

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN
SKALA KECIL PERLUASAN AREA PERLINDUNGAN SITUS CANDI
KEDATON/SUMUR UPAS DI KABUPATEN MOJOKERTO**

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

Oleh:

ITA SUSANDIYA AWATY

NIM. 115010113111003



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2015

**PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN
SKALA KECIL PERLUASAN AREA PERLINDUNGAN SITUS CANDI
KEDATON/SUMUR UPAS DI KABUPATEN MOJOKERTO**

Ita Susandiya Awaty

Prof.Dr. Moh. Bakri, SH.MS, Imam Koeswahyono SH.M.Hum

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Email: itasusandiyaawaty@gmail.com

ABSTRAK

Pengadaan tanah skala kecil diatur Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2014 jo Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 jo Pasal 53 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012. BPCB melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan skala kecil perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas Di Kabupaten Mojokerto dengan 4 (empat) tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil tanpa panitia pelaksana pengadaan tanah. Hal tersebut ditujukan agar terhindar dari penyalahgunaan kewenangan dari pihak tertentu. Pelaksanaan pembangunan dilakukan sebelum selesainya proses penyerahan hasil. Kendala yang dihadapi berupa keterbatasan dana, bukti kepemilikan tanah belum berupa sertifikat, surat-surat yang terlambat turun serta turunnya kepercayaan dari masyarakat terhadap Badan Pelestarian Cagar Budaya (BPCB). Diharapkan agar pelaksanaan pengadaan tanah perluasan situs-situs selanjutnya dapat dilaksanakan dengan baik oleh pihak-pihak yang terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata Kunci: pengadaan tanah, skala kecil, situs Candi Kedaton/Sumur Upas

ABSTRACT

Small-scale land procurement is arranged by article 121 Presidential Regulation Number 40 Period 2014 jo Presidential Regulation No 71 Period 2012 jo article 53 Regulation of the National Land Agency of Republic Indonesia Number 5 Period 2012. BPCB do the land procurement implementation for the development of small scale expansion of Protection Area Kedaton Temple/Sumur Upas Site in Mojokerto Regency by 4 (four) stage is planing, preparations, implementation and surrender the result without committe of land procurement. That is because avoid abuse the authority from certain side. Development implementation do before surrender the result procedure. The obstacle is limitedness of donation, evidence of land ownership is not certivicate yet, the letters late to come, and decrease credibility to BPCB. For the next land procurement implementation for expansion area expected can well-executed by related parties in accordance with the applicable legislation.

Key Word: land procurement, small-scale, Kedaton Temple/Sumur Upas site

PENDAHULUAN

Salah satu sumber daya alam yang sangat penting untuk menunjang kelangsungan hidup seluruh makhluk hidup adalah tanah. Begitu pentingnya tanah terutama bagi manusia adalah sebagai tempat untuk tinggal, tempat untuk tumbuh dan berkembang, bercocok tanam, investasi, dan lain sebagainya. Karena keberadaannya yang sangat penting, maka negara sebagai pemegang Hak Menguasai Negara (HMN)¹ memiliki kewenangan untuk mengatur segala hal mengenai tanah.² Berbagai pengaturan mengenai tanah diundangkan oleh negara, juga termasuk dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Rencana pembangunan yang telah disusun sebelumnya oleh pemerintah atau pemerintah daerah memerlukan sebidang tanah tertentu untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, namun dalam kenyataannya tanah yang direncanakan akan dilakukan proses pembangunan telah dilekati dengan hak. Peningkatan penggunaan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan semakin meningkat, sedangkan menurut Sudaryo Soimin mengatakan bahwa, “Tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut sudah sangat terbatas sekali atau tidak ada lagi.”³

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Nomor 2 Tahun 2012) beserta

¹ Hak Menguasai tanah oleh Negara. Bangsa Indonesia memiliki tugas untuk mengelola bumi dan air dan kekayaan alam termasuk tanah, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh Bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat 1). Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional**, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 231.

² Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar, bumi dan air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk mengatur serta menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang tersebut dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Pasal 2 UUPA.

³ Sudaryo Soimin, **Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua**, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm 79.

beberapa aturan pelaksanaannya telah mengatur dan menjadi salah satu solusi mengenai bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan terutama untuk kepentingan umum. Undang-undang ini dilatarbelakangi oleh Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Pada dasarnya di dalam hak atas tanah juga memiliki suatu “fungsi sosial”⁴ dimana pada hak tersebut juga terdapat kepentingan sosial yang wajib dihargai dan diberikan hak oleh pemilik tanah tersebut.⁵ Di dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa tanah apabila dibutuhkan untuk pembangunan demi kepentingan umum, maka dapat diserahkan kepada negara menurut keterangan Pasal 6 UUPA (fungsi sosial) dan mendapat ganti rugi yang layak. Dalam hal ini eks pemegang hak atas tanah tidak boleh ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum.⁶

Pengadaan tanah adalah kegiatan yang dilakukan untuk menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak kepada dan adil kepada pihak yang berhak.⁷ Dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil, maka Hak Asasi Manusia atas kepemilikan tanah seperti yang dimaksud di dalam Pasal 28 h ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁴ Menurut pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa Semua Hak Atas tanah memiliki fungsi sosial. Penjelasan Umum II angka 4 menguraikan fungsi sosial tersebut berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan perseorangan dan masyarakat haruslah saling mengimbangi hingga akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

⁵ Achmad Rubaie, **Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, Bayumedia, Surabaya, 2007, hlm 16.

⁶ Benhard Limbong, **Hukum Agraria Nasional**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm 99.

⁷ Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012.

1945 dapat terlindungi. Harus terjadi keseimbangan kemanfaatan di dalam penerapannya, sehingga dalam pelaksanaannya ketika sebidang tanah diambil oleh negara, pemilik hak atas tanah harus merelakannya tetapi tidak boleh dirugikan. Pemilik hak atas tanah, dalam hal ini harus mendapatkan ganti rugi yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di dalam pelaksanaan pengadaan tanah selalu ada ganti rugi, namun dalam praktek ganti rugi itu sering dianggap tidak sepadan dengan nilai kerugian yang diderita dikarenakan adanya pelepasan hak tersebut. Hal yang terjadi selama ini dalam pelaksanaan pembangunan seringkali disertai konflik tersebut yang mengakibatkan penundaan pembangunan menjadi berlarut-larut.

Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas merupakan salah satu bentuk pembangunan yang membutuhkan tanah dan untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 72 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU Nomor 11 Tahun 2010) menyatakan situs cagar budaya yang ada berdasarkan hasil kajian perlu untuk direncanakan suatu perluasan area perlindungan. Pengadaan tanah pembangunan perluasan area perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas di Kabupaten Mojokerto yang tergolong pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil karena berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur menyebutkan bahwa pengadaan tanah tersebut hanya “memerlukan tanah seluas 1.795,1 M²”⁸, atau kurang dari 5 (lima) hektar.

Menurut Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 jo Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa, “Dalam rangka efisiensi dan efektifitas pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum skala kecil, dapat dilakukan dengan cara langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak”⁹. Merujuk pada peraturan tersebut ada beberapa pilihan prosedur untuk melaksanakan pengadaan tanah skala

⁸ Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/ 896 /Kpts/013/2013 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas.

⁹ Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 jo Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

kecil, sehingga prosedur yang bagaimanakah yang dilalui oleh BPCB selaku instansi yang memerlukan tanah pada pengadaan tanah untuk perluasan area perlindungan situs Candi Kedaton/Sumur Upas tersebut.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan skala kecil Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas Di Kabupaten Mojokerto?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan skala kecil Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas Di Kabupaten Mojokerto dan bagaimana upaya mengatasi kendala tersebut?

PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian Yuridis Empiris. Penelitian hukum empiris dilakukan melalui observasi dan wawancara yang mendalam dengan responden dan narasumber yang berkompeten dan terkait dengan masalah yang diteliti (objek yang diteliti) untuk mendapatkan data primer. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan tersebut dipilih karena dapat mengungkapkan bagaimana pengaturan norma dan kenyataan yang sebenarnya terjadi di lapang mengenai Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas Di Kabupaten Mojokerto.

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Candi Kedaton/Sumur Upas yang merupakan obyek dari pengadaan tanah yang akan dibahas di dalam penelitian ini, secara administratif terletak di Dusun Kedaton, Desa Sentonorejo, Kecamatan Trowulan, Kabupaten Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Luas keseluruhan wilayah Kabupaten Mojokerto adalah 692,15 Km² dan terdiri atas 18 Kecamatan, 304 Desa, Rukun Warga dan Rukun Tetangga. Salah satu diantara kecamatan tersebut adalah Kecamatan Trowulan yang mempunyai administratif yaitu 16 Desa, 60

Dusun, 113 RW dan 409 RT. Salah satu desa diantaranya adalah Desa Sentonorejo. Desa Sentonorejo secara administratif terdiri atas 4 (empat) dusun yaitu Dusun Sidodadi, Dusun Kemas, Dusun Kedaton dan Dusun Plintahan. Desa Sentonorejo mempunyai luas areal 164,180 Ha. Daerah di Desa Sentonorejo merupakan dataran rendah dan mayoritas lahannya digunakan sebagai lahan pertanian, sebagian besar lahan pertanian ditanami padi dan kacang-kacangan.

Trowulan dikategorikan sebagai Kawasan Cagar Budaya¹⁰ termasuk juga Desa Sentonorejo karena mempunyai beberapa obyek wisata budaya yang sangat berpotensi serta dapat menarik cukup banyak wisatawan lokal maupun asing dan meningkatkan pendapatan asli daerah Desa Sentonorejo, oleh karena itu pemerintah berusaha membangun sarana dan prasarana untuk semakin meningkatkan kualitas obyek wisata tersebut. Candi Kedaton/Sumur Upas merupakan situs peninggalan Kerajaan Wilwatikta (Majapahit) yang berada di Dusun Kedaton. Pendirian bangunan atap pelindung untuk Candi Kedaton/Sumur Upas tersebutlah yang menjadi lokasi dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil.

B. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengadaan tanah bagi pembangunan perluasan area perlindungan situs Candi Kedaton/Sumur Upas tergolong ke dalam pengadaan tanah skala kecil, maka dapat dilakukan secara langsung tanpa melalui tahapan-tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang ada pada UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.¹¹ Tahapan-tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang dimaksud tersebut terdapat di dalam

¹⁰ Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional tertanggal 30 Desember 2013

¹¹ Sesuai dengan ketentuan Bab VI Pengadaan Tanah Skala Kecil Pasal 53 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Perkaban Nomor 5 Tahun 2012). jo Pasal 121 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 jo Pasal 121 Perpres Nomor 40 Tahun 2014.

Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak semuanya menggunakan Panitia Pengadaan Tanah. Untuk kondisi tertentu, Instansi yang membutuhkan tanah dapat langsung untuk melakukan transaksi untuk membebaskan tanah dengan cara yang disepakati oleh pihak instansi dan pihak yang berhak.

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang memiliki luas tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.”¹²

Pada tahun 2014, setelah diundangkannya Perpres Nomor 40 Tahun 2014 terdapat perubahan pada Pasal 121 tersebut yaitu:

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak”¹³

Terdapat perubahan dalam batasan luas minimal untuk pengadaan tanah skala kecil. Semula adalah kurang dari atau sama dengan 1 (satu) hektar, kemudian diubah menjadi kurang dari atau sama dengan 5 (lima) hektar. Pelaksanaan pengadaan tanah diatur juga di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2012 pada BAB VI Pengadaan Tanah Skala Kecil Pasal 53. Pasal 53 ayat (1) menyatakan bahwa “Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.” Pasal 53 ayat (2) menyatakan bahwa, “Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang

¹² Hal tersebut seperti yang termuat di dalam pasal 121 BAB VIII tentang Pengadaan Tanah Skala Kecil Perpres Nomor 71 Tahun 2012.

¹³ Pasal 121 Perpres Nomor 40 Tahun 2014.

luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, merupakan satu hamparan dan satu tahun anggaran.” Pasal 53 ayat (3) menyatakan bahwa, “Pengadaan tanah yang dilakukan langsung, dapat dilakukan tanpa melalui tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, dan peraturan pelaksanaannya. Pasal 53 ayat (4) menyatakan bahwa, “Instansi yang memerlukan tanah dapat menggunakan hasil penilaian jasa penilai dalam menentukan nilai jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.” Dan Pasal 53 ayat (5) menyatakan bahwa, “Pengadaan tanah, dilaksanakan sesuai dengan tata ruang wilayah.”

Terdapat beberapa alternatif pilihan prosedur dalam pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah yang kurang dari 5 (lima) hektar atau skala kecil.¹⁴ Hal tersebut dapat dilakukan secara langsung tanpa tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain seperti hibah dan sebagainya. Dapat juga dilakukan dengan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah namun tanpa panitia pelaksana pengadaan tanah seperti pengadaan tanah yang lebih dari 5 (lima) hektar.

Pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi pembangunan area perlindungan situs Candi Kedaton/Sumur Upas secara umum sama dengan Pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi kepentingan umum pada umumnya, hanya saja tidak dibentuk suatu tim pelaksana pengadaan tanah yang dahulu lebih dikenal dengan sebutan panitia pengadaan tanah atau panitia pembebasan tanah. Pasal 49 hingga Pasal 51 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 merupakan dasar hukum dari pengaturan mengenai bagaimana membentuk suatu pelaksana pengadaan tanah yang lebih dari 5 (lima) hektar. Setiap proses pelaksanaan pengadaan tanah seharusnya terdapat suatu bentuk kepanitiaan atau pelaksana sehingga pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu pihak BPCB sebagai instansi yang membutuhkan tanah membentuk suatu pelaksana pengadaan tanah tanpa melibatkan pihak dari Badan Pertanahan Nasional. Kepanitiaan untuk pengadaan tanah tersebut terdiri atas pihak dari BPCB sendiri selaku

¹⁴ Pasal 53 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2012.

instansi yang memerlukan tanah, pihak dari Kecamatan yaitu Camat Trowulan, serta pihak dari Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa Sentonorejo yang menjadi lokasi administratif situs Candi Kedaton/Sumur Upas. Susunan kepanitian tersebut dibentuk dengan berdasar pada Surat Keputusan Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto Nomor: SK.0074/PL.302/CB7/BPCB/I/2014 tentang Pembentukan Panitia Pembebasan Tanah.

Tabel 4
Susunan Panitia Pembebasan Tanah 2014

No	Jabatan	Nama	Asal
1.	Ketua	Danan WU S.S	BPCB
2.	Sekretaris	Sonny Himawan	BPCB
3.	Anggota	Camat	Camat Trowulan
4.		Kepala Desa	Kepala Desa Sentonorejo
5.		Subandi	Perangkat Desa Sentonorejo
6.		Mohammad Ennin	BPCB
7.		Arifin	BPCB
8.		Rokhmad Cahyo P	BPCB

Sumber : Data Sekunder. Diolah. 2015. Surat Keputusan Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto Nomor: SK.0074/PL.302/CB7/BPCB/I/ 2014 tentang Pembentukan Panitia Pembebasan Tanah.

