

**IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK JALAN
DI JALAN LINTAS SELATAN (JLS) YANG MELEWATI KAWASAN HUTAN
DI DESA SINDUREJO, KECAMATAN GEDANGAN, KABUPATEN MALANG**

JURNAL



Oleh:

DENI GRAHA PURWANDHANI, S.H.

NIM. 126010200111039

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2015

**IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK JALAN
DI JALAN LINTAS SELATAN (JLS) YANG MELEWATI KAWASAN HUTAN
DI DESA SINDUREJO, KECAMATAN GEDANGAN, KABUPATEN MALANG**

Deni Graha Purwandhani¹, Moh. Bakri², Endang Sri Kawuryan³

Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505
Email: dhenygraaha@yahoo.com

Abstract

The construction of public facilities in need of land. If in terms of land supply is reasonably widespread, then still the construction of public facility does not meet the constraints. But the issue is that natural resources are finite, and never gain breadth. In line with the population and improvement of the dynamic aspirations of the community, the demands of the development for general interest increasingly to the forefront. However this activity to meet the demands of dealing with increasingly limited land availability and the land market has not yet woken up properly. This prompted a rise in land prices is less restrained, especially in urban areas. This condition is also pushing the speculators action seeking land profiteers (rent seeking) towards any transaction of land. Even the Act of speculators this land often interfere with the smooth running of the allocation of development that requires ground so complicate the provision of land for the construction of public interest and raises high cost economy.

The purpose in this paper is to find out what factors hampered and know the right strategies and needs to be done by the relevant parties in the settlement of obstacles in the procurement of land for road construction in Jalan Lintas Selatan (JLS) that passes through the forest area in the village of Sindurejo, district Gedangan, Malang.

In this paper using the method of empirical legal studies and law based fieldwork. The factors that hampered i.e. difficulty looking for compensation land forest areas as well as in terms of the culture of the law society that still has a magic religious.

How to solve the bottleneck is the prospective land compensation in Situbondo, while the related regulation of the Minister of Forestry of p. 18/Menhut-II/2011 is there has been no settlement of loan use forest area and approach people per person over the harmonious Jalan Lintas Selatan (JLS) of Malang.

Key words: *procurement of land for roads, forest area*

¹ Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

² Pembimbing Utama, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³ Pembimbing Kedua, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Abstrak

Pembangunan fasilitas-fasilitas umum membutuhkan tanah. Apabila dalam hal persediaan tanah dirasa masih luas, maka pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui kendala. Namun persoalan tanah tersebut merupakan sumber daya alam yang bersifat terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya.

Sejalan dengan pertambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah kurang terkendali, terutama di perkotaan. Kondisi ini juga mendorong para spekulan tanah melakukan tindakan mencari untung (*rent seeking*) terhadap setiap transaksi tanah. Bahkan tindakan spekulan tanah ini kerap mengganggu kelancaran alokasi pembangunan yang memerlukan tanah sehingga menyulitkan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan kepentingan umum dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Tujuan dalam tulisan ini adalah mengetahui faktor apa yang menjadi penghambat dan mengetahui strategi yang tepat dan perlu dilakukan oleh pihak terkait dalam penyelesaian hambatan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) yang melewati kawasan hutan di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang.

Dalam tulisan ini menggunakan metode hukum empiris yang mendasarkan kajian hukum dan studi lapangan.

Faktor yang menjadi penghambat yaitu sulitnya mencari lahan kompensasi kawasan hutan serta dari segi budaya hukum masyarakat yang masih memiliki magic religius.

Cara menyelesaikan hambatan adalah adanya calon lahan kompensasi di Kabupaten Situbondo, sedangkan terkait Peraturan Menteri Kehutanan P.18/Menhut-II/2011 adalah belum ada penyelesaian atas pinjam pakai kawasan hutan serta melakukan pendekatan orang per orang atas terbangunnya Jalan Lintas Selatan Kabupaten Malang.

Kata kunci: pengadaan tanah untuk jalan, kawasan hutan

Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting bagi kelangsungan hidup umat manusia. Tanah juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional, hal ini menunjukkan bahwa adanya pertalian yang erat antara hubungan manusia dengan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat untuk mata pencaharian manusia.

Pembangunan fasilitas-fasilitas umum tersebut membutuhkan tanah sebagai wadahnya. Apabila dalam hal persediaan tanah dirasa masih luas, maka pembangunan

fasilitas umum tersebut tidak menemui kendala. Namun persoalan tanah tersebut merupakan sumber daya alam yang bersifat terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya.

