turendra; atau minimal berada pada tangga keenam (tangga kemitraan) menurut Sherly Arnstein; serta Partisipasi demokratis menurut Verba.

Development is an effort to realize a just and prosperous society which is mandated by the constitution. In the implementation of the required land development including land belongs to the people who made, among others, through the mechanism of land acquisition. This paper is the result of empirical research juridical land acquisition for toll road construction MOKER. The results of the study revealed that the implementation of land acquisition for toll road construction MOKER not yet fully meet the minimum principles of participation, namely interactive participation by Aziz Turendra, or at least be on the sixth (ladder partnership) by Sally Arnstein, as well as democratic participation by Verba.

**Keywords:** Participation, land acquisition, public interest

## PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara Indonesia sebagaimana amanat pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 khususnya alinea keempat yaitu antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila, maka diperlukan kegiatan pembangunan di segala bidang, meliputi pembangunan politik, ekonomi, sosial, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan (poleksosbudhankam).

Dalam pembangunan di bidang ekonomi, Indonesia menganut sistem ekonomi Pancasila atau demokrasi ekonomi, yang mendekati konsep *welfare state*.<sup>2</sup> Dalam *welfare state* Negara mempunyai peran yang aktif dan responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian. Negara dituntut mampu menjalankan tanggung jawabnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat<sup>3</sup>, sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 33 UUD 1945.

---

<sup>1</sup> Universitas Muhammadiyah Malang, [fwiryani@gmail.com](mailto:fwiryani@gmail.com)

<sup>2</sup> Rizal Ramli, dkk, 1997, *Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, Pusat Pengembangan Manajemen (PPM) FE-UII bekerja sama dengan PT. Tiara Wacana Yogyakarta: Yogyakarta, hlm 247.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Konstitusi Pers: Jakarta, hlm 148-149.

Salah satu wujud pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum, yang dalam pelaksanaannya membutuhkan tanah. Tanah merupakan bagian dari bumi yaitu bagian permukaan atau kulit bumi. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Pasal ini dikenal dengan Prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) atas sumber daya alam termasuk tanah.

Berdasarkan prinsip HMN tersebut, negara mempunyai wewenang:

Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;<sup>4</sup>

Adapun wewenang Negara sebagai pemegang HMN menurut Mahkamah Konstitusi mencakup: Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>5</sup>

Dalam upaya melaksanakan pembangunan, termasuk pembangunan untuk kepentingan umum, dan sebagai realisasi kewenangan Negara yang pertama, dan kewenangan melakukan pengelolaan (*beheer daad*) tersebut, negara berwenang untuk memberikan tanah kepada pelaksana pembangunan. Tanah yang diberikan oleh negara dapat berasal dari tanah negara yang bebas atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dan/atau dapat juga tanah Negara yang tidak bebas. Tanah Negara yang tidak bebas ini adalah tanah yang telah dipunyai oleh masyarakat, baik individu, kelompok orang, badan hukum ataupun masyarakat hukum adat.

Disisi lain, tanah merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peran penting bagi manusia. Sejak lahir manusia membutuhkan tanah untuk tempat hidupnya bahkan sampai meninggal duniapun manusia membutuhkan tanah untuk tempat peristirahatan yang terakhir. Secara kosmologis, tanah merupakan suatu tempat dimana mereka tinggal, tempat dari mana mereka berasal dan akan kemana pula mereka pergi. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai kultural, sosial, politik dan pertahanan keamanan.

Hubungan antara manusia dengan tanah merupakan suatu hubungan relatif yang bersifat abadi, karena tidak mungkin akan terjadi bahwa tidak ada hubungan antara manusia dengan tanah.<sup>6</sup> Begitu pentingnya tanah bagi manusia, maka kepemilikan tanah adalah merupakan sebuah Hak Asasi Manusia (HAM).

---

<sup>4</sup> Lihat dalam UU nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA Pasal 2 ayat 2.

<sup>5</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18835/mk-hapus-frase-di-muka-sekaligus->; diakses tanggal 25-05-2011; dan <http://arfpqmi.blogspot.com/2009/01/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html>, diakses tanggal 25-05-2011.

<sup>6</sup> Iman Soetikno, 1987, Proses Terjadinya UUPA, Gajah Mada University Press: Yogyakarta: hlm 13.

Hak Milik termasuk hak milik atas tanah sebagai HAM dilindungi oleh hukum Internasional maupun hukum nasional. Dalam hukum Internasional, hak milik ini diatur dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), khususnya Pasal 17.1, yang berisi tentang hak untuk memiliki harta benda; Pasal 17.2 tentang perlindungan harta bendanya dirampas secara sewenang-wenang; Pasal 30: tentang perlindungan dari tindakan yang bertujuan untuk menghancurkan hak dan kebebasan-kebebasan apapun. Di Indonesia perlindungan hak milik tanah ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 28 H ayat (4), dan Undang-undang (UU) Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945, menyatakan bahwa "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."

Hak atas tanah selain diakui sebagai hak asasi manusia, juga mempunyai fungsi sosial<sup>7</sup>, sehingga hak atas tanah tersebut dapat dicabut oleh Negara untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti kerugian yang layak kepada pemiliknya (lihat Pasal 18 UUPA).

Terkait dengan peran negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, pengakuan kepemilikan hak atas tanah sebagai HAM sekaligus fungsi sosial dari hak atas tanah tersebut, khususnya dalam hal pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Negara yang tidak bebas, dapat dilakukan melalui tiga mekanisme, yaitu mekanisme privat (seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, atau bentuk kesepakatan yang lain); mekanisme pencabutan hak atas tanah; dan mekanisme pengadaan tanah.

Yang dimaksud dengan 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. Dasar dari pengadaan tanah adalah pelepasan hak secara sukarela dari pemiliknya, sehingga menjadi tanah negara yang bebas, sebagaimana diatur dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam faktanya, pengadaan tanah adalah merupakan mekanisme yang paling banyak menimbulkan masalah baik secara normatif maupun empiris karena dianggap tidak memberikan rasa keadilan dan perbaikan kehidupan ekonomi bagi pemilik, bahkan seringkali menempatkan pemilik tanah yang telah merelakan tanahnya malah menjadi korban dari pembangunan itu sendiri, baik korban materiil, fisik, maupun nyawa.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum ini seharusnya<sup>8</sup> mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah, yang didukung dengan pemberian informasi yang lengkap dan menyeluruh, mudah dipahami dan tepat

---

<sup>7</sup> Pasal 6 undang-undang nomor 5 tahun 1960 yang disebut juga dengan undang-undang pokok agraria menyatakan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi social".

