

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Terhadap Kepentingan Umum Dalam Perlindungan Lahan Pertanian

Mat Dadi, Zaenal Arifin, Kukuh Sudarmanto, Amri Panahatan Sihotang

Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia
zaenal@usm.ac.id

Abstract

The purpose of this research was to find out and analyze the implementation of land acquisition for toll road construction and legal protection of agricultural land in relation to the construction of the Semarang-Demak toll road, Dukun Village, Karangtengah District, Demak Regency. This study uses empirical juridical legal research, with descriptive analytical research specifications. The results of the study can be concluded that the implementation of land acquisition for the construction of the Semarang-Demak toll road in Demak Regency in general is in accordance with the Land Acquisition Regulations for the Implementation of Development in the Public Interest and the deliberation stage for determining compensation has not been carried out, so that the implementation of Law Number 41 of 2009 regarding the Protection of Sustainable Food Agricultural Land, the implementation cannot be known. In the initial deliberation process there was no compensation in the form of replacement land for the agricultural land used. The temporary agreed form of compensation is cash. Future implementation should have implemented the law in the deliberation stage.

Keywords : Toll Road; Public Interest; Land Procurement

Abstrak

Tujuan dalam penelitian yang dilakukan untuk mengetahui dan menganalisa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dan perlindungan hukum lahan pertanian dalam hubungannya dengan adanya pembangunan jalan tol Semarang-Demak Desa Dukun, Kecamatan Karangtengah, Kabupaten Demak. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum yuridis empiris, dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Kabupaten Demak secara umum telah sesuai dengan Peraturan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan tahap musyawarah penentuan ganti rugi belum dilaksanakan, sehingga implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum bisa diketahui pelaksanaannya. Pada proses musyawarah awal belum ada ganti rugi berupa lahan pengganti bagi lahan pertanian yang digunakan. Bentuk ganti rugi yang disepakati sementara adalah uang tunai. Pelaksanaan yang akan datang seharusnya telah mengimplementasikan undang-undang tersebut dalam tahap musyawarah.

Kata kunci: Jalan Tol; Kepentingan Umum; Pengadaan Tanah

1. PENDAHULUAN

Tanah merupakan lapisan bumi yang paling atas sebagai salah satu sumber daya alam untuk kelangsungan hidup manusia.¹ Tanah mempunyai peranan penting bagi manusia, bahkan penguasaan tanah secara tidak sah dapat menimbulkan peperangan.² Konsep penguasaan tanah bahwa penguasaan fisik dengan yuridis dimiliki oleh pihak yang berbeda.³ Sehingga tanah mempunyai nilai ekonomis sekaligus fungsi sosial dapat diperoleh setiap orang untuk mendukung kegiatan yang diperlukan. Perumusan kebijakan pertanahan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang bertujuan untuk menyelesaikan konflik dualisme hukum agraria di Indonesia, dimana sebelumnya sebagian besar masyarakat Indonesia masih memberlakukan hukum agraria berdasarkan hukum barat dan hukum adat. Lahirnya UUPA, sebagai hukum agraria nasional diharapkan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut.⁴

Pembangunan jalan tol Trans Jawa bukan hanya mengancam ketahanan pangan nasional akibat konversi lahan pertanian dan tenaga kerja pertanian ke sektor perkotaan, namun meningkatkan konsumsi bahan bakar minyak akibat penggunaan moda transportasi jalan raya. Dampak negatifnya akan bertambah dari berkurangnya lahan terbuka hijau, termasuk hutan dan perkebunan di pulau Jawa. Mengingat pentingnya pengadaan tanah, pemerintah memandang bahwa ketentuan yang ada perlu disesuaikan dengan kondisi saat ini. Untuk mengantisipasi hal tersebut, terbitlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pengadaan tanah dilaksanakan dengan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Peraturan yang ada belum dapat menyelesaikan masalah yang muncul, pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan jalan tol Trans Jawa meninggalkan permasalahan pengkonversian lahan pertanian. Lahan pertanian dialih fungsikan sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan. Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 32 Tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan diatur mengenai tukar menukar kawasan hutan yang ditetapkan untuk: pembangunan kepentingan umum terbatas oleh pemerintah, pembangunan proyek strategis yang berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional dan kesejahteraan

¹ Yulies Tiena Masriani, "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 540, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5777>.