Sejalan dengan pertambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah kurang terkendali, terutama di perkotaan. Kondisi ini juga mendorong para spekulan tanah melakukan tindakan mencari untung (*rent seeking*) terhadap setiap transaksi tanah. Bahkan tindakan spekulan tanah ini kerap mengganggu kelancaran alokasi pembangunan yang memerlukan tanah sehingga menyulitkan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan kepentingan umum dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Dalam rangka pemanfaatan tanah, salah satu prinsip dasar yang diletakkan oleh pemerintah adalah untuk sebesar mungkin untuk kemakmuran rakyat, yaitu dengan cara meletakkan kepentingan nasional diatas kepentingan individu sekalipun ini tidak berarti kepentingan individu atau golongan tertentu dapat dikorbankan begitu saja untuk kepentingan umum. Hal ini terlihat secara tegas dalam berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yaitu: Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, menunjukkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁴

Dalam pemakaian sesuatu hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat seperti juga dalam bunyi Pasal 33 UUD 1945, yaitu "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat". Walaupun Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak mencantumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial, namun harus di tafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik primer diartikan hak milik itu tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Dengan demikian pengertian fungsi sosial dari pada tanah adalah jalan kompromi atau hak mutlak dari tanah seperti tersebut dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria. Bahwa keperluan tanah tidak saja diperkenankan semata-mata

⁴ Pasal 6, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**.

untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk pribadi maupun bermanfaat untuk masyarakat.

Dengan demikian dapat disimpulkan hak atas tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria berarti bukan saja hak milik tetapi sernua hak atas tanah dalam arti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai mempunyai fungsi sosial⁵, dengan ini berarti semua hak atas tanah dapat mengisi kepentingan nasional dari rakyat untuk kemakmuran rakyat.

Pada saat ini telah disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diundangkannya pada tanggal 14 Januari 2012 dalam Lembaran Negara RI Nomor 22 Tahun 2012. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sebelumnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 masih memberikan pilihan kepada investor atau instansi terkait. Dalam hal ini instansi bisa tetap menggunakan aturan lama atau memakai peraturan perundang-undangan baru tersebut. Hal ini telah diatur dalam pasal transisi. Pemilihan untuk menggunakan undang-undang itu ketika lahan sudah terbebaskan meski masih di bawah 10 % sangat bergantung pada instansi, atau investor yang menggunakan⁶. Bila investor ingin proses pembebasan lahan menggunakan undang-undang baru maka proses ini harus mengikuti aturan tersebut secara penuh, yakni memulai kembali proses pembebasan lahan dari awal musyawarah penentuan harga dengan masyarakat.

Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang ditentukan, beserta bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Proses musyawarah yang dilakukan oleh Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja pembebasan tanah dan pemegang hak ditujukan untuk memastikan bahwa pemegang hak memperoleh ganti kerugian yang layak terhadap tanahnya. Ganti kerugian itu dapat berupa

⁵ Pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

⁶ Bernhard Limbong, **Hukum Agraria Nasional**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 319.

uang, tanah pengganti (*ruislag*), pemukiman kembali (relokasi) atau pembangunan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dalam proses pengadaan tanah ada kendala-kendala yang timbul dengan berbagai bentrokan kepentingan, di salah satu sisi pemerintah/pihak swasta membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, disisi lain masyarakat membutuhkan lahan

Konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi. Oleh karena itu usaha pencegahan, penanganan dan penyelesaian harus memperhitungkan berbagai aspek baik hukum maupun non hukum.

Seringkali penanganan dan penyelesaian terhadap sengketa dan konflik pertanahan dihadapkan oleh dilema-dilema antara berbagai kepentingan yang sama-sama penting. Mencari keseimbangan atau *win-win solution* atas konflik yang sudah terjadi jelas membutuhkan upaya yang tidak mudah. Karena itu dibutuhkan pemahaman mengenai akar konflik, faktor pendukung dan faktor pencetusnya sehingga dapat dirumuskan strategi dan solusinya.

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah melalui lahan masyarakat seringkali berdampak dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan pembangunan tersebut menimbulkan suatu kompleksitas yang disebabkan antara masyarakat dengan lembaga pemerintah atau antar lembaga-lembaga yang berkaitan dengan pembangunan.

Adanya kompleksitas pengadaan lahan tersebut rentan menyebabkan pembangunan infrastruktur menjadi terhambat. Namun dalam realitanya proses pembangunan infrastruktur tidak selamanya berjalan mulus, apalagi terkait dengan lahan milik masyarakat maupun milik Perhutani.

Seperti halnya yang terjadi dalam pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS), pengadaan lahan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten Malang, sedangkan pembangunan infrastruktur, seperti jalan dan jembatan menjadi urusan Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Pusat.

Menurut catatan Bappeda, lahan Perhutani yang dipakai untuk Jalan Lintas Selatan (JLS) di wilayah Kabupaten Malang sekitar 148 Hektar, menyebar di beberapa kecamatan. Jadi, nantinya pemerintah Kabupaten Malang juga harus menyediakan lahan pengganti seluas ini. Hanya saja lahan pengganti itu tidak harus berada di Kabupaten

Malang. Boleh berada di daerah lain, asal masih berada di wilayah Provinsi Jawa Timur, namun harus tetap mendapat persetujuan dari Kementerian Kehutanan.