<sup>8</sup> Lihat ketentuan Penjelasan UU Nomor 2 Tahun 2012 angka 1 tentang Umum alenia 1.

waktu mempunyai peranan yang strategis dalam pengadaan tanah.<sup>9</sup> Partisipasi masyarakat tersebut antara lain bermanfaat untuk menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pembangunan kepentingan umum, Mengeliminir perasaan terasing, untuk menciptakan masyarakat yang lebih bertanggung jawab. Keputusan dari hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat; Menjadi sumber dari informasi yang berguna; dan Merupakan komitmen sistem demokrasi.<sup>10</sup>

Tulisan ini membahas tentang bagaimana penerapan prinsip partisipatif dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, khususnya pembangunan jalan tol trans Jawa sector Mojokerto-Kertosono (MOKER).

## **KAJIAN LITERATUR**

### **Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum**

Pembangunan merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi negara.<sup>11</sup> Semua negara pasti menyelenggarakan pembangunan, tidak ada satu negara pun yang tidak menyelenggarakan pembangunan, termasuk negara Indonesia. Pembangunan nasional Indonesia bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat atau masyarakat Indonesia yang adil dan makmur baik materiil maupun spirituil.

Istilah pembangunan diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Begitu juga mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam.

Perumusan pembangunan untuk kepentingan umum ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam: UUPA, UU Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya, Instruksi Presiden R.I. Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, PMDN Nomor 15 tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah, Kepres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, dapat dirinci cirri-ciri dari pembangunan untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:

- a. pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, jika kegiatan tersebut menyangkut: Kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau; Kepentingan masyarakat luas, dan/atau; Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau; Kepentingan pembangunan.
- b. Syarat kegiatan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum jika proyek tersebut sudah termasuk dalam Rencana Pembangunan, Rencana Induk Pembangunan dari daerah yang bersangkutan dan yang telah mendapat persetujuan DPRD setempat yang bersifat terbuka untuk umum.<sup>12</sup> sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ditetapkan terlebih dahulu

<sup>9</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, 1996, **Hukum Tata Lingkungan**, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, hlm 130-133.

<sup>10</sup> Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, *loc. Cit.*

<sup>11</sup> Lieke Lianadevi Tukgali, 2010, **Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, hlm 3.

<sup>12</sup> Lampiran UU Nomor 20 Tahun 1961 Pasal 2.

- c. dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah
- d. Dibatasi pada bidang-bidang penting atau strategis tertentu.

Terdapat dua konsep yang mempunyai makna sama dengan beda istilah, yaitu istilah pengadaan tanah atau pembebasan tanah yang ditinjau dari yang membutuhkan tanah, dan digunakan istilah pelepasan hak jika ditinjau dari perspektif pemilik tanah.

Yang dimaksud dengan 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.

Dasar yuridis pengadaan tanah, mengalami perkembangan dari setiap rejim pemerintahan, dari rejim pemerintahan orde lama yang dengan memakai UU Nomor 20 tahun 1961, Rejim Orde baru dengan menggunakan instrumen hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 15 tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah dan kemudian diganti dengan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta pada rejim reformasi diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diubah dengan Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum.

### **Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan**

Pembahasan mengenai partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh struktur sosial, politik suatu masyarakat dan derajat pemahaman masyarakat terhadap partisipasi. Di Indonesia, belum ada platform yang jelas terhadap makna partisipasi masyarakat. Dalam fakta di lapangan, pejabat negara sebagai pengemban amanat rakyat seringkali memaknai partisipasi dalam bentuk mengundang dengar pendapat, mengadakan seminar atau sekedar mengundang rapat mengenai sesuatu hal, tanpa jaminan kepastian tindak lanjut atas pertemuan-pertemuan tersebut. Sehingga pertemuan tersebut seolah-olah hanya sebagai syarat formalitas untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan saja, termasuk dalam pengadaan tanah. Bahkan Pejabat negara seringkali mengabaikan pemberian informasi yang lengkap dan terus-menerus dari masalah yang dibicarakan, padahal informasi tersebut merupakan syarat utama yang melandasi adanya partisipasi, walaupun informasi tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi yaitu di Pasal 28F UUD 1945.<sup>13</sup> Untuk itulah diperlukan pemahaman konsep dari partisipasi masyarakat tersebut.

Dari sudut terminologi, menurut Goulet dalam Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok; Kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (non-elite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite). Lebih khusus lagi, peran serta masyarakat

---

<sup>13</sup> Pasal 28F UUD 1945 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan jenis saluran yang tersedia". Hak ini diperjelas dalam Pasal 2 ayat (1) UU nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang pada dasarnya menyatakan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.

sesungguhnya merupakan suatu cara untuk membahas insentif material yang mereka butuhkan. Dengan perkataan lain, peran serta masyarakat merupakan insentif moral sebagai "paspor" mereka untuk mempengaruhi lingkup-makro yang lebih tinggi, tempat dibuatnya suatu keputusan-keputusan yang sangat menentukan kesejahteraan mereka.<sup>14</sup> Partisipasi masyarakat menurut Hetifah Sj. Soemarto dalam Azis Turindra adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.<sup>15</sup>

Menurut Azis Turindra, partisipasi masyarakat mempunyai beberapa macam tipologi, yaitu: Partisipasi Pasif / manipulatif dengan karakteristik masyarakat diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi, pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat dan informasi yang diperlukan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran; Partisipasi Informatif memiliki karakteristik dimana masyarakat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian, masyarakat tidak diberi kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penelitian dan akuarasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat; Partisipasi konsultatif dengan karakteristik masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi, tidak ada peluang pembuatan keputusan bersama, dan para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) atau tindak lanjut; Partisipasi intensif memiliki karakteristik masyarakat memberikan korbanan atau jasanya untuk memperoleh imbalan berupa intensif/upah. Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan dan masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah intensif dihentikan; Partisipasi Fungsional memiliki karakteristik masyarakat membentuk kelompok untuk mencapai tujuan proyek, pembentukan kelompok biasanya setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati, pada tahap awal masyarakat tergantung terhadap pihak luar namun secara bertahap menunjukkan kemandiriannya; Partisipasi interaktif memiliki ciri dimana masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan penguatan kelembagaan dan cenderung melibatkan metoda interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar mengajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas (pelaksanaan) keputusan-keputusan, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan; dan Self mobilization (mandiri) memiliki karakter masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi oleh pihak luar) untuk mengubah sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki. Masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang diperlukan. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada dan atau digunakan.<sup>16</sup>

Verba membedakan sifat partisipasi masyarakat menjadi dua, yaitu partisipasi masyarakat yang bersifat *pseudo influence* atau *parsial* dan yang bersifat demokratis. Dalam partisipasi masyarakat yang bersifat *pseudo influence*, partisipasi masyarakat hanya sekedar mobilisasi rakyat untuk mendukung program-program yang telah ditetapkan oleh *power holder* secara sepihak. Sedangkan partisipasi masyarakat yang bersifat demokratis memberikan peluang kepada masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan yang menyangkut hajat hidup masyarakat tersebut.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, **Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan**, dalam <http://www.silaban.net/2005/10/16/partisipasi/>, diakses tanggal 25 Mei 2011.

