

**ANALISIS YURIDIS PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
JALAN TOL PEJAGAN – PEMALANG**

**Naskah Publikasi**



**Disusun Oleh:**

**Intan Febramadhani**

**20150610266**

**Fakultas Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum  
Rumpun Ilmu Hukum Administrasi Negara  
2019**

HALAMAN PERSETUJUAN

**ANALISIS YURIDIS PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
JALAN TOL PEJAGAN – PEMALANG**

Naskah Publikasi

Diajukan oleh:

**Intan Febramadhani**  
20150610266

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 31 Juli 2019

Dosen Pembimbing

**UMY**

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH  
YOGYAKARTA

Sunarno, S.H., M.Hum.

NIK. 1972122820004153046

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



*[Handwritten signature]*

Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum

NIK. 19710409199702153028

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK  
KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Intan Febramadhani  
NIM : 20150610266  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Rumpun Ilmu : Hukum Administrasi Negara  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Naskah Publikasi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalti-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : **PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PROYEK JALAN TOL PEJAGAN – PEMALANG DI KABUPATEN TEGAL**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Muhammadiyah Yogyakarta berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 05 Juli 2019

Yang Menyatakan



*Intan Febramadhani*  
Intan Febramadhani  
20150610266

# **ANALISIS YURIDIS PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM JALAN TOL PEJAGAN – PEMALANG**

**Intan Febramadhani dan Sunarno**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183

intan.febramadhani.2015@law.umy.ac.id; sunarno@umy.ac.id

## **Abstrak**

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan nasional saat ini semakin meningkat sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, dengan meningkatnya para pihak yang membutuhkan tanah maka memberikan peluang untuk terus melakukan pengadaan tanah oleh negara. Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan. Pembangunan infrastruktur jalan bebas hambatan atau jalan tol dalam sebuah negara bisa dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana kemajuan perekonomian sebuah negara. Selain itu sebagai bukti dan kesiapan sebuah negara dalam menyongsong sebuah peradaban yang serba mudah dan cepat dalam setiap melakukan aktifitas. Dengan mengacu pada rumusan masalah yang ada yaitu mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal dan hambatan-hambatan yang terjadi serta upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal. Bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah serta hambatan-hambatan yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal. Penulis menggunakan jenis penelitian empiris yaitu penelitian yang berdasarkan dengan studi lapangan. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu menganalisis permasalahan dengan memperoleh data langsung dari responden. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan terdapat 9 (sembilan) tahapan kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah, sedangkan hambatan-hambatan yang terjadi beserta upaya-upaya dalam mengatasi hambatan tersebut harus segera mendapat perhatian yaitu berupa koordinasi dan atau penyuluhan atau sosialisasi dari pemerintah setempat.

**Kata kunci:** *Jalan Tol, Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah*

## **I. PENDAHULUAN**

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dari tahun ke tahun terus meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Termasuk dalam kegiatan pembangunan nasional itu adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum ini harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan semakin bertambahnya jumlah masyarakat yang disertai dengan semakin meningkatnya kemakmuran rakyat. Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum untuk menunjang berbagai aspek kehidupan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Didalam setiap melakukan kegiatan pembangunan, tentunya para pihak yang akan melakukan kegiatan pembangunan tersebut harus mempunyai wadah agar pembangunan itu bisa terwujud. Wadah yang dimaksud disini yaitu berupa tanah, karena tanah merupakan modal utama agar suatu pembangunan nasional bisa terlaksana. Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di segala bidang kehidupan baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah untuk diletakkan pembangunan itu. Tanah merupakan salah satu kebutuhan utama yang sangat penting bagi kehidupan manusia dikarenakan fungsi dan peranannya mencakup berbagai aspek kehidupan baik dari segi sosial, politik, ekonomi, budaya maupun sebagai tempat pemukiman. Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan.

Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh kembang sosial, politik, dan budaya seseorang maupun suatu komunitas

masyarakat.<sup>1</sup> Dalam ruang lingkup agraria, tanah termasuk bagian dari bumi yang disebut sebagai “permukaan bumi”. Tanah sebagai bagian dari bumi dituangkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Negara berperan sangat penting dalam menguasai tanah untuk kepentingan rakyatnya, sehingga negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengelola kekayaan alam yang berada di dalamnya yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Selanjutnya dalam hal ini, Pemerintah sebagai pengelola secara tidak langsung memiliki kewenangan untuk mengatur agraria secara keseluruhan yang dikenal dengan Hak Menguasai Negara (HMN). Hak ini membawa pemerintah kepada peraturan-peraturan yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

Pembangunan yang tengah giat dilakukan pemerintah saat ini kerap kali berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Agar terciptanya hasil yang nantinya tidak merugikan satu sama lain dari berbagai pihak, pengadaan tanah tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip kepentingan umum sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Masalah tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling mendasar. Tanah di samping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Pengadaan tanah dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak hanya berupa uang akan tetapi juga dalam berbagai bentuk yang disepakati antara kedua belah pihak.<sup>2</sup>

Pemenuhan kebutuhan pembangunan semakin meningkat, sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Dengan hal itu meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan hukum di

---

<sup>1</sup> Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, hlm. 1.

<sup>2</sup> Soedharyo Soimin, 1993, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 82.

bidang pertanahan memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten dengan jiwa dan isi ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan kepentingan umum. Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas.

Khususnya pihak pemilik hak atas tanah yang tanahnya akan digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat. Tujuan utama kebijakan pertanahan yaitu penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Untuk mengendalikan harga tanah yang merupakan salah satu tugas dalam rangka pelaksanaan kebijakan pertanahan, pemerintah dapat melakukan pembebasan lahan dengan aturan yang berlaku yaitu dengan pengadaan tanah.

Di Indonesia pengaturan mengenai kebijakan pertanahan terletak pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa segala kekayaan alam yang

terkandung baik di bumi maupun di air sepenuhnya dikuasai oleh negara kemudian dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dijelaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Pengertian “dikuasai” di sini berarti negara memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan yang dapat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, negara memiliki kewenangan dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam untuk kepentingan rakyatnya. Wewenang negara diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
4. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai tersebut dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
5. Demi untuk kepentingan umum, bangsa dan negara, pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya dengan pembayaran ganti rugi yang layak.

Wewenang negara sebagai penguasa bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam lain yang terkandung di dalamnya adalah wewenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewenangan negara untuk mengatur tanah tersebut diperoleh atau bersumber pada penguasaan negara terhadap bumi (termasuk tanah), air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Undang-Undang Pokok Agraria melalui Pasal 16, memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak ini dengan menentukan; 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 menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ditinjau dari aspek normatifnya sudah cukup baik, hanya dalam pelaksanaan di tengah masyarakat maupun pemerintah yang terjadi beberapa hambatan. Hambatan tersebut, antara lain kurangnya sosialisasi atau penyuluhan kepada pemerintah dan masyarakat betapa pentingnya pembangunan untuk kepentingan umum, dan mengenai harga ganti kerugian yang mayoritas masyarakat meminta ganti rugi dengan harga yang sudah ditetapkan oleh tim penilai ganti kerugian.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Selain itu, pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati. Pengadaan tanah dilakukan melalui musyawarah antara pihak yang memiliki tanah dengan pihak yang memerlukan tanah baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta. Definisi musyawarah dalam konteks ini adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian atas tanah tersebut.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Maria Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, hlm. 74.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemerintah berupaya untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pembangunan untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah salah satunya berupa pembangunan Jalan Bebas Hambatan (jalan tol). Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, menjelaskan pengertian mengenai jalan tol yaitu jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan yang bertujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari satu tempat ke tempat lainnya, dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol dengan penetapan tarif didasarkan pada golongan kendaraan.

Pembangunan infrastruktur jalan bebas hambatan atau jalan tol dalam sebuah negara bisa dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana kemajuan perekonomian sebuah negara. Selain itu, pembangunan jalan tol bisa juga dijadikan sebagai bukti dan kesiapan sebuah negara dalam menyongsong sebuah peradaban yang serba mudah dan serba cepat dalam setiap melakukan aktifitas.