² Birman Simamora, "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai," *Jurnal Hukum Respublica* 17, no. 1 (2017): 1.

³ Audry Zefanya and F X Arsin Lukman, "Tolak Ukur Pemenuhan Penguasaan Fisik Atas Tanah Melalui Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah," *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 442, <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/4878/2744>.

⁴ Agus Salim, "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 176, <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2269>.

umum yang diprioritaskan oleh pemerintah, penyelesaian sengketa berupa pendudukan kawasan hutan, dan tukar-menukar sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (3).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada pokok permasalahan yang diangkat serta terdapat kelebihan dan kelemahan pada setiap penelitian sebelumnya, penulis mendapatkan 3 (tiga) penelitian sebelumnya antara lain: penelitian oleh Ansari (2020) membahas mengenai efektivitas pelaksanaan peraturan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sinjai.⁵ Kelebihan penelitian tersebut adalah pemanfaatan lahan pertanian sudah dialihfungsikan menjadi kawasan perumahan. Sedangkan kelemahan penelitian tersebut adalah peraturan pemanfaatan lahan pertanian belum dilaksanakan secara efektif dan penegakan sanksi hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian belum dilaksanakan sesuai ketentuan yang ada.

Kemudian, penelitian selanjutnya oleh Ardiyono (2021) membahas mengenai proses pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah dalam pembangunan Bendungan Nglingsis di Kabupaten Trenggalek dilaksanakan besumber pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.⁶ Kelebihan penelitian tersebut adalah panitia pelaksana sudah melakukan prosedur pelaksanaan yang sesuai dengan peraturan pengadaan tanah dan proses pemberian ganti rugi mengandung nilai keadilan yang layak dan adil sehingga tidak mengorbankan kesejahteraan masyarakat dari pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan kelemahan penelitian tersebut adalah Sebaiknya pemerintah setempat dan kantor instansi terkait melakukan sosialisasi terhadap masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah, serta panitia pelaksana pengadaan tanah harus berpedoman pada nilai keadilan yang layak dan adil.

Terakhir penelitian oleh Moeta (2020) membahas mengenai kebijakan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Konawe Kepulauan.⁷ Kelebihan penelitian tersebut adalah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum yang bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) cukup dominan dalam pengambilan kebijakan. Sedangkan kelemahan penelitian tersebut adalah ada pihak yang dirugikan oleh kebijakan pengadaan tanah, akibat jenis kompensasi yang tidak memadai, ganti rugi yang rendah, dan keterlambatan dalam pemenuhan hak pemilik tanah. Sedangkan, pada penelitian ini fokus penelitiannya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hubungannya dengan perlindungan lahan pertanian pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karangtengah, Kabupaten Demak. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol dan perlindungan hukum lahan pertanian dalam hubungannya dengan adanya pembangunan jalan tol Semarang-Demak Desa Dukun, Kecamatan Karangtengah, Kabupaten Demak.

⁵ Muh. Nur Ansari, "Efektivitas Terhadap Pelaksanaan Peraturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sinjai" (2020).

⁶ M. Stipan Bhakti Ardiyono, "Penetapan Ganti Rugi Yang Berkeadilan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Bendungan Nglingsis Di Kabupaten Trenggalek)" (2021).

⁷ Salsalman Moita, "Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Konawe Kepulauan," *Journal Publichuo* 3, no. 2 (2020): 1, <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i2.12351>.