<sup>15</sup> Azis Turindra, **Pengertian Partisipasi**, dalam <http://turindraatp.blogspot.com/2009/06/pengertian-partisipasi.html>, diakses tanggal 25 Mei 2011.

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

<sup>17</sup> Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance Hukum Lingkungan**, ICEL: Jakarta, hlm 138.

Menurut Arnstein dalam Mas Achmad Santosa, mengklasifikasikan partisipasi masyarakat berdasarkan kehakikiannya ke dalam tiga tingkatan, yaitu tingkat nonpartisipasi (*nonparticipation*), tingkat tokenisme (*tokenism*), dan tingkat kekuasaan masyarakat (*citizen power*). Tingkat nonpartisipasi adalah tingkat dimana tujuan dari partisipasi masyarakat adalah mendidik dan mengobati masyarakat yang berperan serta. Pada tingkat tokenisme, masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan dan mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan.<sup>18</sup> Adapun pada tingkat kekuasaan masyarakat, masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan.<sup>19</sup> Dimana terjadi pembagian kekuatan (*power*) yang memungkinkan masyarakat yang tidak mempunya (*the have-not citizens*) yang sekarang dikucilkan dari proses politik dan ekonomi untuk terlibat. Sehingga masyarakat dapat terlibat dalam perubahan sosial yang memungkinkan mereka mendapatkan bagian keuntungan dari kelompok yang berpengaruh dengan cara ikut serta aktif menentukan suatu produk/keputusan akhir.

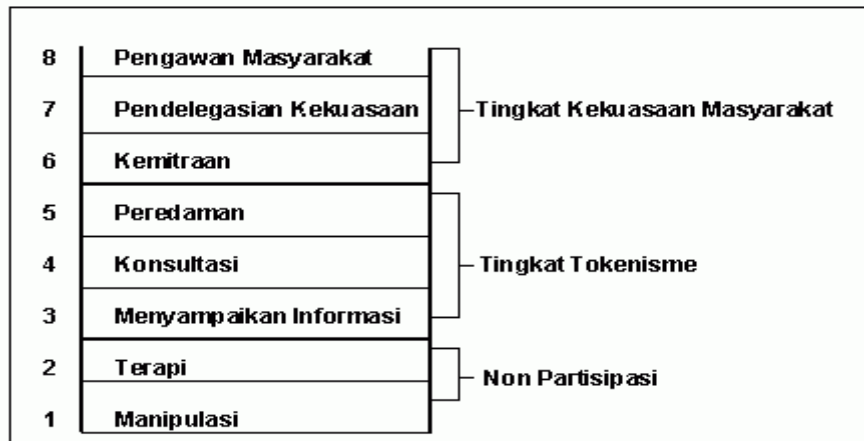
Masing-masing tingkatan partisipasi menurut Arnstein tersebut kemudian dirinci lagi menjadi delapan tangga (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*), sebagaimana tabel 4 berikut:

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 138.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 138-139.

**Grafik:  
Delapan Tangga Peran Serta Masyarakat**



Sumber: <http://www.silaban.net/2005/10/16/partisipasi/>

Berdasarkan tabel 4 tersebut, maka tangga pertama yaitu manipulasi dan kedua yaitu terapi termasuk dalam tingkat non partisipasi. Tangga ketiga yaitu menyampaikan informasi (*informing*), keempat yaitu konsultasi dan kelima yaitu peredaman kemarahan (*placation*) dikategorikan sebagai tingkat Tokenisme. Dan tangga keenam yaitu kemitraan (*partnership*) dimana masyarakat memiliki kemampuan tawar-menawar bersama-sama pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi, tangga ketujuh yaitu pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan tangga kedelapan yaitu pengawasan masyarakat (*citizen control*) diklasifikasikan sebagai tingkat kekuasaan masyarakat. Pada tangga ketujuh dan kedelapan, masyarakat (*non elite*) memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan keputusan bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh mengelola suatu obyek kebijaksanaan tertentu.<sup>20</sup>

Cormick dalam tulisan Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, membedakan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan sifatnya, yaitu yang bersifat konsultatif dan bersifat kemitraan. Dalam peran serta masyarakat dengan pola hubungan konsultatif antara pihak pejabat pengambil keputusan dengan kelompok masyarakat yang berkepentingan, anggota-anggota masyarakatnya mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberi tahu, dimana keputusan terakhir tetap berada di tangan pejabat pembuat keputusan tersebut. Sedang dalam konteks peran serta masyarakat yang bersifat kemitraan, pejabat pembuat keputusan dan anggota-anggota masyarakat merupakan mitra yang relatif sejajar kedudukannya. Mereka bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membahas keputusan.<sup>21</sup>

Menurut Mas Achmad Santosa, kegunaan peran serta masyarakat adalah: Menuju masyarakat yang lebih bertanggung jawab; Meningkatkan proses belajar; Mengeliminir perasaan terasing; Menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pemerintah; Menciptakan kesadaran politik; Keputusan dari hasil peran serta mencerminkan

<sup>20</sup> <http://www.silaban.net/2005/10/16/partisipasi/>, diakses tanggal 25 Mei 2011.

<sup>21</sup> <http://www.elaw-ino.org/Peran%20serta.htm>, diakses tanggal 25 Mei 2011.



kebutuhan dan keinginan masyarakat; Menjadi sumber dari informasi yang berguna; dan Merupakan komitmen sistem demokrasi.<sup>22</sup>

Menurut Hardjosoemantri, agar partisipasi masyarakat menjadi efektif dan berdaya guna perlu dipenuhinya syarat-syarat berikut (1) Pemastian penerimaan informasi dengan mewajibkan pemrakarsa kegiatan mengumumkan rencana kegiatannya. (2) Informasi Lintas-batas (*transfortier information*); (3) Informasi tepat waktu (*timely information*); suatu proses peran serta masyarakat yang efektif memerlukan informasi yang sedini dan seteliti mungkin, sebelum keputusan terakhir diambil. Sehingga, masih ada kesempatan untuk mempertimbangkan dan mengusulkan alternatif-alternatif pilihan; (4) Informasi yang lengkap dan menyeluruh (*comprehensive information*); walau isi dari suatu informasi akan berbeda tergantung keperluan bentuk kegiatan yang direncanakan, tetapi pada intinya informasi itu haruslah menjabarkan rencana kegiatan secara rinci termasuk alternatif-alternatif lain yang dapat diambil (5) Informasi yang dapat dipahami (*comprehensive information*); Metode yang sering digunakan adalah kewajiban untuk membuat uraian singkat atas kegiatan yang dilakukan.<sup>23</sup>

Menurut Mas Achmad Santosa, syarat lain yang dapat ditambahkan selain yang telah diuraikan diatas, adalah keharusan adanya kepastian dan upaya terus-menerus untuk memasok informasi agar penerima informasi dapat menghasilkan informasi yang berguna bagi pemberi informasi.<sup>24</sup>

## **METODE PENELITIAN**

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Sektor MOKER.**

Jalan Tol Trans Jawa akan membentang di empat provinsi dan dibagi dalam 15 ruas tol. Proyek itu akan menyatu dengan ruas-ruas tol yang telah beroperasi saat ini, yaitu Jakarta-Anyer, Tol Dalam Kota Jakarta, Jakarta Outer Ring Road, Jakarta-Cikampek, Cirebon-Kanci, Semarang Ring Road, dan Surabaya-Gempol.