Infrastruktur memiliki peran yang sangat penting dalam sistem perekonomian. Semakin baik keadaan infrastruktur, semakin baik pula pengaruhnya terhadap keadaan ekonomi. Di samping itu fungsi pembangunan jalan tol adalah menghubungkan pusat produksi dengan pasar global, untuk memudahkan aktifitas masyarakat, pembangunan jalan tol menjadi alternatif untuk mempercepat arus keluar masuk barang. Pengadaan tanah untuk jalan tol memberikan fungsi dalam mewujudkan pembangunan yang merata dalam skala nasional serta mencapai keseimbangan dalam pembangunan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang mana salah satunya dengan pembinaan berbagai jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan khususnya jalan tol.

## **II. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal?
2. Apa saja hambatan-hambatan yang timbul serta upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal?

## **III. Metode Penelitian**

### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian yang diteliti oleh penulis termasuk ke dalam jenis penelitian hukum empiris yang mendasarkan kajian hukum dan studi lapangan. Penelitian hukum empiris ini untuk mengkaji pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum serta hambatan-hambatan yang terjadi maupun upaya-upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut pada wilayah Kabupaten Tegal, didasarkan pada data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari responden sebagai sumber utama.

### **B. Data Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini bersumber dari:

#### **1. Data Primer**

Data-data hukum yang diperoleh langsung dari responden yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek jalan tol di Kabupaten Tegal.

## 2. Data Sekunder

Berupa data-data yang diperoleh dari hasil tinjauan pustaka dari berbagai macam literatur yang berhubungan dengan masalah atau materi penelitian. Data sekunder meliputi:

### a. Bahan hukum primer

Diperoleh peneliti dengan cara menghimpun dan mengumpulkan data serta mengkaji berbagai kepustakaan yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan, dokumen, kontrak, putusan pengadilan, dan perjanjian internasional yang berkaitan dengan masalah yang diangkat.

### b. Bahan hukum sekunder

Suatu bahan yang berpacu dengan hasil penelitian-penelitian yang terdahulu berupa doktrin dan sebagai teori hukum yang menunjang bahan hukum primer. Berupa buku-buku teks, jurnal ilmiah, internet, dan surat kabar (koran).

### c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang menjelaskan lebih lanjut bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu kamus dan ensiklopedia.

## C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini menggunakan beberapa metode yaitu:

### 1. Wawancara

Merupakan salah satu bentuk teknik pengumpulan data yang banyak digunakan dalam penelitian kualitatif. Wawancara dilakukan secara lisan dalam pertemuan tatap muka secara individual.

## 2. Dokumentasi

Metode dokumentasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun data dan menganalisis dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik

## 3. Studi Kepustakaan

Cara memperoleh data dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, literatur, arsip serta laporan yang berkaitan dengan objek penelitian.

### **D. Teknik Analisis Data**

Hasil penelitian ini akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menganalisis data-data yang diperoleh berdasarkan kualitasnya. Kemudian dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata sehingga diperoleh bahasan dalam bentuk kalimat yang sistematis dan dapat dimengerti.

## **IV. Hasil Penelitian dan Analisis**

### **1. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Dalam Proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal**

Pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang merupakan bagian dari jaringan Jalan Tol Trans Jawa yang dimulai pengerjaannya pada tahun 2015 dimulai dari Seksi I sampai akhirnya selesai secara keseluruhan sampai pembangunan di Seksi IV dan mulai beroperasi pada bulan November 2018, terbagi menjadi 4 (empat) seksi yaitu:

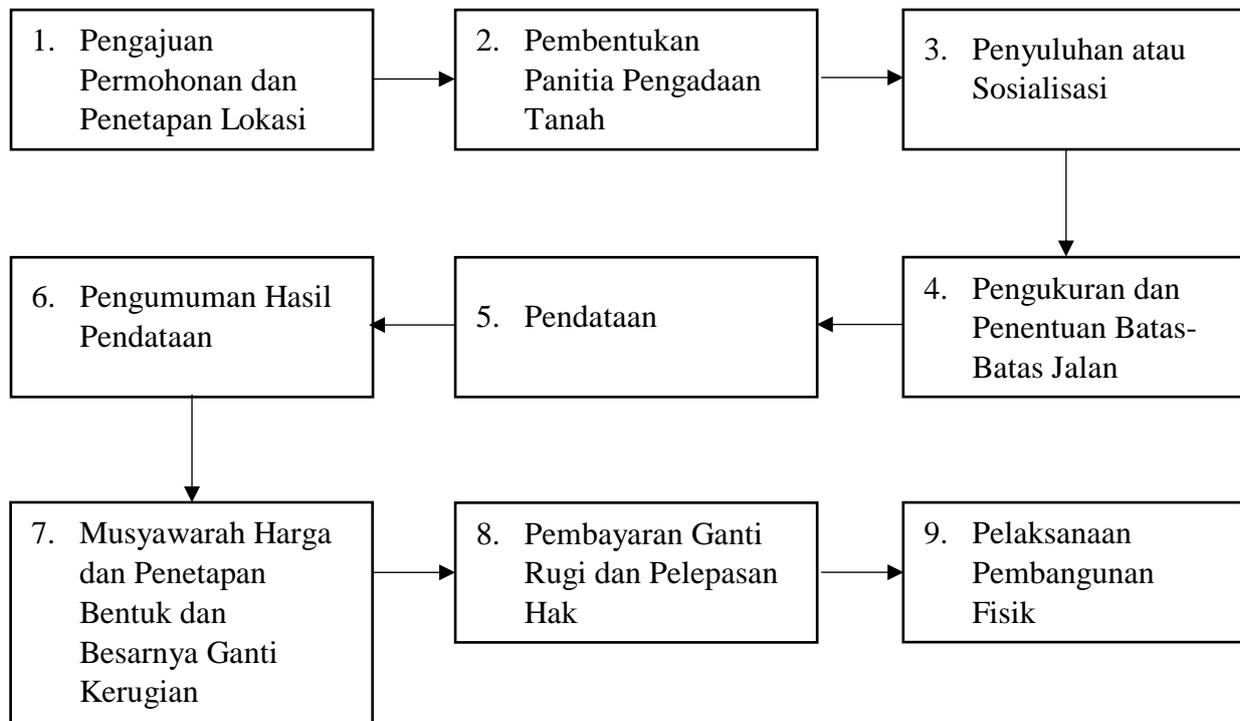
- a. Seksi I : Pejagan – Brebes Barat
- b. Seksi II : Brebes Barat – Brebes Timur
- c. Seksi III : Brebes Timur – Tegal Timur
- d. Seksi IV : Tegal Timur – Pemalang

Berdasar hasil penelitian berkaitan dengan pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal diperoleh data mengenai wilayah yang terkena Jalan Tol Pejagan – Pemalang. Jalan tol tersebut akan melewati 7 (tujuh) Kecamatan yaitu: Kecamatan Adiwerna, Kecamatan Talang, Kecamatan Dukuhhuri, Kecamatan Pangkah, Kecamatan Tarub, Kecamatan Suradadi, dan Kecamatan Warureja.

Sebagian besar wilayah di Kecamatan tersebut merupakan tanah sawah dan merupakan pertanian aktif beririgasi yang menghasilkan padi mulai dari 1 kali setahun dan 2 kali setahun. Rata-rata penduduknya merupakan petani, baik petani pemilik tanah sawah maupun petani penggarap. Mengenai tahapan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal sebagai berikut:

### Bagan 1

#### Tahapan Kegiatan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal



Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal 2019

Keterangan Bagan:

a. Pengajuan Permohonan dan Penetapan Lokasi

Pengajuan permohonan dicantumkan dalam bentuk proposal, pengajuan proposal untuk pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang dilakukan oleh pihak instansi yaitu Dirjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum kepada Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah. Setelah permohonan diajukan maka diadakan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam hal ini Gubernur Jawa Tengah, kemudian Gubernur memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Provinsi Jawa Tengah untuk melakukan koordinasi dengan para pihak terkait, yaitu Pemerintah Daerah dari masing-masing daerah yang terkena pembangunan jalan tol baik Bupati/Walikota di tiap-tiap daerah, Kantor Pertanahan tiap-tiap daerah yang terkena pembangunan jalan tol, dan instansi-instansi terkait tiap daerah dengan pembangunan jalan tol tersebut.