BPCB memilih untuk menjalankan prosedur pelaksanaan yang terdapat pada Perkaban Nomor 5 Tahun 2012. BPCB Mojokerto melakukan pengadaan tanah dengan melalui 4 (empat) tahapan prosedur tentang penyelenggaraan pengadaan tanah seperti yang terdapat pada UU Nomor 2 Tahun 2012. Tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Perencanaan Pengadaan Tanah

Tahap perencanaan merupakan tahap paling awal dari proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap ini harus membuat Dasar Perencanaan, membuat Dokumen Perencanaan yang dalam hal ini berupa Kerangka Kerja Pengadaan Tanah Usulan Pengembangan Taman Majapahit di Sektor Sentonorejo dan Sektor Jatipasar tertanggal Oktober 2013, Peta Lokasi dan

Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Rangka Penetapan Lokasi
Nomor : 587/PTP-PL/XI/2013 tertanggal 11 November 2013.

2. Persiapan Pengadaan Tanah

Tahapan-tahapan pada persiapan pengadaan tanah adalah pemberitahuan, pendataan awal, konsultasi publik, penetapan lokasi pembangunan, serta pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Tahapan-tahapan pada pelaksanaan pengadaan tanah adalah penyiapan pelaksanaan, penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah. Pada proyek bangunan atap perlindungan situs Candi Kedaton/Sumur Upas telah dikerjakan pada tahun 2013. Bangunan permanen telah didirikan di atas lahan warga yaitu tanah milik Pak Aliman sebelum proses pengadaan tanah selesai dilaksanakan.

4. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membuat Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah Dalam hal ini yang membuat adalah Ketua panitia yaitu dari pihak BPCB, Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pelaksanaan pengadaan tanah selesai. Instansi yang memerlukan tanah, paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak menerima penyerahan hasil Pengadaan Tanah, mengajukan permohonan sertipikat hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat, Kantor Pertanahan menerbitkan Surat Ukur yang didasarkan atas peta bidang tanah hasil inventarisasi dan identifikasi

satgas A, Instansi yang memerlukan tanah setelah menerima hasil pengadaan tanah, dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan. Setelah tanah tersebut dibebaskan, didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto dan dilekati Hak Pakai oleh BPCB. Jika nanti ada penambahan lagi, maka akan ada penggabungan sertifikat.¹⁵

Pada proses pengadaan tanah tersebut pihak dari BPCB telah membangun bangunan atap pelindung tersebut sebelum proses pengadaan tanah selesai. Pasal 49 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 113, Pasal 114 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tidak sesuai dengan yang tahapan yang dilakukan oleh BPCB. Bangunan atap pelindung tersebut telah didirikan setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum padahal bukan merupakan dalam keadaan mendesak baik karena sebab bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, maupun wabah penyakit.

Seharusnya khusus untuk pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil ditetapkan pengaturan mengenai sanksi jika pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut sangat diperlukan agar kepastian hukum dalam pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil dapat tercapai.

Selain itu juga bertentangan dengan pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPPer) yaitu pada bagian syarat syahnya suatu perjanjian tersebut dibentuk. Pelaksanaan pembangunan bangunan atap pelindung tersebut merupakan bentuk dari suatu perikatan dari pihak instansi yang membutuhkan tanah dan pihak yang berhak dengan obyek yang tertentu. Namun belum ada kesepakatan dari pihak yang berhat yang mengikat tentang besarnya ganti rugi yang akan diberikan. Kesepakatan yang terjadi adalah pihak yang berhak setuju bahwa tanah yang dimilikinya akan dilepaskan

¹⁵ Data Primer. Hasil wawancara survai dengan Bapak Arifin selaku Koordinator Kelompok Kerja (Korpokja) Rumah Tangga Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto pada tanggal 3Februari 2015 di Kantor Balai Pelestarian Cagar Budaya Mojokerto.

kepada negara untuk pembangunan perluasan area perlindungan Candi Kedaton/Sumur Upas dengan ganti kerugian yang belum disepakati.¹⁶ Appraisal datang untuk mengukur dan menilai tanah dan lainnya sekitar bulan Mei 2014 dan bangunan sudah mulai didirikan pada sekitar akhir bulan Desember 2013 atau awal Januari 2014. Terbukti pada hasil wawancara dengan pihak yang berhak yang menyebutkan bahwa sebenarnya pihak yang berhak (pemilik tanah) kurang sepakat dengan jumlah ganti kerugian yang diberikan oleh BPCB.