Fungsi utama Jalan Tol Trans Jawa adalah untuk pelayanan publik khususnya transportasi darat sebagai upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi. Pemerintah yakin, bila proyek ini selesai, pertumbuhan ekonomi yang saat ini berkisar 6 persen akan tumbuh fantastis hingga mendekati double digit. (lihat dalam anonim, <http://www.indonesiaindonesia.com/f/12699-mencermati-jalan-tol-trans-jawa/>, diakses tanggal 13 Nopember 2010).

Tol Mojokerto – Kertosono dibangun mempunyai maksud dan tujuan untuk meningkatkan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam melayani lalu lintas di koridor Trans Jawa; meningkatkan produktifitas melalui pengurangan biaya distribusi dan menyediakan akses ke pasar regional maupun internasional; merupakan salah satu koridor target MP3EI dengan penyelesaian sampai dengan 2014; menyediakan jaringan jalan yang efisien di Pulau Jawa.

---

<sup>22</sup> Arimbi Heroepoetri dan Mas Achmad Santosa, *loc. Cit.*

<sup>23</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, 1996, **Hukum Tata Lingkungan**, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, hlm 130-133.

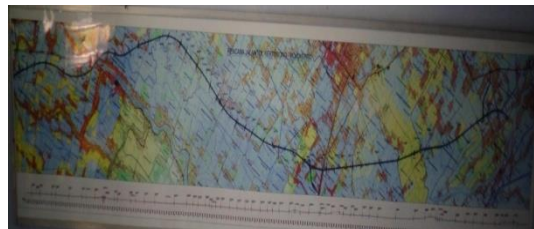
<sup>24</sup> Mas Achmad Santosa, *Loc. Cit.*

Secara khusus, rencana pembangunan jalan tol Mojokerto-Kertosono merupakan program pemerintah untuk mengatasi pertumbuhan lalu lintas di Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Jombang. Jalan tol MOKER ini akan terhubung dengan jalan tol Surabaya – Mojokerto (SUMO).

Landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Trans Jawa Sektor MOKER ini adalah Perpres nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jo Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN) Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan jalan Tol MOKER tersebut berasal dari tanah warga, Tanah Kas Desa (TKD), Jalan Desa, tanah PT, KAI dan tanah wakaf. dengan total seluas 3.018.474 M<sup>2</sup> yang terdiri dari 4.463 bidang. Adapun panjang jalan tol ini adalah 40,6 Km. (sumber: data diolah dari dokumen pengadaan tanah untuk pembangunan jalan TOL MOKER). Adapun jaringan jalan TOL MOKER tersebut adalah sebagaimana dalam gambar peta berikut:

Gambar 1:  
Peta Rencana Jalan Tol MojokertoKertosono



Sumber: dokumen Panitia Pengadaan Tanah

Investor jalan tol MOKER adalah PT. Marga Hanurata Intrinsic selanjutnya disebut PT. MHI, dengan dasar hukum Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol antara Badan Pengusahaan Jalan Tol (BPJT) Kementerian Pekerjaan Umum dengan PT. MHI Nomor 224/PPJT/VI/Mn/2006 tanggal 30 Juni 2006. Menurut Penulis, jalan TOL ini adalah merupakan proyek investasi yang dibutuhkan oleh masyarakat luas, atau berdasarkan ketentuan Pasal 33 termasuk jenis kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Di sini terdapat dua sisi yang berbenturan kepentingan, Di satu sisi sebagai sebuah investasi yang tujuannya untuk mencari keuntungan, sedangkan di sisi lain karena kegiatan tersebut menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga mestinya menjadi kewajiban Negara untuk memenuhinya.

## **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL MOKER**

Partisipasi masyarakat dalam pengadaan tanah, dapat dilihat dari proses pelaksanaan pengadaan tanahnya. Proses pengadaan tanah dibagi dalam 4 (empat) tahapan, yaitu tahap perencanaan, tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap pasca pengadaan tanah. Adapun rincian bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER.

Kegiatan dalam tahap Perencanaan pengadaan tanah adalah dalam bentuk pembuatan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah oleh instansi yang memerlukan tanah dan Penetapan Lokasi Pembangunan.<sup>25</sup>

Pembuatan dokumen perencanaan pembangunan jalan TOL MOKER dilakukan oleh Pemrakarsa, yaitu Kementerian Pekerjaan Umum, yang secara teknis dilakukan oleh Direktorat Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Kota Direktorat Jenderal Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Inpres No. 9 Tahun 1973; jo Pasal 4 Perpres No. 36 Tahun 2005; Jo Perka BPN Nomor 3 tahun 2007 Pasal 5 ayat (1), maka Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan TOL MOKER telah sesuai dengan Rencana Tindak Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014 Kementerian Pekerjaan Umum yang terdapat dalam lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014, yaitu meningkatnya kapasitas pembangunan Jalan TOL sepanjang 120,35 Km yang dibangun oleh swasta.

Dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005, Perpres Nomor 65 tahun 2006, Perka BPN Nomor 3 tahun 2007 tidak mengatur tentang akses informasi dan peran serta Pihak yang Berhak dalam pembuatan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dan penetapan lokasi untuk pembangunan kepentingan umum. Adapun implementasinya, pembuatan Dokumen Perencanaan dan penetapan lokasi Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER tersebut tidak ada pemberian informasi serta pelibatan masyarakat, khususnya pemilik tanah dan/atau Kepala Desa.

Tetapi rencana pembangunan jalan TOL MOKER ini tidak sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jombang yang termuat dalam Perda Kabupaten Jombang nomor 9 tahun 2000 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Jombang Tahun 2000-2010 dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto yang termuat dalam Perda Kabupaten Daerah Tingkat II Mojokerto nomor 1 tahun 1993 tentang

---

<sup>25</sup> Lihat dalam Inpres No. 9 Tahun 1973 Pasal 3; jo Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36 Tahun 2005; Jo Perpres Nomor 65 tahun 2006 Pasal 2; Jo Perka BPN Nomor 3 tahun 2007 Pasal 2 ayat (1).

Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Daerah Tingkat II Mojokerto Tahun 1990/1991-2013/2014, (Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Mojokerto Tahun 1994 Nomor 1 Seri C).

Penetapan Lokasi pembangunan jalan Tol MOKER dilakukan dengan melalui mekanisme permohonan Penetapan Lokasi untuk pembangunan jalan tol MOKER oleh Direktorat Jalan Bebas Hambatan dan Jalan Kota Direktorat Jenderal Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum mengajukan kepada Gubernur Jawa Timur, di lengkapi dengan keterangan mengenai : Lokasi tanah yang diperlukan; Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan; Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan; dan Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan. Kemudian dilanjutkan dengan penerbitan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/21/KPTS/013/2007 tanggal 24 Januari 2007 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Bebas Hambatan (TOL) Mojokerto-Kertosono. Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/21/KPTS/013/2007 tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/138/KPTS/013/2008 tertanggal 18 Maret 2008 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Bebas Hambatan (TOL) Mojokerto-Kertosono.

Pelaksanaan proses atau mekanisme Penetapan lokasi pembangunan jalan Tol MOKER tersebut sudah sesuai dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 4 ayat (3) dan Perka BPN Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 4 dan Pasal 5. Dalam penetapan lokasi pembangunan jalan Tol MOKER, secara yuridis tidak diatur tentang peran serta masyarakat. Begitu juga dalam implementasinya tidak ada pelibatan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam tahap Perencanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER tidak ada pemberian informasi dan pelibatan atau partisipasi dari masyarakat termasuk Pemilik tanah baik secara langsung maupun tidak langsung. Jika ditelaah berdasarkan teori "*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*" dari Sherly Arnstein (1969) dalam Robin W.S. Brooks dan Glenn R. Harris<sup>26</sup> (2008:141), tingkat partisipasi dalam pembuatan dokumen tersebut berada pada tangga terendah yaitu tangga Non Partisipasi (*Nonparticipation*).

- b. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Persiapan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER.

Pada tahap persiapan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER ini meliputi kegiatan: pengukuran dan pematokan tanah daerah milik jalan (Road of Way /ROW); penyuluhan atau sosialisasi Pengadaan Tanah; identifikasi dan inventarisasi mengenai subyek dan obyek; penilaian ganti rugi (GR); dan penetapan GR.

Pelaksanaan pengukuran dan pematokan ROW ini dilakukan oleh Pemrakarsa, tanpa melakukan pemberitahuan terlebih dahulu bahkan tanpa diketahui oleh

---

<sup>26</sup> Brooks, Robin W.S., dan Glenn R. Harris, 2001, *Citizen Participation, NEPA, and Land-Use Planning in Northern New York, USA*, dalam *Environmental Practice* 10 (4) December 2008, doi:10.1017/S1466046608080356, hal. 141.

pemilik tanah dan/atau Kepala Desa. Akibatnya, banyak pemilik tanah yang merasa keberatan dan tersinggung yang kemudian mencabut patok-patok yang sudah dipasang tersebut. (wawancara dengan Bapak Asuh dan Ibu Dani tanggal 23 Agustus 2010)

Menurut Penulis, tindakan yang dilakukan oleh Pemrakarsa tersebut menunjukkan adanya arogansi dan pengabaian penghormatan hak kepemilikan yang merupakan hak asasi manusia dari pemilik tanah, dan tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindak pidana yaitu memasuki tanah milik orang lain bahkan menaruh benda di atas tanah tersebut tanpa seijin pemiliknya yang sah. Jika dilihat dari perspektif hukum adat (Jawa) tindakan tersebut tidak etis dan tidak pantas dilakukan karena dapat menyinggung harga diri seseorang sebagaimana adagium orang Jawa “*sadumuk bathuk sanyari bumi*”.

Sosialisasi atau penyuluhan rencana pembangunan jalan TOL MOKER dilakukan pada bulan Mei 2007 di masing-masing kantor Desa yang dilalui oleh jalan tol dengan dihadiri oleh pemilik tanah yang terkena ruas jalan Tol, Kepala Desa dan Perangkat Desa, Badan Perwakilan Desa, Musyawarah Pimpinan Kecamatan (MUSPIKA), Panitia Pengadaan Tanah bersama dengan Tim Pengadaan Tanah (TPT) yang mewakili Departemen Pekerjaan Umum dan investor yaitu PT. Marga Hanurata Intrinsic.

Materi sosialisasi meliputi latar belakang atau dasar pemikiran pembangunan jalan TOL MOKER, yang meliputi posisi Kabupaten Mojokerto dan Jombang dalam mendukung pembangunan Jawa Timur, fungsi jalan TOL MOKER terkait dengan Tol Trans Jawa dalam pembangunan nasional, tujuan dan manfaat pembangunan jalan TOL MOKER, gambaran umum pembangunan jalan TOL MOKER, rencana panjang jalan dan wilayah Kecamatan dan Desa serta lokasi yang dilewati jalan TOL MOKER, data teknis jalan TOL MOKER, tahapan pelaksanaan kegiatan pembangunan, dasar yuridis, Penetapan lokasi untuk pembangunan jalan TOL MOKER, pengenalan Pemrakarsa kegiatan, Tim Pengadaan Tanah, Investor dan Panitia Pengadaan Tanah, serta proses pengadaan tanah yang akan dilakukan.

Berdasarkan hasil sosialisasi tersebut, pada prinsipnya masyarakat tidak keberatan terhadap rencana pembangunan jalan TOL tersebut asalkan tidak merugikan masyarakat. Tingkat partisipasi pada kegiatan sosialisasi pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol MOKER, termasuk tangga ketiga (*informng*) dari teori Sherly Arnstein atau Partisipasi informatif menurut Azis Turindra<sup>27</sup>

Identifikasi dan Inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama-sama dengan satgas yang dibentuk oleh PPT, perangkat Desa dan Pemilik atau penggarap tanah. Kegiatan Identifikasi dan Inventarisasi ini meliputi: penunjukan batas; pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan; pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah; penetapan batas-batas bidang tanah dan/atau bangunan; pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah; pendataan status tanah dan/atau bangunan; pendataan penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; pendataan bukti-bukti penguasaan dan kepemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman; dan lainnya yang dianggap perlu.

---

<sup>27</sup> Azis Turindra, *loc.cit.*

Hasil dari identifikasi dan inventarisasi ini adalah dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar.