Pengkoordinasian tersebut dilakukan untuk melakukan penelitian kesesuaian lahan yang dimohonkan untuk pembangunan, apakah sesuai dengan peruntukannya atau tidak, dengan mempertimbangkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Setelah pengkoordinasian tersebut dilakukan dan sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang terkena pembangunan jalan tol tersebut, maka Gubernur akan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) ijin penetapan lokasi.

b. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Panitia Pengadaan Tanah mempunyai peranan penting dalam pembebasan dan pelaksanaan pengadaan tanah. Panitia Pengadaan Tanah (PPT) sebagai aparatur yang menduduki barisan terdepan, dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk

kepentingan umum maupun untuk kepentingan lainnya. Panitia ini dibentuk setelah Surat Penetapan Persetujuan Lokasi oleh Gubernur dikeluarkan. Dengan dikeluarkannya Keputusan Gubernur Nomor 620/8 Tahun 2015 tentang Persetujuan Pembaharuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah, maka proses pengadaan tanah sudah dapat dilakukan.

c. Penyuluhan atau Sosialisasi

Panitia Pengadaan Tanah (PPT) Kabupaten Tegal melaksanakan sosialisasi atau penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik hak atas tanah. Sosialisasi atau penyuluhan dilaksanakan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Tegal. Sosialisasi sendiri dilakukan di tiap-tiap balai desa yang wilayahnya terkena proyek pembangunan jalan tol itu sendiri.

d. Pengukuran dan Penentuan Batas-Batas Jalan

Setelah diadakan sosialisasi atau penyuluhan mengenai rencana adanya pembangunan jalan tol tersebut, panitia pengadaan tanah Kabupaten Tegal memulai kegiatan pengadaan tanah dengan melakukan pengukuran dan pemasangan patok. Pemasangan patok tersebut dilakukan oleh Satuan Tugas dengan dasar pemasangan patok itu maka dilakukan pengukuran dan penentuan batas-batas bidang tanah yang terkena rencana pembangunan jalan tol oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal.

e. Pendataan

Setelah dilakukan pengukuran dan penentuan batas-batas jalan pada lokasi yang terkena proyek pembangunan jalan tol, kemudian dilakukan pendataan oleh satuan tugas. Pendataan tersebut dilakukan untuk mengetahui secara jelas dan

terperinci terkait dengan kondisi fisik dan nonfisik tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol tersebut.

f. Pengumuman Hasil Pendataan

Pengumuman hasil pendataan dicantumkan di Kantor Desa dan Kecamatan setempat serta Kantor Pertanahan selama 30 (tiga puluh hari). Hasil pendataan tersebut dicantumkan dalam rangka memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan tersebut.

g. Musyawarah Harga dan Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, tahapan musyawarah dan penetapan bentuk besarnya ganti kerugian sangat berpengaruh besar demi tercapainya pelaksanaan pengadaan tanah. Akan tetapi banyak terjadi ketidak sepakatan mengenai besarnya ganti kerugian yang diberikan pihak yang membutuhkan tanah dengan para pemilik tanah, sehingga dapat menimbulkan permasalahan dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah. Maka antara para pihak selanjutnya melakukan musyawarah untuk menentukan besarnya ganti rugi agar terciptanya asas keadilan dan tidak memberatkan salah satu pihak.

h. Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak

Pada saat ganti rugi dalam bentuk uang diterima, yang berhak menerima membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak, bersamaan dengan dicantumkan dalam berita acara pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah. Penerima ganti rugi menyerahkan dokumen asli yang diperlukan. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan/diserahkan berdasarkan surat pernyataan penyerahan/pelepasan hak dan/atau Penetapan Pengadilan Negeri.

**Tabel 2**

**Pembayaran Uang Ganti Kerugian di Kecamatan Adiwerna, Kabupaten Tegal**

No	Nama Desa	Jumlah Bidang	Luas Tanah	Pembayaran Tanah, Bangunan, dan Tanaman
1	Desa Pasangan	12 bidang	22.723 m <sup>2</sup>	Rp. 6.298.606.893
2	Desa Langgen	16 bidang	1.986 m <sup>2</sup>	Rp. 2.289.921.381
3	Desa Penarukan	22 bidang	7.247 m <sup>2</sup>	Rp. 1.898.559.007
4	Desa Ujungrusi	2 bidang	2.009 m <sup>2</sup>	Rp. 1.694.695.471
Total UGK (Uang Ganti Kerugian)				Rp. 12.181.782.752

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal 2019

i. Pelaksanaan Pembangunan Fisik

Pelaksanaan pembangunan fisik dapat dimulai setelah pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman atau telah dititipkan ganti kerugian tersebut di Pengadilan Negeri setempat.