2. METODE

Pada penelitian ini metode pendekatan yang digunakan yuridis sosiologis dan didukung data empiris atau dengan kata lain disebut sosiologis empiris dengan cara meneliti perundang-undangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang merupakan data sekunder yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya.⁸ Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis dengan memberikan gambaran secara tepat mengenai sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antargejala dalam masyarakat dan segala sesuatu yang berhubungan dengan penelitian.⁹ Jenis data yang digunakan adalah data primer dimana datanya berasal dari sumber pertama atau tempat objek penelitian, sehingga teknik pengumpulan data yang digunakan adalah pengumpulan data primer diperoleh melalui objek penelitian langsung. Metode analisis data yang digunakan adalah teknik deskriptif kualitatif dengan menggambarkan dan menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada.¹⁰ Selanjutnya dalam pengolahan data, analisis dilakukan dengan cara menguraikan hasil penelitian, maka dapat diketahui pelaksanaan pengadaan tanah dan perlindungan lahan pertanian dalam pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karangtengah, Kabupaten Demak.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak

Pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera akan meningkatkan pemabngnaan baik berupa sarana non fisil maupun fisik seperti rumah sakit, pasar, puskesmas, sekolah, jalan, jembatan dan lain-lain berupa fasilitas publik yang dapat dimanfaatkan masyarakat.¹¹ Pembangunan jalan tol merupakan salah satu upaya pemerinytah dalam meingkatkan pelayanan transpotasi publik. Untuk meningkatkan fasilitas transportasi di jalur pantura dan untuk mengurai kemacetan maka salah satu solusinya melalui pembangunan jalaon tol Semarang-Demak sebagai instrumen utama pembangunan dan merupakan proyek pemerintah Indonesia sebagai lanjutan dari jalan tol yang sudah ada yaitu, Semarang dan Surabaya.¹² Jalan tol Semarang-Demak merupakan salah satu sistem jaringan jalan yang ditetapkan dalam rangka meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan pergerakan orang dan barang/jasa serta sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi.¹³ Jalan Tol Semarang-Demak dibangun terbentang sepanjang 27 kilometer menghubungkan daerah Semarang dengan Demak,

⁸ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).

⁹ Munir Fuady, *Perbandingan Ilmu Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2007).

¹⁰ Sunarto, *Metode Penelitian Deskriptif* (Usaha Nasional, 1990).

¹¹ Embun Sari et al., "Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 50–67, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>.

¹² Ekasari Damayanti, "Pelaksanaan Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Di Kota Semarang Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa," *Journal of Politic and Government Studies* 8, no. 04 (2019): 1.

¹³ Rafida Rahmah and Departemen Teknik Sipil, "Analisis Kelayakan Jalan Tol Semarang-Demak," *Jurnal Teknis ITS* 9, no. 2 (2020): 1.

Jawa Tengah.¹⁴ Ruas jalan tol di Kabupaten Demak melanjutkan ruas jalan tol Semarang. Pelaksanaan pembangunannya akan melalui 4 (empat) Kecamatan di Kabupaten Demak yaitu: Kecamatan Sayung meliputi Desa Sriwulan, Bedono, Purwosari, Sidogemah, Sayung, Loireng, dan Tambakroto; Kecamatan Karangtengah meliputi Desa Batu, Wonokerto, Kedunguter, Dukun, Karang Sari, Pulosari, dan Grogol; Kecamatan Wonosalam meliputi Desa Karangrejo, Wonosalam, dan Kendalduyong; serta Kecamatan Demak di Kelurahan Kadilangu. Sebagian besar wilayah desa-desa tersebut merupakan tanah sawah dan merupakan pertanian aktif beririgasi yang menghasilkan padi mulai dari 1 (satu) kali setahun dan 2 (dua) kali setahun. Rata-rata penduduknya merupakan petani, baik petani pemilik tanah sawah maupun petani penggarap. Berdasarkan data yang ada, proses pelaksanaannya telah sampai pada tahap pematokan lahan yang akan digunakan, namun patok-patok tersebut telah banyak yang hilang karena terlambatnya proses pembebasan tanahnya.

Penyelenggaraan pengadaan tanah sering bersinggungan dengan isu hukum yang mendasar, seperti hak asasi manusia, prinsip keadilan, prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.¹⁵ Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol termasuk dalam kriteria pembangunan kepentingan umum.¹⁶ Penyuluhan dan sosialisasi telah dilakukan oleh pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Demak terhadap masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan jalan tol. Musyawarah mengenai ganti rugi telah dilakukan, namun hanya meliputi Kecamatan Karangtengah, dimana belum tercapai kesepakatan mengenai nilai ganti rugi yang akan diberikan, karena dari pemerintah mengusulkan sebesar 2 (dua) kali NJOP, namun dari masyarakat meminta sebesar 5 (lima) kali NJOP. Ganti rugi akan diterimakan dalam bentuk uang dan belum ada pembicaraan yang membahas adanya ganti rugi dalam bentuk lain terutama untuk tanah sawah (lahan pertanian). Pengadaan tanah yang dilakukan dalam pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Kabupaten Demak mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa, 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. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa Peraturan Presiden dibuat untuk melengkapi materi yang diperintahkan undang-undang atau berisi materi yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah. Artinya juga bahwa Peraturan Presiden sesungguhnya dibuat sebagai sarana administrasi pemerintah, namun menunjuk undang-undang dan/atau peraturan pemerintah. Keluarnya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi

¹⁴ Rachmat Mudiyo and Gata Dian Asfari, "Kajian Pengaruh Pembangunan Jalan Tol Semarang - Demak Terhadap Kinerja Jalan Raya Kaligawe," *Jurnal Planologi* 18, no. 1 (2021): 136, <https://doi.org/10.30659/jpsa.v18i1.13316>.

¹⁵ Edi Rohaedi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro, "Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum," *Palar / Pakuan Law Review* 5, no. 2 (2019): 200, <https://doi.org/10.33751/.v5i2.1192>.

¹⁶ Bambang Hardiyanto, "Kajian Yuridis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Akibat Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Semarang (Studi Di Kabupaten Boyolali)," *Dinamika Hukum* 9, no. 3 (2018): 3.

Pembangunan untuk Kepentingan Umum merupakan tindak lanjut dari *Infrastructure Summit* 2012 sehingga, peraturan tersebut dan perubahannya bukanlah materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah maka secara formil dinyatakan cacat hukum dan harus dicabut oleh Presiden.¹⁷

Dalam hal untuk memenuhi target dan mempercepat pembangunan infrastruktur jalan tol, Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mempercepat pelelangan dan mendorong pembangunan konstruksi beriringan dengan pembebasan tanah. Infrastruktur dicirikan sebagai prasarana fisik yang menyediakan sarana transportasi sosial dan ekonomi, irigasi, drainase, bangunan, dan fasilitas umum lainnya yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.¹⁸ Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Kabupaten Demak, misalnya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, namun pelaksanaan di lapangan banyak terjadi ketidaksinkronan, hal ini bisa dilihat dari pasal-pasal dalam peraturan pelaksana maupun undang-undang yang berkaitan. Pasal 18 UUPA berbunyi: “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.” Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 UUPA, ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah.

Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak, karena semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana bunyi Pasal 6 UUPA, maka kepentingan umum harus didahulukan, sedangkan kepentingan perorangan selama tidak menghalangi kepentingan umum tetap diakui sebagai hak yang sah dan mutlak terhadap pihak ketiga. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya, secara tegas menyatakan bahwa, untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengarkan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya, menyebutkan bilamana pemilik tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden, maka pemilik bisa melakukan banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah yang dicabut haknya. Untuk menggelar acara peradilan tersebut,

¹⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

¹⁸ Sri Mulyani et al., “Dampak Pembangunan Infrastruktur Terhadap Kondisi Ketahanan Pangan Di Indonesia (Studi Kasus Provinsi Bali),” *Jurnal Ketahanan Nasional* 26, no. 3 (2020): 422, <https://doi.org/10.22146/jkn.60703>.

maka harus disusun suatu acara khusus dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyebutkan: bahwa Pengadaan adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah; ayat (6) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan uang ganti rugi atas dasar musyawarah. Pasal 2 ayat (1) pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; Ayat (2) pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan, kesepakatan tersebut merupakan hasil dari musyawarah.