Peta dan gambar bidang tanah tersebut oleh PPT kemudian diumumkan di kantor Desa/Kelurahan selama 7 hari guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Berdasarkan ketentuan pasal 23 ayat (3) Perka BPN nomor 3 tahun 2007 cara pengumuman ini dibenarkan, tetapi pengumuman ini kurang tepat karena jangkauan tempat pengumuman kurang luas, sehingga ada kemungkinan pemilik tanah tidak berdomisili di wilayah Desa/Kelurahan setempat dan tidak semua masyarakat selalu datang ke kantor Desa/Kelurahan dalam tenggang waktu tertentu.

Pengumuman tersebut sebaiknya dilakukan dengan melalui beberapa cara sekaligus, yaitu melalui pertemuan secara langsung antara panitia dengan pemilik tanah, kemudian diumumkan di Kantor Desa/Kelurahan, dan media massa baik cetak maupun elektronik setempat, serta di tempat khusus strategis yang diperuntukkan mengumumkan segala informasi yang diberikan kepada masyarakat yang dibuat secara permanen. Untuk media cetak, sebaiknya seluruh pemilik tanah dikirim pengumuman tersebut karena mengingat tidak semua masyarakat/pemilik tanah berlangganan/membeli media cetak tersebut. Hal ini untuk memberikan jaminan penyampaian informasi secara tepat sasaran. Jangka waktu 7 hari tersebut terlalu singkat, sebaiknya minimal 1 bulan untuk memberi kesempatan kepada Pihak yang Berhak atau yang Berkepentingan mengajukan keberatan.

Penilaian harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman serta benda-benda yang berada di atasnya mempunyai posisi yang strategis dalam pengadaan tanah, karena hasil penilaian tersebut merupakan dasar utama dalam melaksanakan musyawarah penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi.

Pelaksanaan Penilaian harga tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER dilakukan oleh lembaga Penilai Harga Tanah independen yang ditunjuk oleh Pihak Pemrakarsa yaitu Departemen Pekerjaan Umum yaitu PT. Daksana Intra Swadaya yang beralamat di Jalan RS. Fatmawati nomor 52 Cilandak Barat, Jakarta Selatan. Adapun Penilaian ganti kerugian untuk tanah di wilayah Kabupaten Mojokerto dilakukan pada tahun 2012 oleh *Appraisal* Toto Suharto & Rekan Business & Property Valuer yang beralamat di Jalan Hayamwuruk Nomor 1-RL Jakarta. Para *Appraisal* telah mempunyai lisensi dari Badan Pertanahan Nasional dan ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana ketentuan dalam Pasal 25 Perka BPN Nomor 3 Tahun 2007.

*Appraisal* melakukan penilaian melalui metode survey yang didapat dari berbagai sumber, yaitu: Pemilik tanah yang terkena rencana pembangunan jalan tol, Ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), Kantor Kelurahan, Kantor Pelayanan Pajak Pratama dan Broker/agen property serta masyarakat sekitar. (Sumber: dokumen Laporan Penilaian Ganti Rugi Tanah Ruas Jalan TOL Kertosono-Mojokerto)

Adapun penilaian harga bangunan dan/atau tanaman serta benda-benda yang berada di atasnya ditetapkan oleh Bupati/Walikota dalam bentuk produk hukum Peraturan Bupati. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman serta benda-benda yang berada di atasnya dilakukan berdasarkan pada Keputusan Bupati

Jombang Nomor: 188.4.45/61/415.10.10/2009 Tentang Standarisasi Harga Bangunan dan Tanaman Dalam Rangka Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Jombang Tahun Anggaran 2009, tanggal 17 Maret 2009 dan Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 15 Tahun 2012 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Pemberian Ganti Kerugian Tanaman, Berita Daerah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012 Nomor 13. Peraturan dan Keputusan Bupati dibuat oleh Bupati sebagai Kepala Daerah yang materinya secara teknis dibuat oleh Dinas terkait tanpa pelibatan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang secara politis mempresentasikan rakyat Daerah setempat, serta juga tidak ada kewajiban bagi Bupati untuk melibatkan masyarakat.

Tingkat partisipasi dalam tahap pelaksanaan pengadaan tanah ini beragam. Pada kegiatan pengukuran dan pematokan ROW dan penilaian ganti kerugian bangunan dan/atau tanaman, termasuk tangga pertama (terendah) dari teori Sherly Arnstein atau Partisipasi Pasif / manipulatif menurut Azis Turindra<sup>28</sup> dan partisipasi masyarakat yang bersifat *pseudo influence* atau *parsial* menurut Verba.<sup>29</sup>

Tingkat partisipasi pada kegiatan Identifikasi dan Inventarisasi serta penilaian ganti kerugian tanah oleh *appraisal* dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol MOKER, termasuk tangga minimal ideal yaitu tangga keenam (kemitraan) dari teori Sherly Arnstein atau Partisipasi interaktif menurut Azis Turindra<sup>30</sup> dan partisipasi masyarakat yang bersifat demokratis menurut Verba.<sup>31</sup>

- c. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER.

Tahap pelaksanaan pengadaan tanah meliputi kegiatan musyawarah ganti kerugian; pemberian ganti kerugian; dan pelepasan hak atas tanah.

Musyawarah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian, dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- I. Musyawarah secara formal dilakukan dengan mekanisme berdasarkan Perka BPN No. 3 tahun 2007 untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian tanah dan benda dan/atau bangunan dan/atau tanaman kepada semua Pemilik atau Pihak yang berhak.

Sebelum pelaksanaan musyawarah ganti kerugian, PPT menyampaikan undangan musyawarah dengan menetapkan tempat dan waktu musyawarah kepada pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah. Tanggal pembuatan undangan musyawarah yang mestinya paling lambat 3 hari sebelum musyawarah dilakukan, dalam prakteknya bervariasi dari mulai satu hari sebelum dilaksanakan musyawarah sampai paling lama empat hari sebelum dilaksanakan musyawarah. Tetapi yang paling banyak undangan dibuat satu hari sebelum pelaksanaan musyawarah

---

<sup>28</sup> Aziz Turindra, *loc.cit.*

<sup>29</sup> Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance Hukum Lingkungan**, ICEL: Jakarta, hlm 138.

<sup>30</sup> Aziz Turindra, *loc.cit.*

<sup>31</sup> Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance Hukum Lingkungan**, ICEL: Jakarta, hlm 138.

Musyawarah biasanya dilakukan di Kantor Desa/Kelurahan setempat yang dihadiri oleh Panitia Pengadaan Tanah, Tim Pengadaan Tanah, Camat, Kepala Desa, Sekretaris Desa, Petugas (Kasi dan Kasubsidi dan pegawai) dari Kantor Pertanahan, Dinas Pengairan, Dinas Prasarana Jalan, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Muspika (Danramil, Kapolsek), Investor dan Pemilik tanah.