“Pihak yang berhak berpendapat bahwa apa yang diterima seharusnya bisa lebih dari itu, dikarenakan menginginkan uang segera cair demi memenuhi kebutuhan dari Pak Aliman, karena ayah dari Bu Misti tersebut sudah tua dan pihak keluarga menginginkan ayah Bu Misti yaitu Pak Aliman dapat segera menikmati hasil dari tanah tersebut. Pihak yang berhak beranggapan bahwa jika menolak maka akan dapat menimbulkan suatu faktor yang menghambat proses sehingga dengan menyetujui besaran ganti rugi tersebut dianggap sebagai jalan satu-satunya untuk segera mendapatkan uang.”¹⁷

Hal ini tentu membuat pihak yang berhak tidak mendapatkan keadilan sebagaimana menjadi salah satu asas dalam pelaksanaan dari pengadaan tanah yang terdapat pada Pasal 2 huruf UU Nomor 2 Tahun 2012. Seharusnya pada pertaturan perundang-undangan diatur mengenai sanksi jika pada pelaksanaan tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan, sanksi dapat teguran, peringatan atau administrasi. Pengaturan tersebut diperlukan agar kepastian hukum dalam pembangunan untuk kepentingan umum skala kecil dapat tercapai.

¹⁶ Hasil wawancara survai dengan Ibu Mistiah (anak Bapak Aliman) selaku pihak yang berhak dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas pada tanggal 16 Februari 2015 di Rumah Bapak Aliman.

¹⁷ Hasil wawancara survai dengan Ibu Mistiah (anak Bapak Aliman) selaku pihak yang berhak dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas pada tanggal 16 Februari 2015 di Rumah Bapak Aliman.

C. Kendala dan Upaya Mengatasi Kendala Pengadaan Tanah

1. Keterbatasan Dana

Pelaksanaan dari pengadaan tanah bagi pembangunan perluasan area perlindungan situs Candi Kedaton/Sumur Upas menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN).¹⁸ Hal tersebut dikarenakan instansi yang berwenang adalah BPCB yang berada di bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Karena prosedur yang lama, menyebabkan terhambatnya proses pengadaan tanah untuk perluasan area situs Candi Kedaton/Sumur Upas menjadi lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Dana dari APBN yang akan turun seharusnya untuk pelaksanaan dari pengadaan tanah ini, ditarik lagi oleh Pemerintah Pusat karena beberapa administrasi yang belum lengkap. Ketika proses pengadaan tanah dilanjutkan pada tahun 2014, hanya sedikit saja dana yang dapat turun untuk pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Sehingga pihak BPCB memutuskan bahwa hanya satu pihak yang berhak saja yang di dahulukan pelaksanaan pengadaan tanahnya dikarenakan bangunan atap pelindung telah berdiri di atas tanah warga tersebut. Tetapi akhirnya tetap bisa terlaksana di tahun 2014, meskipun hanya satu pihak saja yang dapat terlaksana.

2. Pelaksanaan Dari Pengadaan Tanah Tidak Terealisasi Seluruhnya

Pada Kerangka Kerja Pengadaan Tanah Usulan Pengembangan Taman Majapahit di Sektor Sentonorejo dan Sektor Jatipasar tertanggal Oktober 2013 yang dibuat oleh BPCB Mojokerto, direncanakan dua lokasi pengadaan tanah yaitu pada Candi Wringin Lawang dan pada Candi Kedaton/Sumur Upas. Karena prosedur yang cukup lama sehingga pengadaan tanah pada lokasi Candi Wringin Lawang tidak dapat dilaksanakan, sedangkan untuk pengadaan tanah pada lokasi Candi Kedaton/Sumur Upas hanya terlaksana sebagian saja.

¹⁸ Menurut Pasal 52 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat bersumber dari dana APBD dan/atau APBN.