Jalan Lintas Selatan (JLS) ditetapkan sebagai skala prioritas karena pembangunan jalan tersebut bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Akan ada delapan kabupaten yang terlewati Jalan Lintas Selatan (JLS). Selain Kabupaten Malang, tujuh kabupaten lainnya yaitu Banyuwangi, Jember, Lumajang, Blitar, Tulungagung, Trenggalek, Pacitan.

Kelanjutan Jalan Lintas Selatan (JLS) sangat diperlukan, karena dampak ekonominya sangat tinggi, termasuk bidang pariwisata. Keberadaan Jalan Lintas Selatan (JLS) memang sangat dibutuhkan masyarakat, terutama masyarakat Malang Selatan, karena bisa membuka akses perekonomian dan meningkatkan pendapatan perkapita penduduk.

Dari sisi pariwisata, Jalan Lintas Selatan (JLS) bisa membuka akses pariwisata Jawa Timur bagian selatan. Turis asing dari Bali yang akan melanjutkan perjalanan ke Yogyakarta misalnya, bisa menempuh jalan darat lewat selatan. Pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS), khususnya di Kabupaten Malang adalah sebagai salah satu upaya pemerintah untuk memberikan kemudahan akses transportasi untuk menjangkau sentra pelayanan, baik ekonomi, pendidikan maupun kesehatan.

Total Jalan Lintas Selatan (JLS) Jawa Timur adalah 600 kilometer. Sedangkan di Kabupaten Malang sendiri panjangnya 124,3 kilometer. Sedangkan kecamatan-kecamatan di Kabupaten Malang yang akan dilalui Jalan Lintas Selatan (JLS) diantaranya : Donomulyo, Dampit, Sumbermanjing Wetan, Ampelgading, Gedangan dan Kalipare. Dari total jalan sepanjang 124,3 kilometer yang melewati Kabupaten Malang, pembebasan tanah baru terealisasi sekitar 60%.⁷

Hingga tahun 2008 lalu, Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang yang sudah dibebaskan adalah 63,3 Kilometer. Itu artinya masih ada 61 kilometer jalan lagi yang masih belum dibebaskan. Dari lahan yang belum terbebaskan, 148 Ha di antaranya adalah milik Perhutani, sedangkan sisanya milik masyarakat.⁸

Ketersediaan lahan pengganti menjadi penghambat percepatan pembangunan proyek Jalan Lintas Selatan (JLS) yang ada di Jawa Timur. Dari delapan kabupaten yang

⁷ Hasil wawancara dengan Bapak X, staf Perhutani KPH Malang bagian Agraria, 19 Mei 2014.

⁸ Hasil wawancara dengan Bapak X, staf Pemerintah Kabupaten Malang bagian Pertanian, 19 Mei 2014.

dilalui Jalan Lintas Selatan (JLS), baru dua kabupaten yang sudah menyiapkannya. Itupun masih sebagian kecilnya saja.

Izin dispensasi diberikan untuk dapat dikerjakan dan telah memenuhi semua persyaratannya kecuali lahan pengganti. Izin pinjam pakai lahan dapat dikeluarkan kalau lahan penggantinya sudah siap dan memenuhi persyaratan. Persiapan lahan pengganti dan izin dispensasi disesuaikan dengan kemampuan anggaran Pemerintah Daerah.

Sesuai dengan aturan Kementerian Kehutanan, pinjam pakai kawasan hutan harus menyediakan lahan penggantinya. Tanah hutan yang akan digunakan Jalan Lintas Selatan (JLS) harus diganti dengan lahan baru yang menyatu dengan lahan hutan. Lahan Perhutani yang digunakan untuk Jalan Lintas Selatan (JLS) mencapai 631,354 Ha.

Menurut Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.18/Menhut-II/2011 Pasal 1 ayat 8, Ijin Pinjam Pakai Kawasan Hutan adalah izin yang diberikan untuk menggunakan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan.

Karena keterbatasan anggaran, penyediaan lahan pengganti belum terpenuhi semuanya, termasuk di Kabupaten Malang. Bukan hal yang mudah untuk mencari lahan seluas 148 Ha yang memiliki banyak persyaratan, antara lain harus menyatu dengan lahan hutan yang sudah ada dan bukan lahan kering dan lain sebagainya.