Di sisi lain, apabila dilihat dari sisi kemaslahatan kepentingan masyarakat, adanya jalan tol sangat dibutuhkan untuk kelancaran arus transportasi.¹⁹ Pasal 14 UUPA Ayat (1) menyebutkan: dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2 serta Pasal 10 ayat 1 dan 2. Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 *Juncto* Pasal 2 ayat (3) UUPA dan Pasal 3 huruf a-c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang adalah pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu masyarakat adil dan makmur. Jika merujuk pada konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Penggunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah demi terciptanya tertib pertanahan dan menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah. Penelitian ini menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *Juncto* Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seharusnya materi dan isi dalam peraturan presidentersebut diatur dalam sebuah undang-undang yang mempunyai kekuatan mengikat. Dalam hubungannya dengan pembangunan jalan tol di Kabupaten Demak yang mana menurut penulis, jalan tol termasuk dalam kepentingan umum berdasarkan perubahan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang walaupun pelaksanaannya dilakukan oleh pihak swasta tetapi nantinya akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah

¹⁹ Misbachudin, "Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang Di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam," *Tesis* (2018).

daerah. Pada proses pengadaan tanah pemerintah sudah menjalankan tahapan-tahapan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: pembentukan panitia; penyuluhan panitia pengadaan tanah dengan instansi; identifikasi dan inventarisasi; penunjukan lembaga/tim penilai harga tanah; penilaian harga tanah; musyawarah sosialisasi dan penentuan ganti rugi; pembayaran ganti rugi; pelepasan hak; pengurusan hak atas tanah; pelaksanaan pembangunan fisik; dan evaluasi.

Apabila dihubungkan dengan Teori Sistem Hukum Gustav Radbruch bahwa yang menjadikan nilai dasar hukum sangat dipengaruhi oleh kepastian hukum dan keadilan (filosofis) berikut penjelasannya yaitu: 1.) Kepastian hukum baru akan benar-benar terwujud saat kepastian hukum memberikan keadilan dan manfaat kepada masyarakat. Secara konkret hal ini dapat dilihat dari Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara memberikan jaminan, pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta jaminan perlakuan yang sama dihadapan hukum bagi setiap orang; 2.) Keadilan (filosofis) merupakan suatu kondisi dimana kasus yang sama diperlakukan secara sama. Keadilan bukan tentang suatu definisi yang formal karena ia berhubungan erat dengan kehidupan manusia sehari-hari. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Kabupaten Demak telah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Proyek tersebut akan melewati 4 (empat) Kecamatan di Kabupaten Demak: Kecamatan Sayung, Kecamatan Karangtengah, Kecamatan Wonosalam dan Kecamatan Demak. Dalam pelaksanaannya tidak lepas dari proses musyawarah dengan hasil putusan sementara nilai ganti rugi sebesar 2 (dua) kali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang merupakan usulan dari Panitia Pengadaan Tanah, sedangkan permintaan masyarakat sendiri 5 (lima) kali Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), sehingga belum ada kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh masyarakat pemilik tanah.

3.2 Perlindungan Lahan Pertanian di Kabupaten Demak untuk Kepentingan Umum

Pembangunan merupakan kenyataan fisik dan keadaan mental (*state of mind*) dari masyarakat yang telah melalui kombinasi tertentu dari proses sosial ekonomi dan lembaga, serta memiliki cara untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik.²⁰ Perlindungan terhadap lahan pertanian telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Secara umum dalam rangka perlindungan dan pengendalian lahan pertanian secara menyeluruh dapat ditempuh melalui 3 (tiga) strategi yaitu: 1.) Memperkecil peluang terjadinya alih fungsi; 2.) Mengendalikan kegiatan alih fungsi lahan; dan 3.) Instrumen pengendalian alih fungsi lahan. Sedangkan, dalam pelaksanaan proses formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Demak dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian sebagai berikut: 1.) Identifikasi masalah, yaitu Pemerintah Kabupaten

²⁰ Fatih Fuadi, "Dampak Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Terhadap Alih Fungsi Lahan Permukiman Dan Persawahan Masyarakat Ditinjau Dalam Perspektif Ekonomi Islam," *Jurnal Edunomika* 06, no. 02 (2022): 5.

