

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sepanjang perjalanan sejarah umat manusia selalu merupakan sumber daya alam yang amat penting untuk kelangsungan hidupnya. Kenyataan sejarah telah menunjukkan pula, untuk kelangsungan hidupnya itu, manusia baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial serta sebagai makhluk ciptaan Tuhan senantiasa melakukan hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Hubungan manusia dengan bumi bukan hanya sekadar tempat hidup bagi manusia. Lebih dari itu, bumi bahkan memberikan sumber daya hidup bagi kelangsungan hidup umat manusia berupa kekayaan alam. Kekayaan alam yang terdapat di bumi, baik itu terdapat di atas permukaan bumi, tertanam di bumi, maupun yang berada di dalam tubuh bumi merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia.<sup>1</sup>

Secara umum sebutan tanah dalam keseharian kita dapat dipakai dalam berbagai arti, karena itu dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar dapat diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah dapat di artikan :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali

---

<sup>1</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal 1.

2. Keadaan bumi disuatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cadas dan sebagainya).

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam Pasal 4 bahwa hak menguasai dan negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.

Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi: Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa: Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.<sup>2</sup>

Tanah memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia, salah satunya adalah dalam pembangunan, perkembangan pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat. Kegiatan pembangunan gedung sekolah, pasar, rumah sakit, stasiun kereta api, sungai, tempat ibadah, pengadaan berbagai proyek pembuatan dan pelebaran jalan serta

---

<sup>2</sup> <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/pengertian-tanah.html>, diakses pada 6/08/2017 pukul 08.18 WIB.

pembangunan lainnya memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Seperti yang dapat kita lihat sekarang, banyaknya pembebasan lahan milik masyarakat yang dipergunakan untuk pembangunan kepentingan umum yang biasa kita dengar dengan istilah pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu kegiatan untuk menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar para pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan agar tercapai kesepakatan, salah satu kesepakatan yang ingin dicapai dalam musyawarah adalah masalah bentuk ganti rugi. Yang perlu digaris bawahi adalah adanya pemberian ganti kerugian yang adil dan layak kepada pihak yang berhak sedangkan dalam proses pemberian ganti kerugian tersebut banyak menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat itu sendiri. Masalah ganti rugi ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah, negoisasi mengenai besarnya ganti rugi seringkali membutuhkan waktu yang panjang dan berlarut-larut akibatnya tidak ada titik temu yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.

Kebanyakan pemilik tanah akan meminta ganti rugi disesuaikan dengan harga di sekitarnya yang cenderung naik. Sentimen positif biasanya akan terjadi ketika di suatu lokasi akan dibangun infrastruktur, harga tanah di

sekitarnya merangkak naik. Hal inilah yang akan dijadikan patokan bagi pemilik tanah untuk meminta ganti kerugian. Sesuatu menjadi lebih sulit lagi jika sentimen kenaikan harga menjadi sangat fantastis, lebih-lebih jika para spekulan tanah mulai bermain di sekitar areal proyek. Sehingga perlu ada terobosan agar proses pembebasan ini lebih cepat sehingga harga tanah tidak terlanjur naik, misalnya proses pembayaran lebih dipercepat dengan membuat kesepakatan dengan para operator proyek. Pada masa sebelumnya ganti rugi didasarkan pada NJOP setempat, jika tidak bisa diterima maka lokasi pembangunan bisa memilih tempat lain, namun jika betul-betul sangat dibutuhkan untuk kepentingan umum maka ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan berdasarkan NJOP dan uang ganti ruginya dititipkan pengadilan. Pada prinsipnya nilai ganti rugi untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus dilakukan secara layak dan adil, akan lebih baik jika nilai ganti ruginya di atas nilai NJOP. Permasalahan nilai ganti rugi per meter tanah merupakan permasalahan klasik dalam pengadaan tanah sehingga perlu penyempurnaan untuk mekanisme penentuan nilai ganti rugi tersebut sehingga pemilik tanah bisa menerima. Selain itu untuk memperkecil potensi permasalahan yang ada dengan melakukan "mitigasi resiko" antara lain pengkajian yang akurat tentang penetapan lokasi dan koordinasi/pendekatan yang baik dengan pemilik lahan.

Untuk nilai ganti rugi per meternya, tim pengadaan menetapkan nilai berdasarkan penilaian dari jasa penilaian atau penilai publik. Namun demikian "jasa penilai publik" ini untuk beberapa daerah/kota kecil sulit untuk

didapatkan sehingga juga menjadi salah satu kendala dalam menentukan nilai ganti rugi, mau tidak mau penitia pengadaan tanah harus mencari jasa penilai publik dari kota lain. Untuk jasa penilaian dengan nilai Rp 50 juta maka untuk penunjukannya harus menggunakan pascakualifikasi. Namun perlu diingat bahwa penilai publik ini akan mendasarkan nilai tanah berdasarkan data pembanding dari sekitar tanah yang akan dibebaskan, sehingga sangat mungkin hasil penilaian tanah per meter akan mengalami kenaikan secara significant karena harga tanah di sekitar lokasi juga cenderung naik. Namun harus dipastikan bahwa tidak ada kepentingan apapun terhadap opini nilai yang diberikan oleh jasa penilai publik, biasanya opini nilai yang diberikan berupa nilai penggantian wajar.

Jika di atas tanah terdapat bangunan dan atau tanaman yang memiliki nilai ekonomis juga harus diperhitungkan untuk ganti rugi bagi pemegang hak tanah. Namun nilai ini harus disepakati oleh para pemilik tanah dalam musyawarah yang mengundang semua pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan. Jadi musyawarah sangat penting dalam proses pengadaan tanah karena semua pihak duduk bersama untuk mendapatkan kesepakatan, khususnya untuk nilai ganti kerugian. Jika ada kesepakatan antara pemilik hak dan tim pengadaan maka harus dituangkan dalam berita acara kesepakatan pemberian ganti rugi. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai nilai ganti rugi, maka keberatan dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat,

selanjutnya Pengadilan Negeri akan memutuskan besarnya nilai ganti rugi yang pantas untuk tanah yang akan dibebaskan.<sup>3</sup>

Persoalan yang sering terjadi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah adanya pandangan dari dua pihak yang berbeda yaitu antara tim pelaksana pengadaan tanah dengan pemegang hak milik atas tanah yang terkena pembebasan lahan terutama dalam menentukan bentuk ganti rugi seperti yang terjadi di Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang, adanya penetapan bentuk ganti rugi yang ditetapkan oleh Pemerintah kadang kala tidak terima oleh pemilik tanah. Banyak dari pemegang hak milik atas tanah yang menuntut bentuk ganti rugi dalam bentuk uang dengan harga yang dinilai terlalu tinggi, melihat persoalan yang sering terjadi mengenai kesepakatan dalam menentukan bentuk ganti rugi maka penulis tertarik untuk mengambil skripsi dengan judul **“Pelaksanaan Ganti Rugi pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pelaksanaan pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang?

---

<sup>3</sup> <https://www.kompasiana.com/herybekasi/582e7e6623afdbc048b4569/pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum>, diakses pada 12/08/2017 pukul 09.13 WIB.

2. Bagaimana pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang?
3. Apakah hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang serta bagaimana upaya penyelesaiannya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang dan upaya penyelesaiannya.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum tanah khususnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Secara praktis

- 1 Membentuk pola pikir dinamis penyusun serta mengembangkan daya nalar penyusun tentang pelaksanaan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- 2 Memberikan acuan dan informasi kepada masyarakat tentang permasalahan yang timbul dari hukum tanah terutama mengenai permasalahan pengadaan tanah.