Diharapkan penggantian lahan Perhutani dapat segera dilakukan, agar lahan yang akan digunakan Jalan Lintas Selatan (JLS) dapat tuntas semuanya. Meski masih ada lahan Perhutani yang belum dapat digunakan sampai dengan akhir tahun 2012, dari rencana pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) sepanjang 93 Km di wilayah Kabupaten Malang, pembukaan lahan sudah mencapai 57 Km, pengaspalan jalan 13,9 Km, perbaikan grade 26 Km dan pembangunan jembatan sebanyak 9 buah dari 24 jembatan yang direncanakan.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga akan turun tangan dalam menyelesaikan semua kendala yang saat ini menjadi hambatan. Diharapkan adanya solusi yang baik dari peraturan perundang-undangan yang bisa dimanfaatkan. Sehingga Perhutani, masyarakat dan pemerintah bisa saling diuntungkan.

Kendala yang dihadapi oleh Perhutani diantaranya adalah tanah pengganti yang masih belum ada yang akan dijadikan oleh Pemerintah Kabupaten sebagai pengganti (kompensasi) tanah atas pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang.

Permintaan dari Perhutani bahwa tanah pengganti harus berada di dekat kawasan hutan. Selain itu permasalahan yang di hadapi adalah besarnya nilai tuntutan ganti kerugian atas tanaman milik Perhutani yang ditebang untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS).

Sedangkan kendala yang di hadapi oleh masyarakat dengan adanya pembebasan lahan untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) adalah belum terselesaikannya pembayaran nilai ganti rugi yang diberikan Pemerintah Kabupaten Malang kepada masyarakat.

Bertitik tolak dari terselenggaranya pelaksanaan kegiatan pembangunan proyek jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) ini, timbul keinginan penulis untuk meneliti tentang adanya pemberian kompensasi lahan pengganti milik Perhutani serta kesulitan apa yang terjadi di lapangan tentang permasalahan yang muncul, yaitu belum tersedianya lahan pengganti. Mengingat proyek tersebut dilaksanakan dari tahun 2008 hingga sekarang masih berlangsung, maka pelaksanaan proyek tersebut terkait dengan peraturan perundang-undangan yakni Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang kemudian diperbaharui dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Jurnal ini menggunakan hukum empiris yang mendasarkan kajian hukum dan studi lapangan. Mengkaji Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Di Jalan Lintas Selatan (JLS) Yang Melewati Kawasan Hutan di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang), yang didasarkan pada data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) sebagai sumber informasi utama.

Pendekatan yang digunakan dalam jurnal ini adalah *yuridis sosiologis*, yaitu jurnal hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, artinya disamping melihat ketentuan undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, juga melihat langsung yang terjadi di lapangan atau *field research* melalui proses wawancara dan dialog dengan informan.

Sedangkan pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisa norma dan peraturan perundang-undangan yang mengacu pada kepastian hukum dan nilai-nilai kesejahteraan atau keadilan dalam masyarakat. Dari kedua data tersebut dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan dalam jurnal ini.

Teknik Pengumpulan Data dalam tulisan ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara terstruktur kepada para responden. Sedangkan teknik penentuan sampelnya dengan cara memilih pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) diantaranya Kepala Bagian Pertanahan Kabupaten Malang dan Kepala Urusan Hukum Dan Agraria Perhutani Kabupaten Malang. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi.

Pembahasan

A. Gambaran Umum Lokasi

Malang dikenal sebagai salah satu daerah tujuan wisata utama di Jawa Timur. Sebagian besar wilayahnya merupakan pegunungan yang berhawa sejuk. Kabupaten Malang sebagai salah satu provinsi di Jawa Timur yang mempunyai sistem pemerintahan yang sama dengan kabupaten-kabupaten lain. Unit pemerintahan dibawah kabupaten secara langsung adalah kecamatan, masing-masing kecamatan terdiri dari beberapa desa, dari masing-masing desa terdiri dari beberapa dusun. Berdasarkan tingkat perkembangan setiap desa dapat dikelompokkan menjadi 3 tingkat, yaitu desa swadaya, desa swakarsa, dan desa swasembada.

Kabupaten Malang adalah salah satu kabupaten di Indonesia yang terletak di propinsi Jawa Timur dan merupakan kabupaten yang terluas wilayahnya dari 37 kabupaten/kotamadya yang ada di Jawa Timur. Hal ini didukung dengan luas wilayahnya 3.348 km² atau sama dengan 334.800 ha dan jumlah penduduknya 2.346.710 jiwa, terbesar kedua setelah kotamadya Surabaya. Kabupaten Malang juga dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi diantaranya dari pertanian, perkebunan, tanaman obat keluarga dan lain sebagainya. Disamping itu juga dikenal dengan obyek-obyek wisatanya.

Kabupaten Malang memiliki batas-batas wilayah yang meliputi:

Sebelah Utara : Kabupaten Jombang, Kabupaten Mojokerto, Kota Batu dan
Kabupaten Pasuruan;

Sebelah Timur : Kabupaten Lumajang.

Sebelah Selatan : Samudra Hindia.