Demak dalam menyusun rumusan kebijakan tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan diawali dengan mengidentifikasi masalah mengenai fenomena alih fungsi lahan pertanian. Dalam upaya pembebasan lahan yang dilakukan oleh Tim Pembebasan Lahan (TPT) muncul konflik terutama mengenai ganti rugi lahan sawah antara masyarakat pemilik lahan pertanian yang akan diubah menjadi jalan tol tersebut dengan pihak investor. Pengalihfungsian lahan pertanian menjadi lahan non pertanian sudah menjadi hal yang harus dibatasi, dan harus tetap mempertahankan lahan baku pertanian siap tanam di tengah derasnya arus alih fungsi pertanian. Adanya alih fungsi lahan juga menjadikan lahan permukiman baru pada lingkungan masyarakat, sehingga berpotensi memberikan kemajuan dan titik keramaian baru.²¹ 2.) Menentukan alternatif kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Demak dengan sosialisasi rencana tata ruang wilayah Kabupaten Demak kepada masyarakat. Sosialisasi rencana tata ruang wilayah ini sebagai upaya untuk mengajak masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan juga untuk menjelaskan mengenai fenomena yang sedang terjadi khususnya masalah alih fungsi lahan pertanian. Adanya sosialisasi ini Pemerintah Kabupaten Demak mengharapkan masyarakat memiliki kesadaran untuk bersama-sama dengan pemerintah mengendalikan arus alih fungsi lahan pertanian guna mempertahankan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk ketahanan pangan daerah khususnya; 3.) Memilih alternatif kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Demak akan disusun dalam naskah akademik kebijakan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang kemudian akan menjadi draf Peraturan Daerah 2017 akan dilakukan uji publik dan penyepakatan antara pemerintah daerah terhadap pemilik lahan sawah. Penyepakatan ini sebagai bentuk kerja sama pemerintah daerah dan masyarakat pemilik lahan dalam mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Naskah akademik perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Demak dituangkan dalam bentuk pengarahannya pengelolaan lahan sawah yang terdapat di dalam Materi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak tahun 2009-2029. Isi dari pengarahannya pengelolaan lahan sawah tersebut adalah sawah beririgasi teknis harus dipertahankan luasannya; perubahan fungsi sawah ini hanya diijinkan pada kawasan perkotaan dengan perubahan maksimum 50 (lima puluh) persen dan sebelum dilakukan perubahan atau alih fungsi harus sudah dilakukan peningkatan fungsi irigasi setengah teknis atau sederhana menjadi teknis dua kali luas sawah yang akan dialihfungsikan dalam pelayanan daerah irigasi yang sama; pada kawasan perdesaan alih fungsi sawah diijinkan hanya pada sepanjang jalan utama (arteri, kolektor, lokal primer), dengan besaran perubahan maksimum 20 (dua puluh) persen dari luasan sawah yang ada, dan harus dilakukan peningkatan irigasi setengah teknis atau sederhana menjadi irigasi teknis, setidaknya dua kali luasan area yang akan diubah dalam pelayanan daerah irigasi yang sama; pada sawah beririgasi teknis yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan maka tidak boleh dilakukan alih fungsi; sawah beririgasi sederhana dan setengah teknis secara bertahap dilakukan peningkatan menjadi sawah beririgasi teknis; serta awasan yang ditetapkan sebagai kawasan pertanian diarahkan untuk meningkatkan produktifitas

²¹ Fuadi.

tanaman pangan dengan mengembangkan kawasan *cooperative farming* dan *holtikultura* dengan mengembangkan kawasan *good agriculture practices*.