Dalam musyawarah tidak menunggu kesepakatan dari semua pemilik tanah. Dari musyawarah yang beberapa kali diikuti oleh Peneliti, pada dasarnya semua pemilik tanah tidak mempermasalahkan nilai ganti rugi bangunan dan/atau tanaman serta benda-benda yang ada di atas tanah tersebut. Musyawarah agak *alot* terjadi dalam penentuan harga ganti rugi tanah. Apabila ada pemilik tanah bersepakat dengan harga ganti rugi hasil taksiran *Appraisal*, maka hari berikutnya langsung diproses pemberian ganti rugi.

Pada pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER, musyawarah dilakukan satu kali untuk masing-masing Desa. Musyawarah sebanyak dua kali hanya dilakukan di Desa Kayen Kecamatan Bandarkedungmulyo Kabupaten Jombang dan untuk wilayah Kabupaten Mojokerto dilakukan di Desa Gedeg, Desa Kemantren dan Desa Pagerluyung, yang ketiga Desa tersebut terletak di Kecamatan Gedeg dalam tenggang waktu 120 (seratus dua puluh) hari sejak undangan musyawarah yang pertama sebagaimana ketentuan dalam pasal 37 Perka BPN nomor 3 tahun 2007. Adapun Pada pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol SUMO, musyawarah dilakukan minimal 2 (dua) kali dengan tenggang waktu lebih dari 120 (seratus dua puluh) hari. Bahkan untuk wilayah Kelurahan Karangpilang dilakukan penaksiran harga baru oleh Lembaga Penaksir.

Setelah acara selesai, kemudian dibuat Berita Acara Musyawarah kesepakatan harga (ganti rugi) yang berisi hasil musyawarah tanpa mempertimbangkan pemilik tanah yang tidak menyetujui tawaran tersebut, yaitu tentang bentuk ganti rugi tanah yang semua berbentuk uang, nilai ganti rugi masing-masing klasifikasi tanah per meter perseginya, serta ketentuan bahwa ganti rugi bangunan dan tanaman atau benda-benda lain di atasnya ditetapkan oleh instansi terkait/berwenang. Berita acara ini dibuat pada hari, tanggal dan tempat dilangsungkannya musyawarah, yang hanya ditandatangani oleh semua Panitia Pengadaan Tanah, serta Ketua dan Sekretaris Tim Pengadaan Tanah tanpa tanda tangan Pemilik Tanah. Padahal musyawarah tersebut dilakukan antara Pemilik tanah dengan Pemrakarsa yang dalam hal ini diwakili oleh Tim Pengadaan Tanah yang dimediasi oleh Panitia Pengadaan Tanah

Menurut Penulis, musyawarah tersebut terkesan bersifat formal dalam rangka memenuhi persyaratan peraturan, tidak dalam rangka benar-benar mendapatkan kesepakatan para pihak. Dalam musyawarah tidak dilakukan dialog secara seimbang yang saling memperhatikan kepentingan masing-masing Pihak, tetapi Panitia Pengadaan Tanah selaku Pimpinan musyawarah cenderung berada di Pihak Pemrakarsa. Sebagai contoh di Desa Pucangsimo, dari sekitar 70 pemilik tanah,



terdapat 60 orang yang tidak setuju dengan tawaran Panitia Pengadaan Tanah. Atau di Desa Tampingmojo Kecamatan Tembelang, ada sebanyak 94 pemilik tanah dari sekitar 170 Pemilik tanah yang tidak menyetujui tawaran tersebut.

- II. Musyawarah secara non formal untuk menentukan besarnya ganti kerugian tanah kepada beberapa Pemilik tanah yang menurut Investor berpotensi bersedia menerima.

Yang dimaksud dengan musyawarah secara informal di sini adalah musyawarah yang dilakukan antara masing-masing Pemilik secara individual dengan Investor selaku Pihak yang membutuhkan Tanah atau yang mewakilinya. Biasanya wakil Investor ini adalah pegawai dari Investor, atau tokoh informal masyarakat, atau anggota dari Muspika atau pihak lain yang dipercaya oleh investor dapat bernegosiasi dengan Pemilik.

Berdasarkan pada pelaksanaan musyawarah dan berbagai informasi, biasanya Investor ataupun Tim Pengadaan Tanah dapat mengidentifikasi masing-masing Pemilik yang punya potensi untuk dilakukan pendekatan secara pribadi serta siapa patron yang biasanya didengar dan dianut pendapatnya oleh Para Pemilik. Kemudian Investor melalui Pihak yang mereka percaya melakukan investigasi apa yang sebetulnya dikehendaki oleh para Pemilik tersebut. Selanjutnya mengunjungi rumah Patron untuk mengadakan negosiasi tentang tambahan harga atau nilai ganti kerugian serta fasilitas lain yang dikehendaki oleh Patron/Pemilik.

Patron kemudian menghubungi para Pemilik yang menurutnya dapat diajak negosiasi secara individu untuk diajak berdiskusi terkait dengan tawaran informal ganti kerugian tersebut. Dari hasil diskusi kemudian Para Pemilik mencoba meminta tambahan harga yang ditawarkan, karena ada kenaikan harga tanah di daerah sekitar rencana jalan Tol MOKER dan musyawarah sudah berlangsung lebih dari 3 (tiga) tahun, serta meminta supaya Investor membayarkan dulu tambahannya barulah mereka bersedia untuk menerima ganti kerugian yang formal dan melepaskan hak atas tanahnya.

Musyawarah informal ini lebih efektif dan secara materiil menguntungkan Pemilik karena dapat membeli tanah pengganti sampai 2x (dua kali) lipat dengan kualitas yang sama dari tanah yang dilepaskan. Masalahnya adalah tidak semua Pemilik mendapatkan kesempatan yang sama. Mekanisme ini juga menguntungkan Investor karena lebih cepat mereka dapat melakukan pembangunan konstruksinya.

Bagi pemilik tanah yang telah menyetujui hasil appraisal, kemudian segera dilakukan pembayaran ganti rugi. Adapun rangkaian kegiatan proses pembayaran ganti rugi adalah: Verifikasi berkas; Penyerahan dokumen hak atas tanah dari pemilik kepada PPT disaksikan oleh Camat dan Kepala Desa/Lurah setempat; Penandatanganan Berita Acara Pengadaan Tanah (BA-PT); dan pembayaran ganti rugi.

Peran serta Pihak yang Berhak dalam musyawarah ganti kerugian secara formal berada pada tangga ketiga yaitu menyampaikan informasi (*Informing*) yang merupakan bagian terendah dari kelompok Tokenisme (*Tokenism*) sebagaimana teori Partisipasi Masyarakat menurut Sherly Arnstein (1969) dalam Robin W.S. Brooks dan Glenn R. Harris<sup>32</sup> (2008:141) dan dalam Mas Achmad Santosa<sup>33</sup> (2001:138).

Adapun Tingkat partisipasi pada kegiatan pemberian ganti rugi dan pelepasan hak dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol MOKER, termasuk tangga minimal ideal yaitu tangga keenam (kemitraan) dari teori Sherly Arnstein atau Partisipasi interaktif menurut Azis Turindra<sup>34</sup> dan partisipasi masyarakat yang bersifat demokratis menurut Verba.<sup>35</sup>

- d. Partisipasi Masyarakat pada Tahap Pasca Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol MOKER.

Pada tahap pasca pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum meliputi kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan pengadaan tanah. Tetapi secara yuridis kegiatan tersebut tidak diatur juga tidak dilaksanakan.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam Pasca Pelaksanaan Pengadaan Tanah berada pada tangga paling rendah yaitu pada tangga Pertama (manipulasi) yang masuk pada kelompok Non Partisipasi atau Partisipasi Pasif menurut Azis Turendra<sup>36</sup> dan partisipasi masyarakat yang bersifat *pseudo influence* atau *parsial* menurut Verba.<sup>37</sup>

## KESIMPULAN

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan TOL belum sepenuhnya memenuhi prinsip minimal dari partisipasi, yaitu partisipasi interaktif menurut Azis Turendra; atau minimal berada pada tangga keenam (tangga kemitraan) menurut Sherly Arnstein; serta Partisipasi demokratis menurut Verba. Dengan partisipasi minimal ini, ada jaminan bahwa masyarakat diberi peluang untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.

Kegiatan yang memenuhi prinsip minimal dari partisipasi hanya ada tiga kegiatan yang bersifat administrasi saja, yaitu kegiatan identifikasi dan inventarisasi obyek dan subyek pengadaan tanah, pemberian ganti rugi dan kegiatan pelepasan hak atas tanah.

---

<sup>32</sup> Brooks, Robin W.S., dan Glenn R. Harris, 2001, *Citizen Participation, NEPA, and Land-Use Planning in Northern New York, USA*, dalam *Environmental Practice* 10 (4) December 2008, doi:10.1017/S1466046608080356, hal. 141.

<sup>33</sup> Mas Machmad Santosa, 2001, *Op.Cit.*, hal. 138

<sup>34</sup> Aziz Turindra, *loc.cit.*

<sup>35</sup> Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance Hukum Lingkungan**, ICEL: Jakarta, hlm 138.

<sup>36</sup> Brooks, Robin W.S., dan Glenn R. Harris, *loc.cit.*; dan Azis Turindra, *loc.cit.*

<sup>37</sup> Mas Achmad Santosa, 2001, **Good Governance Hukum Lingkungan**, ICEL: Jakarta, hlm 138.

Sementara untuk kegiatan substansial yang mempengaruhi kehidupan pemilik tanah, seperti penetapan lokasi pengadaan tanah dan musyawarah ganti rugi belum memenuhi prinsip minimal partisipasi.

## **SARAN**

Berdasarkan kajian tersebut, maka dalam rangka untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum termasuk pembangunan jalan Tol yang efektif dan efisien, perlu diatur dan diimplementasikan dengan baik tentang keterlibatan masyarakat terutama pemilik tanah minimal termasuk pada keenam (tangga kemitraan) menurut Sherly Arnstein; partisipasi interaktif menurut Azis Turendra; serta Partisipasi demokratis menurut Verba.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Bakri, Muhammad, 2002, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Jakarta: PT. Buku Kita
- Bachsan Mustafa, SH., 1985, Hukum Agraria Dalam Perspektif Perundang-undangan, Bandung: Remadja Karya.
- Boedi Harsono, Prof., 1996, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Djembatan, Jakarta.
- Fakih, Mansour, 1995, Tanah, Rakyat dan Demokrasi, Yogyakarta: Forum LSM-LPSM DIY
- Hayati, Sri, 2003, Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi, Surabaya: Disertasi PPs. Universitas Airlangga
- John Salindeho, 1991, Manusia, Tanah, Hak dan Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kalo, Syarifudin, 2004, Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, dalam USU *digital lybrary*
- Lounela, Anu dan R. Yando Zakaria, 2002, Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung, Jakarta: kerjasama Insist dan KARSA
- Mahendra, Oka dan H. Hasanudin, 1997, Tanah dan Pembangunan, Jakarta: Pustaka Manikgeni
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, Penelitian Hukum, Jakarta: Prenada Media
- Noor, Aslan, 2003, Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran HAM, Bandung: Disertasi PPs. Universitas Padjadjaran
- Parlindungan AP., SH. Prof. DR., 1993, Komentor Atas Undang Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Sumardjono, Maria S.W., 2008, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Sutedi, Adrian, 2007, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Jakarta: Sinar Grafika
- Titahelu, Ronald Z., 1993, Penetapan Asas-asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat, Surabaya: Disertasi PPs. Universitas Airlangga
- Wiryani, Fifik, 2004, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Malang: Tesis PPs. Universitas Brawijaya
- Endrawati, Netty, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Nasional Menurut Kepres No. 55 Tahun 1993 Juncto Kepres No. 34 Tahun 2003, dalam Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY volume 12 nomor 2 2004/2005, Malang: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.
- Kalo, Syafruddin, 2005, Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Dalam Jurnal Hukum Bisnis volume 24 nomor 1 tahun 2005, Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis
- Kondarus, Quo Vadis Perpres No. 36 Tahun 2005, Dalam Jurnal Keadilan vol. 4 No. 3, tahun 2005/2006, Jakarta: Pusat Kajian Hukum dan Keadilan

Tim Redaksi, Tanah Untuk Kepentingan Umum, Dalam Jurnal Keadilan vol. 4 No. 3, tahun 2005/2006, Jakarta: Pusat Kajian Hukum dan Keadilan  
Wiryani, Fifik, Implikasi Pengaturan Hak Masyarakat Adat Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam Yang Ambiguitas dan Tidak Sinkron, dalam Jurnal Ilmiah Hukum LEGALITY volume 12 nomor 2 2004/2005, Malang: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya alam

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Gofar, Fajrimei A., Perpres No. 36 Tahun 2005: Melegalkan Penggusuran Paksa?, dalam

[www.kompas2.com](http://www.kompas2.com), diakses tanggal 20-09-2005

[www.kompas.com](http://www.kompas.com), diakses tanggal 20-09-2005

[www.opensubscriber.com](http://www.opensubscriber.com), diakses tanggal 19-05-2005

[www.phbi.or.id](http://www.phbi.or.id) diakses tanggal 9 Nopember 2005

[www.solusihukum.com](http://www.solusihukum.com), diakses tanggal 21-05-2009

[www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id), diakses tanggal 20-09-2005