Sebelah Barat : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri.⁹

Hingga tahun 2008 lalu, Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang yang sudah dibebaskan adalah 63,3 Kilometer. Itu artinya masih ada 61 kilometer jalan yang masih belum dibebaskan. Dari lahan yang belum terbebaskan, 148 Hektar di antaranya adalah milik Perhutani. Sedangkan sisanya milik masyarakat setempat.

Dari total jalan sepanjang 124,3 kilometer yang melewati Kabupaten Malang, pembebasan tanah baru terealisasikan sekitar 60%.

Ketersediaan lahan pengganti menjadi penghambat percepatan pembangunan proyek Jalan Lintas Selatan (JLS) yang ada di Jawa Timur. Dari delapan kabupaten yang dilalui Jalan Lintas Selatan (JLS), baru dua kabupaten yang sudah menyiapkannya, itupun masih sebagian kecilnya saja.

B. Faktor yang Menjadi Penghambat dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) yang Melewati Kawasan Hutan di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Subianto, S.Sos., M.Si., hambatan yang sampai saat ini belum dapat diselesaikan terkait dengan pengadaan tanah. Faktor yang menjadi kendala dalam pengadaan tanah adalah sulitnya mencari lahan pengganti yang berada dalam satu wilayah dengan Perhutani selaku penguasa di kawasan hutan. Persyaratan yang dikehendaki harus sesuai dengan aturan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P. 18/Menhut-II/ 2011. Diantaranya salah satu persyaratan tersebut adalah adanya lahan pengganti yang berdekatan atau berbatasan dengan hutan. Dimaksudkan agar lahan kompensasi diharapkan bisa disatukan dalam satu wilayah. Dengan harapan apabila lahan pengganti tersebut sesuai dengan apa yang diminta oleh pihak perhutani maka, memudahkan dalam penyediaan lahan kompensasi, pemeriksaan dalam rangka penilaian teknis lebih mudah, dan efisiensi biaya.

⁹ Sumber: Data Statistik Kabupaten Malang Tahun 2013.

Permintaan dari pihak Perhutani sangat sulit untuk direalisasikan. Karena permintaan dari pihak Perhutani menuntut lahan pengganti tersebut sesuai dengan Permenhut Nomor P. 18/Menhut-II/ 2011 Pasal 32 Ayat (1), yaitu:

1. Letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan,
2. Terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi yang sama,
3. Dapat dihutankan kembali secara konvensional,
4. Tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan, dibuktikan dengan keterangan Desa/Camat/BPN.
5. Mendapat rekomendasi dari Gubernur atau Bupati/Walikota.

Selain hal tersebut, terbenturnya peraturan dari masing-masing instansi yang membidangi diadakannya pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang sehingga sulit mencari titik temu yang sesuai. Benturan peraturan tersebut terkait dengan aturan adanya sistem pinjam pakai yang diajukan oleh pihak Perhutani meskipun nantinya lahan pengganti sudah dipenuhi dan telah diserahkan kepada pihak Perhutani.

Disatu sisi dari pihak Pemerintah Daerah menilai bahwa sistem atau aturan yang diterapkan oleh pihak Perhutani tidak sesuai dengan unsur-unsur keadilan. Ketidakadilan tersebut menurut Bapak Subianto, S.Sos., M.Si., terletak pada Peraturan Menteri Kehutanan yang mana tetap menghendaki adanya sistem pinjam pakai lahan meskipun lahan pengganti telah diserahkan sebagai gantinya.

Untuk sementara waktu agar jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang bisa terealisasi, pihak Pemerintah Kabupaten Malang hanya berusaha untuk terus memperpanjang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan seluas 148,14 Ha selama lahan kompensasi atas pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) belum di dapatkan. Karena hanya dengan perpanjangan persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan tersebutlah program pemerintah yang mencanangkan adanya jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang bisa terlaksana, selama belum ada lahan pengganti.

Pihak pemerintah Kabupaten Malang dalam hal ini tetap berusaha untuk mencarikan lahan pengganti meskipun nantinya lahan pengganti tersebut terletak diluar wilayah Kabupaten Malang.

Menurut Bapak Subianto, S.Sos., M.Si., jika tidak bisa mendapatkan lahan yang berada di wilayah Kabupaten Malang maka pihaknya akan berusaha mencari lahan diluar wilayah Kabupaten Malang yang mungkin sesuai dengan persyaratan yang diajukan oleh pihak Perhutani dan wilayah tersebut diperbolehkan untuk dijadikan lahan pengganti oleh daerah setempat. Untuk pencarian lahan pengganti yang berada diluar wilayah Kabupaten Malang, Pemerintah Kabupaten Malang masih harus bekerjasama dengan pemerintah daerah lain yang dianggap memiliki wilayah agar bisa mendapatkan lahan pengganti tersebut.

Jika dilihat dari substansi hukum, proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) masih menyisakan kendala yang belum bisa terselesaikan. Diantaranya sulitnya mencari lahan kompensasi kawasan hutan yang digunakan untuk pembangunan JLS Kabupaten Malang, karena terkendala dengan syarat-syarat yang ada pada Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 serta pedoman pinjam pakai kawasan hutan.