**2. Hambatan dan Upaya dalam Mengatasi Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Tegal**

Peningkatan penggunaan tanah unuk keperluan berbagai macam pembangunan semakin meningkat, sedangkan tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut sudah sangat terbatas sekali atau tidak ada lagi.<sup>4</sup> Oleh karena itu harus dilakukan pengadaan tanah dengan cara mengambil tanah rakyat dengan mekanisme ganti kerugian yang layak dan sesuai dengan cara yang diatur dengan undang-undang. Pembangunan untuk kepentingan umum sangat dibutuhkan untuk meningkatkan daya saing dan kesejahteraan masyarakat, yang dalam prosesnya membutuhkan pengadaan tanah.

---

<sup>4</sup> Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 79

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan pengadaan tanah sendiri masih terdapat beberapa hambatan yang terjadi baik dari instansi pemerintah maupun dari masyarakat. Berikut merupakan beberapa hambatan-hambatan serta upaya-upaya dalam mengatasi hambatan yang terjadi:

#### 1. Hambatan Masyarakat

Dalam setiap pelaksanaan pengadaan tanah hambatan yang sering terjadi yaitu hambatan dari masyarakat yang tanahnya terkena wilayah untuk pengadaan tanah. Berikut ini merupakan hambatan dari masyarakat berupa:

- a. Kurangnya kesadaran pihak yang memiliki tanah tentang betapa pentingnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
- b. Masyarakat terlalu menuntut harga yang lebih tinggi dari nilai yang sudah ditetapkan oleh Tim Appraisal atau Tim Independen yang diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mana tim tersebut telah ditetapkan oleh pemerintah dan sudah mendapat lisensi dari 2 (dua) Kementerian yaitu Kementerian ATR/BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan Kementerian Keuangan.
- c. Terjadinya proses waris mewaris tanah, yang mana dalam hal ini proses waris mewaris tanah tidak langsung dibalik nama oleh sang ahli waris. Sehingga antara dokumen legal atau sertifikat yang ada dengan realita kepemilikan tanah berbeda. Hal ini perlu penelusuran ulang oleh panitia pengadaan tanah untuk memastikan siapa pihak yang berhak atas tanah tersebut. Hal ini terjadi karena kurang tahunya masyarakat (ahli waris) akan hal tersebut, sang ahli waris hanya berpikir yang terpenting mereka memiliki bukti sertifikat sebagai bukti atas

kepemilikan tanahnya, tanpa memikirkan lebih jauh akibat hukum yang timbul dari tidak dilakukannya balik nama tersebut.

- d. Penguasaan kepemilikan tanah, masyarakat hanya sebatas mengakui tetapi memiliki hambatan atau kesulitan ketika dimintai bukti penguasaan atau kepemilikan tanah yang diluar sertifikat.
- e. Mengingat masyarakat Jawa Tengah khususnya Kabupaten Tegal yang mayoritas masyarakat masih masyarakat agraris yang menggantungkan segala kehidupan dengan tanah, ketika bidang tanah mereka khususnya yang berupa sawah diperlukan untuk pembangunan jalan tol. Dan masyarakat keberatan karena untuk mencari tanah pengganti disamping kesulitan kedua karena harganya jauh lebih mahal.

## 2. Hambatan Penegakan Hukum

Dalam hambatan ini yang harus dibenahi yaitu mengenai regulasi atau peraturan mengenai persetujuan menyangkut tanah wakaf yang terkena proyek pembangunan pengadaan tanah. Dalam pengurusan tanah wakaf yang mencakup perijinan dan persetujuan seharusnya tidak perlu pengurusannya sampai dengan Kementerian Agama, cukup kepada Kepala Kantor Wilayah setempat atau dengan Kepala Kantor Pemerintah setempat, sehingga proses pengurusan baik itu kepada kegiatan pengadaan tanah maupun kepada pihak yang memiliki tanah wakaf tersebut tidak memerlukan waktu yang panjang dan lama sehingga bisa menghemat waktu yang ada dan dapat dirasakan kemanfaatan waktunya oleh pihak yang berhak.