## **E. Terminologi**

### **1. Pengertian Pelaksanaan**

Pengertian pelaksanaan dalam Bahasa Indonesia dapat dipakai dalam beberapa arti. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).<sup>4</sup>

### **2. Pengertian Ganti Rugi**

Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum menyebutkan, bahwa bentuk ganti rugi kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, serta gabungan antara beberapa bentuk ganti kerugian tersebut, dan/atau bentuk lain yang disepakati para pihak (Pasal 13). Khusus untuk tanah, perhitungan ganti kerugiannya adalah harga tanah didasarkan

---

<sup>4</sup> Ria Agustin, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Serba Jaya, Surabaya, hal 371.



atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir (Pasal 15 huruf a).<sup>5</sup>

### 3. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, arti dari pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

### 4. Pengertian Kepentingan Umum

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, arti dari kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

### 5. Pengertian Pembangunan

Pengertian pembangunan dalam Bahasa Indonesia dapat dipakai dalam beberapa arti. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pembangunan yaitu proses, cara, perbuatan membangun; dari atas proses pembangunan yang dimulai dari negara maju melalui pemerintah negara berkembang, diturunkan kepada rakyat; dunia ikhtiar untuk mengubah keadaan dunia masa lampau yang tidak sesuai dengan cita-cita kehidupan

---

<sup>5</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Tanah Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hal 80.

manusia lahir maupun batin dengan tujuan agar dapat mewariskan masa depan yang membahagiakan bagi generasi yang akan datang.<sup>6</sup>

#### 6. Pengertian Jalan

Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, arti dari jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan kano, dan jalaan kabel.

#### 7. Pengertian Tol

Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, arti dari tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.

### **F. Metode penelitian**

Metode adalah cara yang tepat untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan. Sedangkan penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemahamannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta.<sup>7</sup>

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang tidak hanya menggunakan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum dalam meninjau,

---

<sup>6</sup> Ria Agustin, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Serba Jaya, Surabaya, hal 77.

<sup>7</sup> Cholid Narobuka dan Ahmadi, *Metode penelitian*, Pt. Bumi aksara, Jakarta, 1997, hal 1.

melihat dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam prakteknya.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang diselidiki dengan tujuan memberikan gambaran atau lukisan mengenai permasalahan yang terjadi pada objek penelitian saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.

## 3. Sumber data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder yang dijelaskan sebagai berikut :

### a. Data Primer

Yaitu berupa data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, untuk memperoleh data ini penulis melakukan metode studi lapangan yang dilakukan melalui wawancara.

### b. Data Sekunder

Yaitu sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media atau prantara (diperoleh atau dicatat pihak lain), data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip. Macam-macam data sekunder adalah sebagai berikut:

#### 1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat pada peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang menunjang dari bahan hukum primer, seperti hasil penelitian ilmiah, jurnal, artikel dan buku-buku hukum.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia yang berkaitan dengan objek penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

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

a. Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Untuk mengumpulkan data teoritik, yaitu dengan cara pengumpulan data dan literature 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 Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Pusat Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Daerah Jawa Tengah, dan buku-buku referensi yang di dapat.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen tertulis dengan cara menganalisis data-data yang didapatkan di lapangan yang diberikan oleh pihak terkait yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

c. Wawancara

Agar memperoleh data yang lebih konkrit, maka dilakukan metode penelitian wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian.

5. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang, Kecamatan Ngaliyan, dan warga yang terkena pembebasan lahan di Kelurahan Purwoyoso, Kota Semarang.

6. Metode analisis data

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**

Sistematika dalam penulisan penelitian ini dibagi ke dalam beberapa bab yang mempunyai sub-sub bab, dan masing-masing bab itu saling berkaitan satu sama lainnya, maka sistematikanya adalah sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Terminologi, Metode Penelitian, serta Sistematika Penulisan Skripsi.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan akan dibahas tinjauan pustaka mengenai:

1. Tinjauan umum tentang Tanah dan Hak Atas Tanah.
2. Tinjauan umum tentang Pengadaan Tanah.
3. Tinjauan umum tentang Kepentingan Umum.
4. Tinjauan umum tentang Pengadaan Tanah dalam Perspektif Islam.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah yaitu :

1. Mekanisme pelaksanaan pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang.
2. Pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang.
3. Hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang serta upaya penyelesaiannya.

#### BAB IV PENUTUP

Merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan Pelaksanaan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang di Kota Semarang