

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demi mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea 4 yaitu Peningkatan terhadap kesejahteraan umum “...untuk membentuk suatu pemerintahan umum, melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...”

Penyediaan, peruntukan, penguasaan dan bangunan tanah diatur oleh peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatnya serta terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat. Selain itu tanah juga merupakan unsure utama kelangsungan hidup dan kehidupan bangsa, dengan tujuan untuk dipergunakan bagi tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata sebagaimana tertuang dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang dasar 1945 “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dikuasai oleh Negara yang dieprgunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” Salah satunya adalah melalui Pembangunan Nasional yang meliputi pembangunan jalan umum, hal ini tentu harus diupayakan dalam rangka memakmurkan kesejahteraan masyarakat Indonesia, mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Sudah menjadi kodrat sang Illahi bahwa Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia. Tanah dikuasai oleh negara

untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, baik yang telah dikuasai atau dimiliki oleh seseorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, penggunaan, dan pemeliharannya.¹

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 capital budaya dan menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Keempat, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.²

Selain itu untuk kepentingan bersama, tanah juga di jadikan sebagai tempat untuk pembangunan fasilitas umum yang dimana membutuhkan tanah sebagai perwujudannya. Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, karena manusia memerlukan tanah semasa hidup sampai dengan meninggal dunia dan mengingat susunan kehidupan dan pola perekonomian sebagian besar bercorak agraris.

¹Undang-Undang Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria, Yogyakarta, cet 1

²Heru Nugroho, 2001, *Mengingat kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University pres, Surakarta, hal 237

Kebutuhan tanah di Indonesia sebagai lahan untuk pembangunan gedung fasilitas umum semakin meningkat baik di kota maupun di desa tetapi pelaksanaannya tentu harus sesuai dengan sifat atau dasar dari kepentingan umum yaitu³:

1. Kepentingan bangsa dan negara dan/atau
2. Kepentingan masyarakat luas
3. Kepentingan rakyat banyak/bersama
4. Kepentingan pembangunan.

Yang meliputi bidang-bidang: untuk pembangunan jalan tol, pelebaran jalan, pasar, rumah sakit, sekolah, dan fasilitas umum lainnya semuanya memerlukan tanah.

Tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah tidak berarti pemilik tanah tidak boleh semenena-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 tanah memiliki fungsi sosial⁴.

Selanjutnya, Kepentingan-kepentingan umum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada bagian ketentuan umum Pasal

³ Pasal 1 ayat (1) Lampiran Impres Nomor 9 Tahun 1973 sebagaimana dikutip oleh Maria ,Sumardjono, 2008, Tanah dalam perspektif HAK ekonomi, Sosial dan Budaya, Jakarta, Kompas hal 285

⁴ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

1 angka (6) Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pancasila merupakan dasar atau basis filosofis bagi negara dan tertib hukum bangsa Indonesia dan merupakan bagian dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia, maka pandangan hidup tersebut di junjung tinggi oleh warganya karena pandangan hidup Pancasila berakar pada budaya dan pandangan hidup masyarakat. dalam sila ketiga butir pertama pancasila ditegaskan bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara setiap masyarakat haruslah *“Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan”*. Dalam hal ini dikaitkan masalah pencabutan hak atas tanah warga negara demi kepentingan umum adalah benar dilakukan.

Untuk saat ini masyarakat sudah mulai berpikir kritis, dinamis bahkan bisa menjurus kepada anarkis, apabila permasalahannya tidak segera terselesaikan. Perubahan pada tatanan masyarakat itu lebih kelihatan terutama pada kota-kota besar. Perubahan tatanan yang ada dalam masyarakat akan punya pengaruh langsung terhadap proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Pada masyarakat Indonesia ada yang beranggapan bahwa kepemilikan terhadap tanah merupakan kepemilikan yang mutlak, artinya tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun termasuk oleh pemerintah atau negara, dengan

dasar itu para pemilik tanah tidak mudah melepaskan haknya walau tanahnya dibutuhkan oleh negara yang akan digunakan untuk kepentingan umum.⁵

Dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum, Pasal 5 dijelaskan bahwa *“Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”*.

Selanjutnya, dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa hak penguasaan atas tanah tersusun secara hierarki yang pada tingkatan tertinggi adalah *Hak menguasai dari Bangsa*, kemudian berikutnya ialah *Hak menguasai dari Negara*, dibawahnya ada *Hak Ulayat*, dan yang terendah ialah *Hak penguasaan perseorangan*. Sehingga telah sangat jelas bahwa apabila negara menghendaki suatu pencabutan hak-hak penguasaan atas tanah yang berada dibawahnya dengan dalih kepentingan umum termasuk hak menguasai atas perseorangan, maka hal tersebut dapat dilakukannya dengan memberikan ganti kerugian atau kompensasi kepada pihak tersebut.

Pada bidang apapun selalu ada faktor pendorong dan juga faktor penghambat termasuk dalam bidang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Secara matematis kalau suatu masalah, faktor penghambatnya lebih dominan dari faktor pendorong tentu akan membutuhkan penyelesaian yang lebih serius dan lebih lama dan sebaliknya

⁵ Mudakir Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Permata Aksara, hal 72.

kalau faktor pendorong lebih dominan dari pada faktor penghambat maka penyelesaiannya akan lebih mudah dan cepat⁶.

Kebutuhan akan tanah erat kaitannya dengan legalitas alas kepemilikan yang sering menimbulkan persoalan dalam praktek. Oleh sebab itu, mendapatkan tanah untuk kepentingan pembangunan sering menimbulkan masalah hak antara masyarakat yang menguasai tanah dan pelaku pembangunan.

Masalah pertanahan sering kali menimbulkan sengketa atau konflik, baik itu antara masyarakat dengan masyarakat, maupun antara masyarakat dengan aparat keamanan setempat, hal ini biasanya diakibatkan karena nilai pengganti kerugian tanah masyarakat tidak sesuai harapan dan keinginan masyarakat, walaupun pemerintah menguasai tanah dengan alasan kepentingan umum. Persoalan tersebut membawa polemik berkepanjangan, bahkan dapat berujung pada korban jiwa.

Dalam realitas empiris harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilapangan masih ada persoalan yang sering mengganjal, yaitu sulitnya menentukan nilai ganti rugi. Alasannya kerena pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP). Adanya permainan para calo tanah baik dari kalangan warga maupun oknum pejabat dan terbatasnya anggaran pemerintah (melalui panitia pengadaan tanah) sehingga sering terjadi konflik tanah antara

⁶ Mudakir Iskandar, 2015, *loc .cit.*, hal 74

pemerintah yang membutuhkan tanah dengan rakyat pemegang hak atas tanah yang dipicu perbedaan permintaan harga ganti rugi.⁷

Persoalan lain yang mungkin timbul adalah pencairan anggaran pengadaan tanah yang dilakukan terlebih dahulu, sementara pembicaraan dengan pemilik tanah masih belum final. Ketika proses musyawarah dilakukan, ternyata pemilik tanah meminta ganti harga tinggi, sehingga dana yang sudah dicairkan tidak mencukupi untuk membayar ganti rugi. Akhirnya dilakukan pemaksaan kepada pemilik tanah agar menerima ganti rugi yang telah dipatok oleh panitia pengadaan tanah.

Tentu saja persoalan-persoalan tersebut, perlu dicari pemecahannya agar tidak menimbulkan gejolak dalam praktek di lapangan. Konflik yang sering terjadi selama ini adalah adanya pemaksaan dari dua pihak, yakni pihak pemerintah menetapkan harga secara sepihak, sedangkan pemilik tanah menuntut harga yang dinilai tidak wajar dan terlalu tinggi. Sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodasi dua kepentingan yang berbeda tersebut. Akhirnya yang digunakan adalah cara-cara pemaksaan dan intimidasi, sehingga menimbulkan gejolak dan keresahan di masyarakat dalam setiap proses pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Begitu pula yang terjadi di Jalan Jolotundo yaitu jalan tembus Kartini – Gajah, Semarang. Proses pembangunannya memang berlangsung cukup lama bahkan hampir delapan tahun. Hal ini dikarenakan kurangnya perencanaan

⁷ Mustafa, Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Jakarta, Sinar Grafika Hal 183

usai pembangunan jembatan rampung, tidak ada jalan tembus. Oleh karena itu di bawah kendali kantor Dinas Bina Marga selama tiga tahun terakhir akan berusaha mengejar pembangunan jalan tembus.

Dalam proses pengadaan tanah oleh pemerintah yang terjadi di Jalan Jolotundo, Semarang pun kian memanas karena masih adanya rumah warga yang belum bersedia dibebaskan dan juga ganti rugi lahan milik Masjid Agung Semarang.

Bermuara pada paparan itu, penulis tertarik untuk menulis sebuah skripsi yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH OLEH PEMERINTAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM ” (Studi Kasus Pengadaan Tanah Jalan Jolotundo Semarang)

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah oleh pemerintah di jalan Jolotundo Semarang?
2. Bagaimana problematika yang terjadi pada saat proses pengadaan tanah dan bagaimanakah proses pemberian ganti kerugiannya?
3. Bagaimanakah strategi atau upaya-upaya mengatasi kendala-kendala pembangunan Jalan Jolotundo Semarang?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah oleh pemerintah di jalan Jolotundo Semarang
2. Untuk mengetahui permasalahan yang terjadi pada saat proses pengadaan tanah dan proses pemberian ganti kerugiannya

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Teoritis
 - a. Diharapkan dari penelitian ini dapat memperoleh tambahan pengetahuan mengenai permasalahan yang diteliti sehingga penulis dapat membagi kembali ilmu tersebut kepada orang lain;
 - b. Diharapkan dari penelitian ini dapat memperluas wawasan penulis dan dapat mengembangkan ilmu hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan juga pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah.
2. Praktis
 - a. Dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah ataupun instansi terkait dalam menghadapi permasalahan hukum khususnya berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah dan penyelesaian permasalahan terhadap pengadaan tanah tersebut.
 - b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat dalam menghadapi pemerintah yang akan mengambil tanahnya untuk kepentingan umum.

E. Metode Penelitian

Adapun metode yang dipergunakan dalam penyusunan penulisan ini adalah :

1. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris. Penelitian dengan metode yuridis empiris adalah penelitian tentang pengaruh berlakunya hukum positif dari aspek hukumnya dan tentang pengaruh berlakunya terhadap masyarakat. Penelitian yuridis empiris/sosiologis dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan dengan memadukan hasil penelitian yang dilakukan di lapangan yang merupakan data primer

2. 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.⁸ Khususnya dalam hal ini adalah masalah Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah untuk kepentingan umum yang terjadi di jalan Jolotundo Kota Semarang.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Jalan Jolotundo Kota Semarang.

⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hal. 27

4. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder

a. Data Primer

Adalah data-data, keterangan atau informasi yang didapatkan secara langsung melalui penelitian dilapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara. Wawancara merupakan cara yang dapat digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu.⁹ Dengan mewawancarai Pejabat/orang yang bekerja di Kantor Bina Marga Kota Semarang bertujuan untuk mendapatkan informasi atau keterangan yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji oleh peneliti.

Metode yang dipergunakan dalam data ini adalah metode purposive non random sampling dengan alasan bahwa populasi penelitian sudah ditentukan oleh Dinas Bina Marga. Peneliti tidak mempunyai kebebasan untuk melakukan wawancara dengan responden secara acak adapun responden yang di wawancarai bapak tri hartanto sedangkan responden lain adalah bapak sugito selaku mandor pelaksanaan pengadaan tanah di Jalan Jolotundo Semarang.

b. Data Sekunder

Adalah data-data yang didapat dari literatur atau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan obyek penelitian. Data sekunder disebut juga sebagai study kepustakaan. Study kepustakaan adalah

⁹ Burhan Ashofa, 2001, *Metode Penelitian hukum*, Jakarta, PT Rineka Cipta, Hal. 95

teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literatur dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan.¹⁰ studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum primer yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang No 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- e) Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.
- f) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan.

¹⁰ M.Ali, 1985, Penelitian Kependidikan Prosedur dan Strategi, Jakarta, Sinar Pagi, Hal

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi :

- a) Kepustakaan atau buku literatur yang berkaitan dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- b) Hasil penelitian data tertulis yang lain berupa karya ilmiah para sarjana yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- c) Referensi-referensi yang relevan dengan hukum Pertanahan.

3) 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 atau ensiklopedia, yang digunakan untuk mengetahui pengertian istilah-istilah yang sulit dimengerti.

5. Metode Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu semua data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif, untuk mencapai kejelasan terhadap masalah yang dibahas. Setelah analisis data selesai, maka disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan masalah yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan

Dalam skripsi yang berjudul TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH OLEH PEMERINTAH DEMI KEPENTINGAN

UMUM ” (Studi Kasus Pengadaan Tanah Jalan Jolotundo Semarang), sistematika penulisan adalah sebagai berikut :

Bab I : PENDAHULUAN, pada bab pendahuluan ini berisi tentang alasan atau latar belakang diadakannya penelitian. Bab ini juga memuat tentang perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat/kegunaan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA, dalam bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab pertama yang berisi Tinjauan Umum tentang Penggunaan Hak Atas tanah yaitu terdiri dari Konsep tanah dan hukum tanah nasional, prinsip-prinsip hukum tanah nasional, penggunaan hak atas tanah, prinsi-prinsip tata guna tanah dan penggunaan tanah. Sub bab kedua Tinjauan Umum tentang Pengadaan Tanah untuk pembangunan kepentingan umum yaitu terdiri: arti pengadaan tanah, arti pencabutan hak, prinsip hukum pertanahan, klasifikasi kepentingan umum, dan arti dan bentuk ganti rugi.

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, bab ini berisikan penelitian tentang masalah pelaksanaan pengadaan tanah oleh pemerintah demi kepentingan umum (studi kasus jalan Jolotundo, Semarang) yang nantinya akan menguraikan tentang pelaksanaan pengadaan tanah oleh pemerintah di jalan Jolotundo Semarang, dan juga tentang Permasalahan yang terjadi pada saat proses pengadaan tanah dan proses pemberian ganti kerugiannya.

Bab IV : PENUTUP, bab ini berisikan kesimpulan dan saran