Kemudian harus diimplementasikan *law enforcement* atau penegakan hukum, apabila terdapat oknum yang memanfaatkan situasi terkait dengan pengadaan tanah dalam arti mencari keuntungan, harus dilakukan tindakan hukum secara tegas. Para

oknum membuat spekulasi yaitu dengan memburu, mempermainkan harga, sehingga harga tanah terkadang bergerak tidak wajar. Namun apabila para oknum yang tidak bertanggung jawab ini melakukan tindak pidana berupa membuat spekulasi-spekulasi mengenai harga tanah maka negara atau pemerintah melalui instansi terkait berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan hukum kepada para spekulan tanah. Hukuman tersebut bisa berupa hukuman pidana atau perdata serta kerugian materiil karena menghambat program pemerintah.

### 3. Hambatan Sarana Prasarana

Adapun tentang sarana prasarana relatif tidak ada hambatan dikarenakan telah tersedianya sarana prasarana yang diperlukan oleh pemerintah atau negara dalam keadaan lengkap dan baik. Dalam hal ini instansi yang berwenang menyediakan fasilitas yang berkaitan dengan pengadaan tanah yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) untuk pengadaan tanah tersebut baik berupa fasilitas mobilisasi alat transportasi ataupun berbagai keperluan-keperluan lain yang dibutuhkan.

### 4. Hambatan Anggaran

Pada hambatan ini tidak ditemukan hambatan-hambatan atau permasalahan yang ada karena negara melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menganggarkan biaya untuk pengadaan tanah.

Dari beberapa hambatan-hambatan yang terjadi pada pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, maka beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah berupa:

1. Adanya peran aktif dari instansi yang memerlukan tanah dan panitia pengadaan tanah melakukan musyawarah mufakat dengan pemilik hak atas tanah mengenai

harga ganti rugi. Sehingga dengan dilakukannya musyawarah mufakat tersebut diharapkan dapat menyelesaikan hambatan-hambatan yang ada, terutama mengenai ganti rugi.

2. Panitia pengadaan tanah mengupayakan dengan melakukan mediasi atau pendekatan secara persuasif kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah, yang bersikeras tidak mau melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya.
3. Perlu diadakan penyuluhan atau sosialisasi yang intensif kepada masyarakat mengenai betapa pentingnya jalan tol atau jalan bebas hambatan untuk kemajuan pembangunan daerah termasuk meningkatkan ekonomi masyarakat. Sehingga masyarakat memahami dan mengerti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial untuk kepentingan umum.
4. Perlu diadakan penyuluhan atau sosialisasi kepada masyarakat yang belum mengerti dan paham akan bukti kepemilikan tanah untuk segera mengajukan sertifikat atas tanah melalui program pemerintah yang disebut Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) atau Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sehingga mendapat bukti hak atas tanah yang sah. Disamping juga pengurusan surat-surat tanah yang lain yang belum memiliki suratnya sehingga memudahkan panitia pengadaan tanah untuk melakukan pendataan mengenai bidang tanah dan pendataan mengenai surat-surat tanah dan untuk menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanahnya, antara objek dengan subjek nya sehingga tepat sasaran.

Hambatan-hambatan tersebut secara keseluruhan disebabkan karena kurangnya pemahaman dari instansi yang bersangkutan dan juga masyarakat yang kurang memahami mekanisme dan prinsip-prinsip pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Kurangnya pemahaman tersebut menyebabkan tidak berjalannya

mekanisme pengadaan tanah yang sebenarnya telah diatur oleh peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah. Hal tersebut dikarenakan juga terjadi karena bahasa peraturan perundang-undangan yang sulit dipahami sehingga alurnya seringkali membingungkan instansi yang memerlukan tanah. Oleh karena itu untuk diperlukan suatu konsep yang ditujukan untuk mempermudah pemahaman dan sekaligus dijadikan panduan untuk melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