Secara struktur hukum, dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalur Lintas Selatan di Kabupaten Malang tidak mengalami kendala yang berarti. Peran Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang harus melaksanakan dan melakukan fungsi dan perannya dengan baik dan benar, terutama dalam penanganan dan pembinaan terhadap permasalahan yang akan timbul ke permukaan mengenai pengadaan tanah.

Dilihat dari kultur budaya hukum, tingkat kesadaran hukum masyarakat di wilayah tersebut tinggi atau rendah bisa dilihat dari budaya hukumnya, apabila budaya hukumnya cenderung positif maka masyarakat akan proaktif terhadap citra hukum ataupun norma-norma tertentu. Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang, maka penerapan hukum harus pandai-pandai membaca dan menganalisa realitas sosial. Hukum ataupun norma-norma yang dibuat itu bukan untuk penguasa daerah setempat tetapi untuk masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Subianto, S.Sos., M.Si., kesulitan mencari lahan pengganti tersebut diantaranya karena faktor kepercayaan masyarakat pemilik lahan pengganti tersebut yang masih rendah. Rata-rata dari masyarakat masih memiliki magic religius, antara lain adanya suatu punden atau tempat yang disakralkan oleh masyarakat setempat bahkan ada juga masyarakat yang masih mempercayai

adanya tanah warisan yang tidak boleh dijual oleh leluhurnya. Sehingga berpengaruh pada sulit atau lambatnya pemerintah Kabupaten Malang dalam pencarian lahan pengganti untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang.

C. Cara Menyelesaikan Hambatan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) yang Melewati Kawasan Hutan di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang

Adapun cara untuk menyelesaikan permasalahan terkait dengan kompensasi lahan pengganti atas pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang, menurut Bapak Subianto adalah Pemerintah Kabupaten Malang mengajukan surat kepada Menteri Kehutanan Nomor: 050/1056/421.202/2008, tanggal 5 Juni 2008 tentang Permohonan Penggunaan Kawasan Hutan di KPH Malang untuk Pembangunan JLS Kabupaten Malang. Kemudian surat permohonan tersebut dibalas oleh Menteri Kehutanan Nomor: S.536/Menhut-VII/2009, tanggal 7 Juli 2009 tentang Persetujuan Prinsip Penggunaan Kawasan Hutan seluas $\pm 148,14$ Ha untuk Pembangunan JLS Jawa Timur atas nama Bupati Malang di Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur.

Menurut Surat Keputusan Menteri Kehutanan dengan Nomor: S.536/Menhut-VII/2009, Bupati Malang dibebani kewajiban sebagai berikut:

- a. Menyediakan dan menyerahkan lahan bukan kawasan hutan kepada Departemen Kehutanan seluas $\pm 148,14$ Ha yang "*clear and clean*" sebagai kompensasi atas kawasan hutan yang digunakan.
- b. Menanggung biaya tata batas pinjam pakai kawasan hutan
- c. Menanggung biaya inventarisasi tegakan.
- d. Menanggung biaya pengukuhan kawasan hutanyang berasal dari lahan kompensasi.
- e. Melaksanakan dan menanggung biaya reboisasi atas lahan kompensasi.
- f. Melaksanakan reklamasi dan reboisasi pada kawasan hutan yang sudah tidak dipergunakan tanpa menunggu selesainya jangka waktu pinjam pakai kawasan hutan.
- g. Menyelenggarakan perlindungan hutan
- h. Memberikan kemudahan bagi aparat kehutanan baik pusat maupun daerah sewaktu melakukan monitoring dan evaluasi di lapangan
- i. Menanggung seluruh biaya sebagai akibat adanya pinjam pakai kawasan hutan

- j. Mengingat pemenuhan kewajiban-kewajiban huruf f, g, h, dan i dilaksanakannya pada saat terbit izin pinjam pakai kawasan hutan, maka pemohon wajib membuat surat pernyataan di depan notaris.
- k. Membayar ganti rugi nilai tegakan kepada perum perhutani
- l. Membayar PSDH dan DR kepada pemerintahan sesuai ketentuan yang berlaku.
- m. Membayar biaya investasi pengelolaan hutan atau pemanfaatan hutan kepada perum perhutani akibat penggunaan kawasan hutan sesuai dengan luas areal hutan tanaman yang dipinjam pakai dan jangka waktu pinjam pakai kawasan.
- n. Mengkoordinasikan kegiatan kepada Instansi Kehutanan setempat, Perum Perhutani Unit II Jawa Timur dan instansi terkait lainnya.

Kemudian Bupati Malang mengeluarkan Keputusan Bupati Malang Nomor: 180/329/KEP/421.013/2011, tertanggal 19 Mei 2011, tentang Tim Koordinasi Pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Jawa Timur di Kabupaten Malang. Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja dibentuk untuk membuat dan menyusun langkah apa saja yang akan ditempuh dalam pengadaan tanah bagi terlaksananya pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang. Dengan melakukan berbagai kegiatan pendahuluan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang, maka diharapkan akan memperlancar proses pencarian lahan kompensasi.

Adapun Tim Koordinasi Pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Jawa Timur di Kabupaten Malang. Tim tersebut mempunyai tugas:

- a. Mengambil langkah-langkah strategis, akomodatif dan koordinatif dalam rangka perencanaan pelaksanaan pembangunan JLS di Kabupaten Malang.
- b. Merumuskan dan menyelaraskan kegiatan pembangunan jalan sebagaimana dimaksud pada huruf a dengan program pembangunan Kabupaten Malang.
- c. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas Tim kepada Bupati Malang melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Malang.

Pada perpanjangan persetujuan prinsip yang kedua tentang penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan JLS Jawa Timur ± 148,14 Ha atas nama Bupati Malang di Kabupaten Malang dengan surat Nomor: S.785/Menhut-VII/PKH/2013, tertanggal 22 Juli 2013. Bupati Malang kembali dibebani kewajiban sebagai berikut:

- a. Melaksanakan tata batas kawasan hutan yang dipinjam pakai yang belum diselesaikan seluas $\pm 58,34$ Ha.
- b. Melaksanakan inventarisasi tegakan.
- c. Menyediakan dan menyerahkan lahan kompensasi yang tidak bermasalah di lapangan (*de facto* dan *de jure*) untuk ditunjuk menjadi kawasan hutan dengan rasio 1:1.
- d. Melaksanakan pengukuran lahan kompensasi dan dipetakan sesuai dengan kaidah pemetaan.
- e. Membuat pernyataan dalam bentuk akta notariil yang berisi pertanggungjawaban apabila pada saat pelaksanaan tata batas lahan kompensasi di lapangan terdapat permasalahan teknis dan hukum.
- f. Menyerahkan lahan kompensasi dan menandatangani berita acara serah terima lahan kompensasi kepada Kementerian Kehutanan.

Untuk sementara waktu agar jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang bisa terealisasi, pihak Pemerintah Kabupaten Malang hanya berusaha untuk terus memperpanjang persetujuan prinsip penggunaan kawasan hutan seluas 148,14 Ha selama lahan kompensasi atas pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) belum di dapatkan. Karena hanya dengan perpanjangan persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan tersebut program pemerintah yang mencanangkan adanya jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang bisa terlaksana, selama belum ada lahan pengganti.

Calon lahan kompensasi tersebut terletak di Desa Gentong, Kecamatan Taman Krocok, Kabupaten Bondowoso, seluas ± 150 Ha dan berbatasan langsung dengan kawasan hutan.

Untuk proses pencarian lahan kompensasi, Pemerintah Kabupaten Malang terlebih dahulu melakukan proses pemeriksaan lapangan terhadap calon lahan kompensasi, yang disediakan dan ditunjukkan dalam rangka pinjam pakai kawasan hutan untuk pembangunan JLS Kabupaten Malang di wilayah kerja Perhutani KPH Bondowoso Kabupaten Bondowoso.

Kemudian pada hari Jum'at, 23 Mei 2014 yang bertempat di Kantor Desa Gentong, Kecamatan Taman Krocok, Kabupaten Bondowoso dilaksanakan sosialisasi yang pertama oleh pemerintah Kabupaten Malang kepada masyarakat yang tanahnya akan di gunakan sebagai calon lahan pengganti atas di bangunnya Jalan Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang.

Adapun sosialisasi tersebut terkait tentang manfaat, maksud dan tujuan pengadaan tanah untuk lahan kompensasi kawasan hutan yang digunakan untuk pembangunan JLS serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari pemilik tanah. Diharapkan pengadaan tanah ini memberikan manfaat ekonomis, ekologis, sosial serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam sosialisasi tersebut dihadiri oleh pemilik tanah, Asisten Pemerintahan Kabupaten Bondowoso, Asisten Pemerintahan Kabupaten Malang, Kepala Bagian Pertanahan Sekretaris Daerah Kabupaten Malang, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bondowoso, Camat Taman Krocok, Koramil Taman Krocok, Polsek Taman Krocok.

Dengan dilakukannya sosialisasi pada tanggal tersebut diatas, pada akhirnya masyarakat (pemilik tanah) memahami manfaat, maksud dan tujuan pembangunan yang selanjutnya menyetujui dan mendukung rencana pengadaan tanah untuk lahan kompensasi kawasan hutan yang digunakan untuk pembangunan JLS Kabupaten Malang. Pemilik Tanah menyatakan bersedia melepaskan tanahnya untuk lahan kompensasi kawasan hutan dalam pembangunan JLS Kabupaten Malang serta menetapkan besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah. Yang pada akhirnya para pemilik tanah menyetujui serta mendukung pelaksanaan (pengukuran, inventarisasi dokumen tanah, dsb) pengadaan tanah untuk lahan kompensasi kawasan hutan yang digunakan untuk pembangunan JLS Kabupaten Malang. Pemilik tanah juga menyetujui pelaksanaan pengadaan tanah secara bersamaan diseluruh lokasi pengadaan tanah (tidak per bagian).

Ditinjau dari substansi hukum, sampai saat ini belum ada penyelesaian dari pemerintah terkait dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Karena didalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan atas di banggunya Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang tersebut kurang mencerminkan sikap keadilan. Letak ketidakadilannya adalah pemerintah Kabupaten Malang tetap melakukan ijin pinjam pakai kawasan hutan atas terbangunnya Jalan lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang yang melewati kawasan hutan meskipun lahan kompensasi telah diserahkan kepada pihak Perhutani.

Secara struktur hukum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalur Lintas Selatan (JLS) di Kabupaten Malang, tidak mengalami kendala yang berarti. Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja pengadaan tanah untuk lahan kompensasi atas terbangunnya Jalan

Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang bisa menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara maksimal karena diupayakan telah memahami dan melaksanakan ketentuan-ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ditinjau dari budaya hukum, dengan dibangunnya Jalan Lintas Selatan (JLS) diharapkan kedepannya akan meningkatkan perekonomian warga serta akan meningkatkan potensi pariwisata di daerah tersebut. Maka warga masyarakat pemilik tanah calon lahan kompensasi terlebih dahulu harus diberi sosialisasi terkait pentingnya dibangun Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang. Salah satu cara sosialisasi adalah dengan melakukan pendekatan secara persuasif maupun personal (orang per orang), dengan melibatkan tokoh masyarakat setempat beserta warga disekitar lokasi lahan yang akan digunakan sebagai lahan pengganti.

Simpulan

Jurnal ini menyimpulkan bahwa sulitnya mencari kompensasi lahan pengganti yang akan diberikan kepada pihak Perhutani karena terbentur persyaratan yang ada di dalam peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 serta pihak Perhutani berpegang pada Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Faktor budaya hukum dari masyarakat yang masih rendah, rata-rata dari masyarakat masih memiliki *magic religius*, antara lain adanya suatu punden atau tempat yang disakralkan oleh masyarakat setempat. Bahkan ada juga masyarakat yang masih mempercayai adanya tanah warisan yang tidak boleh dijual oleh leluhurnya. Sehingga berpengaruh pada sulit atau lambatnya pemerintah Kabupaten Malang dalam pencarian lahan pengganti untuk pembangunan Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang.

Calon lahan kompensasi atas pembangunan jalan di Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang terletak di Desa Gentong, Kecamatan Taman Krocok, Kabupaten Bondowoso, seluas ± 150 Ha dan berbatasan langsung dengan kawasan hutan.

Pemerintah belum ada penyelesaian hingga saat ini terkait dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.18/Menhut-II/2011 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan karena didalam Peraturan tersebut kurang mencerminkan sikap keadilan

Di wilayah calon lahan kompensasi pihak-pihak terkait harus melakukan pendekatan/sosialisasi secara persuasif maupun personal (orang per orang), dengan

melibatkan tokoh masyarakat setempat beserta warga disekitar lokasi lahan yang akan digunakan sebagai lahan pengganti untuk Jalan Lintas Selatan (JLS) Kabupaten Malang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto Suharsimi, 2006, **Prosedur Jurnal, Suatu Pendekatan Praktik**, Rineka Cipta, Jakarta.
- Bagir Manan, 2000, **Wewenang Propinsi, Kabupaten, Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah**, Makalah pada seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang, Fakultas Hukum Universitas Pajajaran, Bandung.
- Bernhard Limbong, 2012, **Hukum Agraria Nasional**, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Irwan Soerodjo, 2003, **Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia**, Arkola, Jakarta.
- John Salindeho, 1988, **Masalah Tanah dalam Pembangunan**, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, 2008, **Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya**, Cetakan Pertama, Jakarta: Kompas.
- _____, 2009, **Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya**, Cetakan Kedua, Jakarta: Kompas.
- Mudakir Iskandarsyah, 2010, **Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum**, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Salim, H.S., S.H., M.S., **Dasar-Dasar Hukum Kehutanan**, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta: 2006

Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.18/Menhut-II/2011 tentang **Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan**.
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2010 tentang **Penggunaan Kawasan Hutan**.
- Staf Perhutani KPH Malang bagian Agraria, 19 Mei 2014.
- Staf Pemerintah Kabupaten Malang bagian Pertanahan, 19 Mei 2014.
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang **Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang **Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**.
- Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang **Kehutanan**.