Alternatif kebijakan dalam pengendalian alih fungsi lahan ini terdapat pengecualian untuk kepentingan umum dan bencana alam. Lahan pertanian yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan bisa dilakukan pengalihan fungsi apabila digunakan untuk kepentingan umum dan bencana alam. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini meliputi pengembangan jalan umum, pembangunan waduk, bendungan, pembangunan jalan irigasi, meningkatkan saluran penyelenggaraan air minum, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, dan fasilitas keselamatan umum. Namun proses penggantian lahan sawah siap tanam tetap dilakukan oleh pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian. Setelah semua proses pembentukan kebijakan telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Demak, maka Pemerintah Kabupaten Demak melakukan implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dilakukan setelah draf peraturan daerah mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Kepala Daerah Kabupaten Demak dan telah resmi disahkan. Implementasi kebijakan mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Demak baru akan diagendakan pada tahun 2017. Hal ini disebabkan Pemerintah Kabupaten Demak masih menyusun Dokumen Rencana Aksi Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Materi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak tahun 2009-2029 yang akan menjadi dasar peraturan daerah mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Bentuk rencana kebijakan pemerintah Desa Dukun Kecamatan Karangtengah Kabupaten Demak, dengan adanya pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak ini. Pemerintah Desa meminta agar nilai ganti rugi tanah yang terkena jalan tol ini sesuai kesepakatan pada waktu musyawarah tentang nilai besaran ganti rugi. Dan untuk Tanah Milik Desa agar dilakukan dengan cara tukar guling atau ruslah sehingga tanah Desa yang terkena jalan tol ini bisa mendapatkan gantinya lagi. Pemerintah Desa Dukun juga meminta kepada pihak jalan tol agar nantinya dibuatkan saluran irigasi untuk pengairan pertanian di sekitar jalan tol agar hasil dari pertanian dapat meningkat. Hal ini didasarkan bahwa infrastruktur harus tersedia untuk seluruh lapisan masyarakat sebagai *public goods*.²²

Dalam hal ini, apabila dihubungkan dengan Teori Sistem Hukum Gustav Radbruch bahwa yang menjadikan nilai dasar hukum sangat dipengaruhi oleh kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis) dan keadilan (filosofis), berikut penjelasannya, yaitu : 1.) Kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis) merupakan suatu ketentuan hukum baru bisa dinilai baik, jika akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan, dan berkurangnya penderitaan. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum; 2.) Keadilan (filosofis) merupakan suatu kondisi dimana kasus yang sama diperlakukan

²² Susy F Rostiyanti et al., "Kerangka Pengukuran Kinerja Sistem Kerjasama Pemerintah Swasta" 11, no. 2 (2012): 2.

secara sama. Keadilan bukan tentang suatu definisi yang formal karena berhubungan erat dengan kehidupan manusia sehari-hari. Perlindungan lahan pertanian yang diberikan pemerintah Desa Dukun, Kecamatan Karangtengah, Kabupaten Demak terhadap pembangunan jalan tol Semarang-Demak adalah mencarikan tanah pengganti yang ada di sekitar Desa Dukun dimana harga yang sesuai dengan luas tanah sebelumnya dan harus lebih baik dan luas dari tanah sebelumnya. Serta pemerintah Desa Dukun dapat memberikan sosialisasi bagi warga yang tanahnya terkena jalan Tol agar mencari tanah yang lebih produktif di desa sekitar dan juga harganya yang tergolong murah dibandingkan di dalam desa yang harganya tergolong mahal.

4. PENUTUP

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Kabupaten Demak secara umum telah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan diperbarui dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Proyek tersebut akan melewati 4 (empat) Kecamatan di Kabupaten Demak yaitu: Kecamatan Sayung meliputi Desa Sriwulan, Bedono, Purwosari, Sidogemah, Sayung, Loireng, dan Tambakroto; Kecamatan Karangtengah meliputi Desa Batu, Wonokerto, Kedunguter, Dukun, Karangsari, Pulosari, dan Grogol; Kecamatan Wonosalam meliputi Desa Karangrejo, Wonosalam, dan Kendaldoyong; serta Kecamatan Demak di Kelurahan Kadilangu. Pelaksanaannya baru pada tahap pemasangan patok, pengukuran dan musyawarah penentuan ganti rugi. Proses musyawarahnya sendiri baru dilaksanakan untuk Kecamatan Karangtengah dengan hasil putusan sementara nilai ganti rugi adalah sebesar 2 (dua) kali NJOP yang merupakan usulan dari Panitia Pengadaan Tanah, sedangkan permintaan masyarakat sendiri adalah 5 (lima) kali NJOP, sehingga belum ada kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh masyarakat pemilik tanah. Untuk melindungi dampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak terhadap lahan pertanian, Pemerintah Desa Dukun mencarikan tanah penggantinya yang ada di sekitar Desa Dukun dengan harga yang sesuai seperti luas tanah sebelumnya dan harus lebih baik dan luas dari tanah sebelumnya. Pemerintah Desa Dukun memberikan sosialisasi bagi warga yang tanahnya terkena jalan tol agar mencari tanah yang lebih produktif di desa sekitar dengan harga yang tergolong murah daripada di dalam desa harganya sudah mahal.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Ardiyono, M. Stipan Bhakti. "Penetapan Ganti Rugi Yang Berkeadilan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Bendungan Nglinggis Di Kabupaten Trenggalek)," 2021.
- Birman Simamora. "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai,," *Jurnal Hukum Respublica* 17, no. 1 (2017): 1.
- Damayanti, Ekasari. "Pelaksanaan Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Di Kota Semarang

- Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa.” *Journal of Politic and Government Studies* 8, no. 04 (2019): 1.
- Fuadi, Fatih. “Dampak Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera Terhadap Alih Fungsi Lahan Permukiman Dan Persawahan Masyarakat Ditinjau Dalam Perspektif Ekonomi Islam.” *Jurnal Edunomika* 06, no. 02 (2022): 5.
- Fuady, Munir. *Perbandingan Ilmu Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Hardiyanto, Bambang. “Kajian Yuridis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Akibat Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Semarang (Studi Di Kabupaten Boyolali).” *Dinamika Hukum* 9, no. 3 (2018): 3.
- Masriani, Yulies Tiena. “Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak.” *Jurnal USM Law Review* 5, no. 2 (2022): 540. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5777>.
- Misbachudin. “Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Pada Proyek Jalan Tol Pejagan-Pemalang Di Kabupaten Tegal Perspektif Hukum Islam.” *Tesis*, 2018.
- Moita, Sulsalman. “Analisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Konawe Kepulauan.” *Journal Publicuho* 3, no. 2 (2020): 1. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i2.12351>.
- Mudiyono, Rachmat, and Gata Dian Asfari. “Kajian Pengaruh Pembangunan Jalan Tol Semarang - Demak Terhadap Kinerja Jalan Raya Kaligawe.” *Jurnal Planologi* 18, no. 1 (2021): 136. <https://doi.org/10.30659/jpsa.v18i1.13316>.
- Muh. Nur Ansari. “Evektifitas Tehadap Pelaksaan Peraturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sinjai,” 2020.
- Muhammad, Abdul Kadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Mulyani, Sri, Firda Mardhatillah Putri, Bhimo Widyo Andoko, Paisal Akbar, and Savira Novalia. “Dampak Pembangunan Infrastruktur Terhadap Kondisi Ketahanan Pangan Di Indonesia (Studi Kasus Provinsi Bali).” *Jurnal Ketahanan Nasional* 26, no. 3 (2020): 422. <https://doi.org/10.22146/jkn.60703>.
- Rahmah, Rafida, and Departemen Teknik Sipil. “Analisis Kelayakan Jalan Tol Semarang-Demak.” *Jurnal Teknis ITS* 9, no. 2 (2020): 1.
- Rohaedi, Edi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro. “Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.” *Palar | Pakuan Law Review* 5, no. 2 (2019): 200. <https://doi.org/10.33751/.v5i2.1192>.
- Rostiyanti, Susy F, Rizal Z Tamin, Purnomo Soekirno, and Senator Nur Bahagia. “Kerangka Pengukuran Kinerja Sistem Kerjasama Pemerintah Swasta” 11, no. 2 (2012): 2.
- Salim, Agus. “Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda.” *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): 174. <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2269>.
- Sari, Embun, Muhammad Yamin, Hasim Purba, and Rosnidar Sembiring. “Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja.” *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 50–67. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>.
- Sunarto. *Metode Penelitian Deskriptif*. Usaha Nasional, 1990.
- Zefanya, Audry, and F X Arsin Lukman. “Tolak Ukur Pemenuhan Penguasaan Fisik Atas Tanah Melalui Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah.” *Jurnal Usm Law Review* 5, no.

2 (2022): 442.