## **V. Kesimpulan dan Saran**

### **A. Kesimpulan**

Berdasar hasil penelitian dan pembahasan yang di cantumkan diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pembangunan dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal akan melewati 7 (tujuh) Kecamatan di Kabupaten Tegal, yaitu: Kecamatan Adiwerna, Kecamatan Talang, Kecamatan Dukuhturi, Kecamatan Pangkah, Kecamatan Tarub, Kecamatan Suradadi, dan Kecamatan Warureja. Dengan mekanisme pelepasan hak atas tanah sampai tercapainya pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal terbagi dalam 9 (Sembilan) tahapan yaitu: Pengajuan dan Penetapan Lokasi, Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah, Penyuluhan atau Sosialisasi, Pengukuran dan Penentuan Batas-Batas Jalan, Pendataan, Pengumuman Hasil Pendataan, Musyawarah Harga dan Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian, Pelepasan Hak, dan Pelaksanaan Pembangunan Fisik.

2. Dampak hukum dari pelepasan hak atas tanah ini telah terjadi perubahan data yuridis dimana yang tadinya status hak atas tanah merupakan hak milik individu menjadi tanah milik negara yang dilakukan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tegal.
3. Dari hasil penelitian yang dilakukan mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal ini, terdapat beberapa hambatan serta upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Yang mana dapat disimpulkan bahwa peran panitia pengadaan tanah sangat diperlukan, terutama untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi dalam pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah yang merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Daerah, memiliki peran vital bukan saja dalam melakukan pelaksanaan pengadaan tanah, melainkan menyelesaikan masalah-masalah yang timbul antara pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak yang memiliki tanah.

## **B. Saran**

Dalam penulisan jurnal publikasi ini, sara-saran yang penyusun ajukan sebagai berikut:

1. Agar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal memberikan pemahaman yang mendalam mengenai Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum melalui pembinaan penyuluhan hukum, khususnya hukum agraria baik kepada aparat pemerintah kecamatan, desa/kelurahan, maupun tokoh dan

masyarakat secara intensif sehingga pelaksanaannya lebih baik untuk kedepannya.

2. Masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal lebih memahami mengenai fungsi sosial atas tanah, sehingga tidak meminta ganti rugi yang begitu tinggi agar pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol berjalan dengan lancar. Mengingat tanah mempunyai fungsi sosial yang pada intinya kegunaan tanah tersebut bisa diperuntukkan untuk kepentingan umum atau kepentingan bersama. Maka dari itu masyarakat seharusnya lebih mementingkan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-Buku**

- Soimin, Soedharyo, 1993, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Cetakan Kedua, Jakarta, Sinar Grafika.
- Sumardjono, Maria, 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas.

### **Jurnal**

- Irawan, Budi, 2015, “Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi di Kabupaten Cilacap)”, *Jurnal Idea Hukum*, Vol. 1, No.2.
- Muliawan, Jarot Widya, 2018, “Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 in 1 In The Land Acquisition”, *Jurnal Hukum Peratun*. Vol. 1 No.2.
- Subekti, Rahayu, 2016, “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal Yustisia*. Vol. 5 No.2.
- Wardani, Widyarini Indriasti, 2013, “Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Telaah Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)”. *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*. Vol. 10 No.2.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Keputusan Gubernur Nomor 620/8 Tahun 2015 tentang Persetujuan Pembaharuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

## **Biodata Penulis**

### **Penulis Pertama:**

Nama Lengkap : Intan Febramadhani  
Tempat Tanggal Lahir : Balikpapan, 2 Februari 1997  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jalan Hos Cokroaminoto, Sapphire Residence, Slawi  
Wetan, Slawi, Kabupaten Tegal  
Alamat Email : intan.febramadhani.2015@law.umy.ac.id  
Pendidikan  
S1 : Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta  
S2 :  
S3 :  
Profesi : Mahasiswa  
Riwayat Pekerjaan :

### **Penulis Kedua:**

Nama Lengkap : Sunarno, S.H., M.Hum.  
Tempat Tanggal Lahir : Sleman, 28 Desember 1972  
Agama : Islam  
Alamat Rumah : Jodag, RT 04 RW 11, Sumberadi, Mlati, Sleman,  
Yogyakarta  
Alamat Email : sunarno@umy.ac.id  
Pendidikan  
S1 : Universitas Gajah Mada  
S2 : Universitas Gajah Mada  
S3 : Universitas Islam Internasional Malaysia  
Profesi : Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta, Konsultan  
Riwayat Pekerjaan : Dosen