

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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.¹ 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.

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

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.²

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 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.

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

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.³

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

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

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.

B. Rumusan Masalah

Berikut ini adalah beberapa permasalahan dalam pembahasan penulisan skripsi yang ingin penulis kaji, yaitu:

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?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal.
2. Untuk mengetahui 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.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangsih untuk pengembangan wawasan ilmu hukum bidang administrasi negara khususnya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam proyek pembangunan Jalan Tol Pejagan–Pemalang di Kabupaten Tegal.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan manfaat informasi bagi para praktisi pengadaan tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya,

yaitu panitia pengadaan tanah serta Kantor Badan Pertanahan Nasional
khususnya di Kabupaten Tegal.

E. Sistematika Penulisan

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

HALAMAN MOTTO

HALAMAN PERSEMBAHAN

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR BAGAN

ABSTRAK

BAB I: PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Manfaat Penelitian

E. Sistematika Penulisan

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan
Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah
 2. Pengertian Kepentingan Umum
 3. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta
 4. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah
- B. Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- C. Hak Atas Tanah
1. Pengertian Hak Atas Tanah
 2. Pelepasan dan Pembebasan Hak Atas Tanah
 3. Pemutusan Hubungan Hukum Antara Pihak yang Berhak dengan Hak Atas Tanah
 4. Peralihan Hak Atas Tanah
 5. Pencabutan Hak Atas Tanah
- D. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah
- E. Macam-Macam Hak Atas Tanah
1. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap
 2. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara
- F. Ganti Kerugian Hak Atas Tanah Bagi Kepentingan Umum
1. Penilai Ganti Kerugian
 2. Bentuk dan Jenis Ganti Kerugian
 3. Pemberian Ganti Kerugian
 4. Penitipan Ganti Kerugian (Konsinyasi)

G. Pendanaan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

1. Sumber Pendanaan dari APBN
2. Sumber Pendanaan dari APBD

BAB III: METODE PENELITIAN

- A. Jenis Penelitian
- B. Data Penelitian
- C. Lokasi Penelitian
- D. Responden
- E. Teknik Pengumpulan Data
- F. Teknik Analisis Data

BAB IV: PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

- A. Keadaan Umum Wilayah Kabupaten Tegal
- B. Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kabupaten Tegal
- C. Hambatan-Hambatan Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Proyek Jalan Tol Pejagan – Pemalang di Kabupaten Tegal dan Upaya yang Dilakukan untuk Mengatasinya

BAB V: PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN