

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah adalah bagian dari permukaan bumi, tempat dimana manusia dapat lahir, tumbuh, dan berkembang. Tanah memiliki arti dan peran penting bagi kehidupan masyarakat, karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang menggantungkan hidup pada tanah.<sup>1</sup>

Karena di atas tanah manusia dapat berkembang, baik itu perkembangan fisik maupun nonfisik, seperti akal pikiran dan budaya sosial. Oleh karena itu, tanah merupakan obyek yang tidak ternilai harganya bagi manusia. Sedangkan bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan sebuah kekayaan nasional yang sangat besar, yang mana apabila dimanfaatkan dengan baik dapat dipakai guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Demikian pentingnya tanah sehingga Jean Jacques Rousseau menempatkan aspek pemilikan tanah rakyat sebagai bagian dari teori kontrak sosial (*social contract*). Dalam menentukan hak atas sebidang tanah, siapa penghuni pertama menjadi faktor yang menentukan. Secara hukum, kedudukan penghuni pertama diakui sebagai pemilik jika memenuhi berbagai persyaratan berikut. Pertama, tidak ada seorang pun yang menempati tanah tersebut sebelumnya. Kedua, tanah tersebut dikuasai hanya sekedar untuk

---

<sup>1</sup> Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal. 84.

memenuhi kebutuhan hidupnya dan bukan untuk komoditas. Ketiga, proses pemilikan tidak ditentukan oleh sekadar upacara ritual, melainkan terdapat bukti atas pemilikan yang wajib dihormati oleh orang lain.<sup>2</sup>

Didalam Undang-Undang Pokok Agraria yang diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan secara tegas mengenai hak atas kepemilikan suatu tanah, lengkap dengan jenis-jenis hak atas tanahnya. Dan juga didalam undang-undang ini dijelaskan mengenai hak dan kewajiban apa saja yang dimiliki oleh pemilik tanah.

Sedangkan didalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak diatur secara tegas mengenai kepemilikan atas tanah. Undang-undang tersebut tidak menitik beratkan pada peraturan kepemilikan tanah, melainkan lebih menitikberatkan pada mekanisme pengadaan tanah, penentuan nilai ganti rugi, musyawarah ganti rugi, sumber pendanaan pengadaan tanah, dan pelepasan hak atas tanah.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 20 dijelaskan bahwa *“hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan pasal 6”*. Arti kata terkuat disini bermakna bahwa hak menguasai atas tanah tersebut adalah

---

<sup>2</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, Hal. 1.

mutlak dalam kekuasaan orang yang memiliki hak atas tanah tersebut.<sup>3</sup> Kepemilikan atas tanah juga merupakan sebuah hak asasi manusia, oleh karena itu perlindungan hukum atas hak milik juga diatur dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, tidak hanya diatur dalam UUPA maupun KUHper dan Burgerlijk Wetboek (BW).

Tanah bagi kehidupan manusia mengandung makna yang multidimensi. Pertama dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Ketiga, sebagai kapital budaya dan menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Keempat, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.<sup>4</sup>

Dewasa ini, pertumbuhan penduduk sangat pesat meningkat. Dengan meningkatnya populasi penduduk ini, maka kebutuhan akan tanah juga akan ikut semakin meningkat, sedangkan jumlah tanah akan terus bertambah terbatas jumlahnya karena tidak ada peningkatan luas tanah. Melihat dari tingginya pertumbuhan penduduk ini, maka negara juga pasti akan meningkatkan pembangunan guna menjamin kesejahteraan rakyatnya. Kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah, baik itu di kota besar maupun di daerah tentunya membutuhkan tanah sebagai sarana penunjangnya.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, Hal. 42

<sup>4</sup> Heru Nugroho, *Mengingat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001, hlm. 237.

Disisi lain, masyarakat tentunya juga membutuhkan tanah sebagai kebutuhan dasarnya, seperti sebagai tempat tinggal dan tempat mencari nafkah. Apabila tanah tersebut diambil paksa guna dipergunakan demi pembangunan oleh pemerintah, maka tentunya hal tersebut akan sulit untuk diterima oleh masyarakat.

Namun pembangunan nasional itu akan tetap dilaksanakan tanpa mengesampingkan cita-cita bangsa Indonesia, yang bertujuan untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia. maka hendaknya pembangunan nasional itu juga diikuti perlindungan hukum oleh pemerintah kepada seluruh warga negara yang terkait dengan pembangunan tersebut,<sup>5</sup> khususnya dibidang pertanahan guna menciptakan kesejahteraan masyarakat. Karena tujuan dari pembangunan nasional itu sendiri sebenarnya adalah lebih diperuntukan untuk kepentingan umum masyarakat.

Dengan latar belakang luas wilayah negara yang sangat besar, dan pembangunan yang belum merata sampai ke daerah, bagi bangsa Indonesia pembangunan nasional itu sendiri juga dapat menjadi sarana peningkatan ekonomi negara, karena laju perekonomian saat ini masih banyak terhambat oleh tidak memadainya sarana infrastruktur yang ada. Sedangkan dalam sudut pandang masyarakat, pembangunan nasional dapat menjadi sarana peningkatan kemakmuran rakyat.

Dengan populasi penduduk yang semakin meningkat maka tentunya membutuhkan berbagai peningkatan fasilitas umum juga, seperti infrastruktur

---

<sup>5</sup>Bernhard limbong, *Op.Cit*, Hal. 197

jalan, moda transportasi, fasilitas pendidikan, tempat peribadatan, sarana olahraga, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Namun dalam mewujudkan pembangunan nasional tersebut, posisi pemerintah disini ialah sebagai subyek yang membutuhkan tanah. Sehingga sudah pada tempatnya pemerintah disini berkewajiban untuk menyediakan tanah yang akan dipergunakan bagi pembangunan, dengan tanah negara yang tidak dikuasai oleh rakyat sebelumnya.<sup>6</sup>

Namun realitanya, pemerintah tidak mampu untuk menyediakan tanah yang akan dipakai untuk kepentingan pembangunan nasional. Dan pada akhirnya guna menutup kebutuhan tanah bagi program pembangunan tersebut, pemerintah lalu lebih banyak mengambil hak tanah rakyat yang telah dikuasai perseorangan, atau biasa disebut dengan *landgrabbing* yang menunjukkan konotasi negatif bagi pemerintah.<sup>7</sup>

Berkaca dari fakta yang ada tersebut, pembangunan nasional hendaknya bermuara pada kesejahteraan rakyat, bertujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan pelaksanaannya harus dilakukan secara adil dan merata sesuai amanat dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dikuasai oleh negara yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Pembangunan nasional yang dalam pelaksanaannya sampai harus mengambil tanah rakyat, harusnya menjamin

---

<sup>6</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit*, hal. 5

<sup>7</sup> M. Nazir Salim, *Mereka Yang Dikalahkan*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, Hal. 4

adanya kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya bagi rakyat yang tanahnya diambil alih demi terlaksananya pembangunan nasional.

Rakyat yang terkena pembebasan lahan akan dengan senang hati melepaskan tanahnya apabila ada jaminan kehidupan yang lebih baik dari pemerintah. Karena pada dasarnya tanah rakyat yang akan dibebaskan tersebut memanglah mayoritas adalah tumpuan hidup mereka, seperti sebagai tempat mata pencaharian utama mereka dan sebagai tempat tinggal utama mereka.

Apabila terjalinnya korelasi yang baik antara pemerintah dengan rakyat pemegang hak tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah, bukan tidak mungkin setiap sengketa pengadaan tanah yang ada dapat dihindari. Dan jika hal itu terjadi maka pengadaan tanah merupakan sebuah langkah solutif bagi pemerintah dalam pembangunan nasional yang sedang krisis akan ketersediaan tanah ini. Dan salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah ialah dengan melakukan upaya pendekatan emosial dengan cara lebih mendengarkan keluhan masyarakat sehingga masyarakat pada akhirnya mau melepaskan tanahnya tanpa terjadinya konflik.<sup>8</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang nomor 2 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan menurut Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah *“kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerrugian yang layak dan adil*

---

<sup>8</sup> Gatot Supriyanto, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Batang-Semarang Seksi II Di Wonosari Ngaliyan Semarang*, Jurnal Hukum Pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro, 2018, Hal. 4

*kepada pihak yang berhak*". Yang harus digaris bawahi dari pengertian tersebut adalah pemerintah disini berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada rakyat yang tanahnya akan dibebaskan, supaya tidak ada pihak yang dirugikan dalam pelaksanaan pengadaan tanahnya.

Untuk mengantisipasi berbagai permasalahan pengadaan tanah yang ada, negara diwajibkan untuk terus memperbarui undang-undang yang ada mengenai pengadaan tanah dan juga ganti kerugiannya. Karena dengan berkembangnya pembangunan negara ini, maka masalah yang timbul dari pembangunan tersebut pun akan sangat kompleks dan akan terus berkembang didalam setiap tahunnya.

Hak milik atas tanah itu sendiri, sebenarnya juga memiliki fungsi sosial. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah tidak berarti pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan sebagai kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena memiliki fungsi sosial.

Hak atas tanah tidaklah dibenarkan bahwa tanah tersebut digunakan/tidak digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan sifat, tujuan, dan keadaan kemanfaatan bagi kesejahteraan kebahagiaan kepentingan masyarakat agar

tercapai kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan masyarakat<sup>9</sup>. Namun dalam pelaksanaan pasal 6 UUPA ini harus secara cermat dikaji, apakah dalam pelaksanaan fungsi sosialnya sudah berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku atautkah belum.

Walaupun sudah ada regulasi yang mengaturnya secara tegas, pelaksanaan fungsi sosial ini juga hendaknya tetap menghormati semua hak-hak pemilik tanah yang ada. Karena kepemilikan atas tanah juga merupakan sebuah hak asasi manusia yang secara tegas juga diatur juga dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia.

Pasal 17 ayat (1) DUHAM berbunyi “*setiap orang berhak memiliki harta, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain*” dan Pasal 17 ayat (2) yang berbunyi “*tidak seorang pun dapat dirampas harta miliknya dengan semena-mena*”. Jadi, walaupun setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial, namun hak individu dalam pelepasan hak atas tanahnya tidak mudah untuk dilepaskan tanpa disertai dengan kompensasi pelepasan hak yang sesuai bagi mereka yang berhak mendapatkannya.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah sangat rawan menimbulkan permasalahan tanah. Dan masalah yang paling sering dijumpai ialah mengenai sengketa tanah dalam pembebasan lahan. Hal ini banyak dipicu oleh lemahnya regulasi di negara ini<sup>10</sup>, karena kurang memadainya aspek material dari

---

<sup>9</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, Hal. 65

<sup>10</sup>*Ibid*, Hal. 6

regulasinya yang mana dapat memicu terjadi permasalahan kelak dalam pelaksanaannya.

Pemicu permasalahannya dapat dilihat dari aspek mekanisme pengadaan tanahnya, definisi dan cakupan kepentingan umumnya, dasar penghitungan ganti ruginya, dan juga penerapan sistem konsinyasi yang lebih terkesan memaksa kepada orang yang akan dibebaskan tanahnya agar menerima nominal ganti rugi yang diberikan dengan cara hukum yang disebut konsinyasi.

Persoalan yang timbul dalam kegiatan pengadaan tanah guna pembangunan lebih disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan dibidang pertanahan yang tidak memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah. Khusus menyangkut aspek ganti rugi, regulasi yang ada belum secara konkret menjamin kehidupan pemegang hak atas tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Menunjukkan bahwa terjadi proses pemiskinan terhadap pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Hal itu disebabkan karena regulasi maupun pelaksanaannya dilapangan masih jauh dari kata ideal, baik secara yuridis, sosiologis, maupun filosofis.<sup>11</sup>

Hal mendasar yang sering menjadi akar masalah dalam pengadaan tanah ialah mengenai tidak ditemukannya kesepakatan atas nominal ganti kerugian tanah. Regulasi yang ada tidak dapat menyeimbangkan kepentingan

---

<sup>11</sup> Abdurrahman, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Rangka HANKAMNAS*, Pembangunan pada Seminar Hukum Pertanahan HKTI, Jakarta, 1978.

umum dan hak individu dari pemilik tanah yang berujung pada semakin jauhnya dari keadilan yang dicita-citakan. Nilai dari ganti kerugian yang diajukan dianggap tidak bisa menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya bagi para pemegang hak atas tanah<sup>12</sup>.

Dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 mengatakan bahwa “*untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang*”. Hal ini telah dijelaskan dengan tegas mengenai ganti rugi tanah yang layak diatur dalam suatu undang-undang, namun dalam kenyataannya sampai saat ini tidak ada undang-undang terkait yang mengatur mengenainya.

Di dalam realita empiris di masyarakat, memang harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah masih ada yang menjadi persoalan yang mengganjal, yaitu sulitnya menentukan nilai ganti kerugian. Alasannya karena pemilik tanah meminta harga yang lebih tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP). Adanya permainan calo tanah baik dari kalangan warga maupun oknum pejabat dan terbatasnya anggaran pemerintah (melalui panitia pengadaan tanah) sehingga sering terjadi konflik tanah antara

---

<sup>12</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit*, Hal. 9

pemerintah yang membutuhkan tanah dengan rakyat pemegang hak atas tanah yang dipicu perbedaan permintaan ganti rugi.<sup>13</sup>

Dalam UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memang disebutkan kerugian yang harus diganti berupa kerugian fisik dan nonfisik. Namun, pembuat Undang-Undang gagal mendefinisikan aspek kerugian nonfisik sehingga tidak mampu merincinya. Bahkan yang lebih fatal lagi, kerugian nonfisik disebutkan ‘yang bisa disetarakan dengan uang’.<sup>14</sup>

Padahal dalam berbagai literatur internasional sangat jelas apa yang dimaksud dengan kerugian nonfisik, yaitu kerugian yang sosiologis dan filosofis seperti ketercerabutan kehidupan sosial pemegang hak atas tanah ditempat yang lama, kehilangan tanah dan rumah yang bernilai sejarah, kenyamanan, ketenangan, kenangan, dan kenikmatan-kenikmatan ditempat yang lama.

Jika kerugian fisik dan nonfisik itu dihitung secara detail dan cermat dalam konteks kompensasi, penulis menyakini bahwa rakyat pemegang hak atas tanah akan dengan antusias menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pembangunan. Bukan sebaliknya, pemegang hak atas tanah justru melihat kebijakan pengadaan tanah sebagai petaka atau musibah yang mengancam eksistensi dan kebahagiaan mereka dan anak cucu mereka. Dengan

---

<sup>13</sup> Suratman Mustofa, *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm. 183.

<sup>14</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit*, Hal. 10

pendekatan kesejahteraan, konflik pertanahan yang tak pernah surut selama ini bisa ditekan serendah-rendahnya.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, masih perlu diadakan pengkajian lebih lanjut dari prinsip kepentingan umumnya itu sendiri yang meliputi:

1. Bentuk kepentingan umum
2. Sifat kepentingan umum
3. Ciri-ciri kepentingan umum<sup>15</sup>

Ketiga aspek tersebut harus diperhatikan dengan serius dalam pelaksanaan pengadaan tanah agar terciptanya keadilan dan kehidupan yang lebih baik didalam masyarakat karena didalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 itu sendiri juga sudah dijelaskan bahwa, *“kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”* yang mana muaranya tetap pada tujuan kemakmuran rakyat.

Namun di dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pemerintah lebih banyak berlindung pada kata “kepentingan umum” dan “fungsi sosial”, hal ini didukung pula dengan penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatakan bahwa hak penguasaan tanah tersusun atas hierarki yang pada tingkatan tertinggi ialah Hak menguasai dari bangsa, lalu dibawahnya diikuti Hak menguasai negara, Hak ulayat, dan hak penguasaan oleh perseorangan.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, Hal. 156

Sehingga pada pelaksanaan pengadaan tanah pemerintah lebih mengandalkan hak menguasai negara dalam segala permasalahan pengadaan tanah yang ada.<sup>16</sup>

Hal yang perlu digarisbawahi disini ialah kata ‘dikuasai’ tidak sama dengan kata ‘dimiliki’ karena seharusnya tidak perlu dan tidak pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah, karena negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa, dan arti dikuasai tidak sama dengan arti dimiliki.

Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara sebagai pemiliknya, namun pengertian dikuasai bukanlah dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara selaku organisasi kekuasaan. Hal ini dijelaskan secara tegas dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria yang menyebutkan kewenangan negara yaitu antara lain :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaan bumi
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengtujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyatdalam masyarakat adil dan makmur.

---

<sup>16</sup> Lukman Hakim, *Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, untuk Kepentingan Umum*, Skripsi pada Program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unissula, 2016, Tidak Diterbitkan untuk Umum.

Masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan karena sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil bagi semua pihak.<sup>17</sup>

Melihat dari segala permasalahan yang ada dalam pelaksanaan pengadaan tanah, maka diperlukan hukum sebagai pengatur pelaksanaan pengadaan tanah dan sebagai benteng utama pertahanan agar setiap manusia tidak diperlakukan semena-mena<sup>18</sup> Hal inilah yang mengilhami lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Karena di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dituntut untuk dilakukan secara cepat dan transparan, agar pelaksanaan pembangunan tidak terhambat dan para individu yang terkena dampak pelepasan hak atas tanahnya dapat segera mendapatkan haknya.

Sebenarnya mekanisme penyelenggaraan pengadaan sudah dijelaskan dan dijabarkan dalam UU No. 2 tahun 2012 ini, namun dalam prakteknya dilapangan masih banyak terjadi kendala yang menghambat proses pengadaan tanah, dan kendala yang paling sering dijumpai adalah mengenai pemberian ganti kerugian atas pelepasan hak atas tanah yang masih di nilai tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, maka dari itu diperlukannya penelitian lebih lanjut untuk menemukan solusi dari kendala yang ada

---

<sup>17</sup> Maria, S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas Edisi Revisi*, Jakarta, 2006, Hal. 19.

<sup>18</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit*, Hal. 11

tersebut. Yang mana kendala ini pula yang juga terjadi dan menjadi penghambat di dalam proses pelaksanaan pembangunan proyek tol di Kabupaten Kendal. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis di sini tertarik untuk menulis skripsi dengan judul “PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH MELALUI ALIH FUNGSI LAHAN MENURUT UUPA DALAM PEMBANGUNAN JALAN TOL DI KABUPATEN KENDAL”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dari uraian di atas, maka penulis merumuskan yang menjadi permasalahan pokok dalam penulisan penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah melalui alih fungsi lahan dalam rangka pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal?
2. Bagaimanakah bentuk ganti kerugian yang diberikan dan apakah dasar yang dipakai dalam penghitungan ganti kerugian tersebut?
3. Bagaimana kendala-kendala yang ada dan juga solusinya di dalam pelaksanaan pengadaan tanah melalui alih fungsi lahan dalam rangka pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka ada beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah melalui alih fungsi lahan untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal.
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk ganti kerugian yang diberikan dan apakah dasar yang dipakai dalam penghitungan ganti kerugian tersebut.
3. Untuk mengetahui sejauhmana kendala-kendala yang ada beserta solusinya dalam pelaksanaan pengadaan tanah melalui alih fungsi lahan dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Teoritis
  - a) Diharapkan dari penelitian ini dapat memperluas wawasan penulis dan dapat mengembangkan ilmu hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan juga pemberian ganti kerugian atas pelepasan hak yang dilakukan oleh pemerintah.
  - b) Diharapkan dapat menjadi acuan sumber sumbangan ilmu pengetahuan dibidang hukum agraria dan perdata dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Praktis
  - a) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah ataupun instansi (Pemda/Badan Pertanahan Nasional/P2T) yang terkait, ketika ada permasalahan hukum dalam

pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan diharapkan dapat memberikan solusi atas permasalahan yang ada dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut.

- b) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat yang akan dilepaskan hak atas tanahnya oleh pemerintah yang akan melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

## **E. Terminologi**

### 1. Pelaksanaan

Pengertian pelaksanaan memiliki berbagai macam arti menurut berbagai literatur dan pendapat para ahli bahasa, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata ‘pelaksanaan’ itu sendiri memiliki arti proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).

### 2. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan berpedoman kepada aturan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

### 3. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari

fungsinya semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Atau bisa diartikan juga dengan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah populasinya.

#### 4. Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-undang pokok agraria atau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ialah undang-undang yang berisikan tentang peraturan yang mengatur mengenai hukum pertanahan di Indonesia. Undang-undang ini dikeluarkan pada tahun 1960 sebagai pedoman pokok dalam berbagai permasalahan pertanahan yang ada pada saat itu.

#### 5. Pembangunan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pembangunan memiliki arti proses, cara, perbuatan membangun, atau proses pembangunan yang dimulai dari negara maju melalui pemerintah negara berkembang, diturunkan kepada rakyat.

#### 6. Jalan Tol

Jalan tol dalam pengertiannya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia terdiri kata jalan dan tol, jalan itu sendiri memiliki pengertian yaitu tempat untuk lalu lintas orang (kendaraan dan sebagainya). Sedangkan kata 'tol' memiliki pengertian yaitu jalan yang mengenakan bea bagi pemakainya, jadi jalan tol itu sendiri dapat diartikan sebagai

tempat untuk berlalu lintas orang-orang yang mana untuk menggunakan tempat tersebut dikenakan suatu bea.

## 7. Kabupaten

Kabupaten dalam bahasa Indonesia memiliki banyak arti, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata 'kabupaten' memiliki tiga pengertian yaitu:

- a) Daerah swatantra tingkat II yang dikepalai oleh Bupati, setingkat dengan kota madya, merupakan bagian langsung dari provinsi, yang terdiri atas beberapa kecamatan.
- b) Kantor tempat kerja Bupati.
- c) Rumah tempat tinggal Bupati.

## 8. Kendal

Kendal adalah nama sebuah kabupaten di provinsi Jawa Tengah yang masuk dalam kawasan kedungsapur yang merupakan kawasan metropolitan terbesar keempat setelah jabodetabek, gerbangkertosusila, dan bandung raya. Kabupaten kendal ini berbatasan dengan laut Jawa disisi utara, Kota Semarang dan Kabupaten Semarang disisi timur, kabupaten Temanggung disisi selatan dan Kabupaten Batang disisi Barat. Kabupaten Kendal juga dikenal sebagai kota santri, karena terdapat ribuan pondok pesantren terutama dikecamatan Kaliwungu dan Kendal juga dikenal dengan slogannya sebagai "Kendal Kota Beribadat".

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan sebuah langkah untuk mencari kebenaran dan penelitian sering dideskripsikan sebagai suatu proses investigasi yang dilakukan dengan aktif, tekun dan sistematis. Pada umumnya, penelitian bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran dari suatu ilmu pengetahuan. Menemukan itu sendiri berarti memperoleh sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan dari sesuatu yang telah ada sebelumnya, sedangkan arti kata mengembangkan ialah memperluas dan menggali lebih dalam sesuatu yang telah ada. Dan kata menguji kebenaran dapat diartikan sebagai menguji sesuatu yang telah ada akan tetapi kebenarannya diragukan. Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **a. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis-sosiologis, artinya dalam meninjau suatu permasalahan tidak hanya ditinjau dari aspek sudut pandang yuridis dalam perundang-undangannya saja, akan tetapi dilakukan melalui penelitian lapangan juga guna untuk memperoleh data primer, sehingga penulis dapat melihat bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Faktor yuridis, adalah norma hukum/ peraturan yang berkaitan dengan hukum agraria dan hukum perdata. Faktor sosiologisnya yaitu gejala yang timbul di dalam masyarakat kemudian dikaji dan ditelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

## **b. Spesifikasi Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Spesifikasi ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang tidak hanya menggambarkan keadaan obyeknya saja tetapi memberikan gambaran mengenai masalah yang terjadi.<sup>19</sup> Khususnya dalam hal ini yaitu untuk menggambarkan mengenai hasil penelitian masalah yang berkaitan dengan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Melalui Alih Fungsi Lahan dalam Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal.

## **c. Sumber Data Penelitian**

### **1) Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan sehingga memperoleh data langsung dari instansi Pemerintah yang terkait dengan pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal, yaitu antara lain Badan Pertanahan Nasional Wilayah Kabupaten Kendal dan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Batang-Semarang, disamping itu penulis juga melakukan wawancara langsung dengan masyarakat untuk memperoleh data primer.

### **2) Data Sekunder**

Data sekunder ialah data-data yang didapat dari literatur atau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan obyek penelitian.

---

<sup>19</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hal. 27

Data sekunder disebut juga sebagai studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literatur dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan.<sup>20</sup> Studi kepustakaan/ data sekunder terdiri dari:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber utama yang dijadikan pembahasan dalam penelitian ini, terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum primer yaitu meliputi;

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4. Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas tanah dan Benda yang Ada Diatasnya

---

<sup>20</sup> M.Ali, *Penelitian Kependidikan Prosedur dan Strategi*, Sinar Pagi, Jakarta, 1985, Hal. 91

5. Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
6. Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005
7. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012
8. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah Perpres Nomor 65 tahun 2006

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk menambah atau memperkuat dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi;

1. Kepustakaan atau buku literatur yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum
2. Hasil penelitian data tertulis yang berupa karya ilmiah para sarjana yang berkaitan dengan pengadaan tanah
3. Referensi-referensi yang relevan dengan hukum pertanahan

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan data-data dari literatur yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,

yang meliputi kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, artikel-artikel atau ensiklopedia, yang digunakan untuk mengetahui pengertian istilah-istilah yang sulit dimengerti.

#### **d. Metode Pengumpulan Data**

Dalam usaha pengumpulan data penelitian ini ada beberapa teknik yang digunakan, yaitu meliputi :

##### **1. Penelitian Kepustakaan (*library research*)**

Untuk mengumpulkan data teoritik, yaitu dengan cara pengumpulan data dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dengan cara membaca dan menganalisa terutama yang berkaitan dengan judul yang diajukan. Dalam penelitian kepustakaan ini data diperoleh dari Perpustakaan Fakultas Hukum Unissula, Perpustakaan Pusat Unissula, Perpustakaan Daerah Jawa Tengah dan Buku-buku referensi yang didapat.

##### **2. Studi Dokumen**

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen tertulis dengan cara menganalisa data-data yang didapatkan dilapangan yang diberikan oleh pihak terkait yang berhubungan dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.

### 3. Wawancara

Wawancara dilakukan agar memperoleh data yang lebih konkret, maka dilakukan metode penelitian wawancara terhadap responden dilapangan. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian. Dalam wawancara ini penulis mengambil beberapa responden, responden pertama adalah Pejabat Kasi Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional wilayah Kabupaten Kendal, responden kedua adalah Pejabat Pembantu Pengawas Lapangan Kementerian PUPR Satker Pengadaan Tanah Jalan Tol Batang-Semarang (PPK), responden ketiga adalah Ketua Serikat Petani Indonesia Cabang Kendal, dan responden keempat adalah salah satu warga terdampak pembebasan lahan untuk jalan tol di Desa Sumbersari Kendal.

#### e. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di:

- 1) Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal.
- 2) Kantor Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian PUPR Satker Pengadaan Tanah Jalan Tol Batang-Semarang.
- 3) Desa Sumbersari Kecamatan Ngampel Kabupaten Kendal.
- 4) Kantor Serikat Petani Indonesia Cabang Kabupaten Kendal.

#### f. Analisis Data Penelitian

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif. Data kualitatif adalah data-data yang berupa kata-kata bukan angka yang diperoleh dari hasil kepustakaan. Data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif berdasarkan pada disiplin ilmu hukum perdata untuk mencapai kejelasan dari masalah yang akan dibahas.

#### G. Sistematika Penulisan

Tujuan sistematika penulisan skripsi ini adalah untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi penelitian, sedangkan dalam skripsi yang berjudul “PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH MELALUI ALIH FUNGSI LAHAN MENURUT UPA DALAM PEMBANGUNAN JALAN TOL DI KABUPATEN KENDAL” ini, sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

**BAB I Pendahuluan**, pada bab pendahuluan ini berisikan tentang Latar Belakang Masalah diadakannya penelitian, bab ini juga memuat tentang Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Terminologi, Metode Penelitian, dan juga Sistematika Penulisan.

**BAB II Tinjauan Pustaka**, dalam bab ini berisikan empat sub bab utama, yaitu Tinjauan Umum Pengadaan Tanah, Tinjauan Alih Fungsi Lahan dan Fungsi Sosial Tanah, Tinjauan Penggantian Kerugian Atas Pelepasan Hak Milik Tanah, dan Konsepsi Tanah Dalam Perspektif Islam. Pada sub bab Tinjauan Umum Pengadaan Tanah ini, berisikan tentang Pengertian Tanah,

Hukum Pertanahan Nasional, Perolehan Tanah, Pengertian Pengadaan Tanah, Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, dan Tata Cara Pengadaan Tanah. Didalam sub bab Tinjauan Alih Fungsi Lahan dan Fungsi Sosial Tanah, berisikan tentang Alih Fungsi Lahan, Konsep Fungsi Sosial Tanah. Sedangkan dalam sub bab Tinjauan Penggantian Kerugian Atas Pelepasan Hak Milik Tanah, berisikan tentang Pengertian Ganti Kerugian, Bentuk dan Penetapan Besaran Ganti Kerugian. Dan dalam sub bab Konsepsi Tanah Dalam Perspektif Islam berisikan tentang penjelasan Pengadaan Tanah Dalam Perspektif Islam, dan juga Kepemilikan tanah dan Pemanfaatan Tanah Dalam Perspektif Islam.

**BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan,** berisikan tentang uraian hasil penelitian yang mencakup tentang pelaksanaan pengadaan tanah melalui alih fungsi lahan dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal, bentuk ganti kerugian dan dasar yang dipakai dalam penghitungan ganti kerugian, dan juga kendala-kendala yang ada beserta solusinya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal.

**BAB IV Penutup,** berisikan tentang simpulan dari penelitian yang telah dilakukan oleh penulis dan serta saran yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk mencari solusi atas permasalahan pelaksanaan pengadaan tanah yang ada sekarang ini.