Pada dokumen perencanaan sebagaimana tertulis di dalam Kerangka Kerja Pengadaan Tanah Usulan Pengembangan Taman Majapahit di Sektor Sentonorejo dan Sektor Jatipasar tertanggal Oktober 2013 menyebutkan bahwa ada 6 (enam) orang pihak yang berhak yang dijadwalkan untuk mendapatkan ganti kerugian terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah Ibu Suwarni, Ibu Painah, Ibu Sri Utami, Bapak Sadin dan Bapak Bachrudin Leo. Namun dalam pelaksanaannya hanya 1 (satu) saja yang dapat terealisasi yaitu tanah milik Pak Aliman.

Upaya yang dilakukan oleh BPCB dalam menghadapi hal tersebut adalah dengan merencanakan pengadaan tanah untuk lokasi yang lain yang sempat tertunda pelaksanaannya pada tahun anggaran berikutnya.

3. Letter C Sebagai Bukti Kepemilikan Tanah

Pihak BPCB Mojokerto menyatakan bahwa jika dari bukti kepemilikan berupa letter c masih kesulitan untuk segera melaksanakan pengadaan tanah. Berdasarkan wawancara dari pihak yang berhak juga mengatakan bahwa bukti kepemilikan yang dimiliki atas tanah hak tersebut adalah letter c. Upaya yang dilakukan dalam menghadapi kendala tersebut adalah dengan segera membuat sertifikat atas tanah hak milik tersebut di bantu dengan perangkat desa setempat. Tanah milik dari semua pihak yang berhak dalam pengadaan tanah tersebut telah di sertifikatkan, termasuk yang belum terlaksana. Sehingga pihak yang berhak masih menanggung beban cukup memberatkan dikarenakan biaya yang dikeluarkan untuk pegurusan sertifikat.

4. Surat Persetujuan Penerbitan Lokasi Pembangunan, Pertimbangan Teknis BPN dan Surat Keputusan Gubernur Terlambat Turun

Surat Persetujuan Penerbitan Lokasi Pembangunan (SP2LP) Pengadaan Tanah dibuat oleh Badan Perencanaan Dan Pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto atas dasar Surat Permohonan dari BPCB dan untuk menerbitkan Pertimbangan Teknis BPN. Pertimbangan Teknis BPN digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan Surat Keputusan Gubernur.

Terlambat menerbitkan surat-surat tersebut maka juga berdampak pada terlambatnya Pertimbangan Teknis BPN dan Surat Keputusan Gubernur. Sehingga proses pencairan dana juga terlambat. Terhambatnya di tahap perencanaan mengakibatkan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan pada tahun 2014.

5. Turunnya Kepercayaan Masyarakat

Pencairan dana terlambat membuat calon pihak yang berhak merasa digantungkan dengan adanya pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Berdasarkan hasil dari wawancara, pihak yang berhak mencari jawaban mengenai kejelasan pelaksanaan pengadaan tanah dengan sering mendatangi kantor BPCB dan bertanya langsung ke pihak terkait. BPCB menjelaskan kepada pihak yang berhak, bahwa memang seperti itu peraturannya dan semuanya membutuhkan proses, kemudian pihak yang berhak akhirnya mengerti dengan rasa kekeluargaan. Pihak yang berhak mengatakan bahwa percaya kepada pemerintah, namun meminta pengertian karena sudah terlalu lama menunggu tanpa kepastian.

Seperti yang disebutkan sebelumnya pengadaan tanah yang direncanakan tidak dapat terlaksana semuanya, hanya satu bidang tanah saja yaitu milik Bapak Aliman. Selebihnya ada 5 warga lagi yang masih menunggu untuk pelaksanaan pengadaan tanah selanjutnya karena pihak yang berhak lainnya sudah terlanjur mengurus surat-surat dan kelengkapan untuk pelaksanaan pengadaan tanah seperti mengurus sertifikat atas tanah haknya dan lain sebagainya. Pihak BPCB juga memiliki rasa *sungkan* dengan pihak yang berhak lainnya.

Saat pihak yang berhak saat mengetahui jumlah dari keseluruhan dari gantikerugian yang diberikan, terdapat kesalahpahaman. Pihak yang berhak beranggapan bahwa uang senilai Rp 273.000.000,- tersebut kurang dari harga Rp 500.000,-/meter yang telah disepakati. Sedangkan pihak dari BPCB menyatakan hal yang sebaliknya bahwa total ganti kerugian yang telah diberikan tersebut telah sesuai dengan harga yang diminta oleh pihak yang berhak yang menjadi kesepakatan sebelumnya, bahkan Appraisal

memberikan lebih dengan memperhitungkan nilai-nilai lain yang melekat pada tanah tersebut.

Hal-hal tersebut dapat menurunkan kepercayaan dari masyarakat kepada pemerintah dan BPCB. Sehingga dalam pengadaan tanah selanjutnya harus meningkatkan kualitas kinerja serta menjalin hubungan masyarakat dengan pendekatan warga sehingga kepercayaan tersebut kembali terbangun dan tidak ada kesalahpahaman dan lain sebagainya.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pengadaan tanah skala kecil diatur Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2014 jo Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 jo Pasal 53 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012. BPCB melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan skala kecil perluasan Area Perlindungan Situs Candi Kedaton/Sumur Upas Di Kabupaten Mojokerto dengan 4 (empat) tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil tanpa panitia pelaksana pengadaan tanah. Hal tersebut ditujukan agar terhindar dari penyalahgunaan kewenangan dari pihak tertentu. Pelaksanaan pembangunan dilakukan sebelum selesainya proses penyerahan hasil.

Kendala-kendala yang menghambat terlaksananya pelaksanaan pengadaan tanah tersebut adalah keterbatasan dana, pelaksanaan dari pengadaan tanah tidak terealisasi seluruhnya, Letter C sebagai bukti kepemilikan tanah, SP2LP, Pertimbangan Teknis BPN dan Surat Keputusan Gubernur terlambat turun, serta turunnya kepercayaan dari masyarakat.

B. Saran

Dengan menggunakan prosedur tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam pembahasan, memang dapat mengurangi kemungkinan untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan di dalam prosedur pelaksanaan pengadaan tanah. Namun juga yang harus diperhatikan

adalah mengenai efisiensi dan efektifitas dari pelaksanaan pengadaan tanah itu sendiri. Diharapkan sebaiknya untuk prosedur pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dilakukan secara langsung tanpa melalui prosedur penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara jual beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Dengan demikian pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum skala kecil dapat menghemat waktu dan biaya.

Pembangunan atap perlindungan yang dilaksanakan sebelum proses pengadaan tersebut selesai dapat merugikan pihak yang berhak atas pengadaan tanah tersebut, oleh karena itu untuk pelaksanaan pengadaan tanah perluasan situs selanjutnya diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik oleh pihak-pihak yang terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan membangun kepercayaan antara pihak instansi yang memerlukan tanah dengan para pihak yang berhak juga akan memperlancar prosedur pengadaan tanah yang akan dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Achmad Rubaie, **Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**, Bayumedia, Surabaya, 2007.
- Benhard Limbong, **Hukum Agraria Nasional**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional**, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Muhammad Bakri, **Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria**, UBPress, Malang, 2011.
- Sudaryo Soimin, **Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua**, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 2043.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2012, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 5280.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 130.
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 94.
- Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 260/M/2013 tentang Penetapan Satuan Ruang Geografis Trowulan Sebagai Kawasan Cagar Budaya Peringkat Nasional.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/896/Kpts/013/2013 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Perluasan Area Perlindungan Situs

Candi Kedaton/Sumur Uspas Balai Pelestarian Cagar Budaya
Mojokerto.
Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto nomor 9 tahun 2012 tentang Rencana
Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto tahun 2012-2032