

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang diatas sekali. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Kehidupan manusia hampir sebagian besar tergantung pada tanah, baik untuk mata pencaharian, kebutuhan sandang, papan/tempat tinggal, pangan dan kebutuhan lain yang bersifat religius. Kenyataan di masyarakat, orang akan senantiasa berusaha untuk mempertahankan sejenkal tanahnya. Bahkan penguasaan tanah secara tidak sah dapat menimbulkan peperangan.

Pemerintah dalam hal ini perlu mengatur hubungan manusia dengan tanah dan hubungan manusia dengan manusia tentang tanah dan segala perbuatan hukum mengenai tanah dengan berbagai peraturan dan kebijakan tentang pertanahan. Berkaitan dengan perencanaan dan perumusan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan kiranya relevan untuk mempertanyakan tentang bagaimana dan sejauh mana serta tujuan yang hendak dicapai dalam kewenangan Negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan serta pemeliharaan tanah termasuk mengatur dan menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum mengenai tanah. Sehingga tanah yang mempunyai nilai ekonomis sekaligus fungsi sosial tersebut dapat diperoleh

dan dimanfaatkan oleh setiap orang untuk mendukung kegiatan yang diperlukan.

Di Negara Indonesia perumusan kebijakan pertanahan diletakkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam Pasal tersebut 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. Hak menguasai tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah swatantra atau masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;
6. 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.

Dari uraian tersebut di atas, 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.

Dalam prinsip “Negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disub-ordinasikan kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukkan, persediaan dan penggunaan tanah serta hubungan dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.

Dengan demikian maka segala perbuatan negara, dalam hal ini Pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.<sup>1</sup>

Pembangunan Nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang sangat luas. Dilain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Dengan demikian upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah.

Tanah, di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai fungsi sosial. Sebagaimana bunyi Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Fungsi sosial inilah yang kadang kala mengharuskan kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna kepentingan umum.

Pemerintah sepertinya terlalu menyederhanakan masalah dengan memimpikan petani yang kehilangan lahan dapat bertransformasi begitu saja ke sektor lain yang lebih baik dengan uang hasil penjualan lahannya. Perjalanan Anyer-Panarukan memperlihatkan petani yang kehilangan lahan karena dibebaskan untuk industri gagal masuk ke sektor formal. Mereka kebanyakan jadi buruh atau bermigrasi ke sektor informal di kota-kota di

---

<sup>1</sup> Maria SW Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep penguasaan tanah oleh Negara, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru besar pada Fakultas Hukum UGM*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

Jawa, khususnya Jakarta. Kantong-kantong industri identik dengan kemiskinan. Sebutlah, misalnya, di Cilegon, Tangerang, Tuban, dan Gresik.<sup>2</sup>

Pembangunan jalan tol trans-Jawa bukan hanya mengancam ketahanan pangan nasional akibat konversi lahan pertanian dan tenaga kerja pertanian ke sektor perkotaan, tapi juga akan semakin meningkatkan konsumsi bahan bakar minyak akibat peningkatan penggunaan moda transportasi jalan raya. Dampak negatif dari pembangunan jalan tol Trans-Jawa ini akan bertambah bilamana kita menghitung pula dampak lingkungan dari berkurangnya lahan terbuka hijau, termasuk hutan dan perkebunan di pulau Jawa. Pembangunan jalan tol juga akan berpengaruh terhadap perkembangan kota-kota di sepanjang jalan tol yang akan menjadi sprawling.

Mengingat pentingnya pengadaan tanah tersebut, Pemerintah memandang bahwa ketentuan yang ada perlu disesuaikan dengan kondisi dewasa ini. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk pembangunan untuk

---

<sup>2</sup> [www.kompas.com/Agus Susanto-Dari Jalan Daendels ke Jalan Tol Semarang Demak](http://www.kompas.com/Agus_Susanto-Dari_Jalan_Daendels_ke_Jalan_Tol_Semarang_Demak) di akses tanggal 07 Desember 2016

kepentingan umum dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Namun, peraturan yang ada tersebut belum dapat menyelesaikan masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan pengadaan tanah. Sebagaimana telah diuraikan di atas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal ini untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa, meninggalkan permasalahan serius yaitu pengkonversian lahan pertanian. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah disahkan dan diberlakukan, dalam ketentuannya yaitu Pasal 44 ayat (3) menyatakan adanya lahan pengganti terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan.

Sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan, dalam bidang Kehutanan terdapat ketentuan yang juga mengatur mengenai penyediaan lahan pengganti apabila lahan hutan digunakan untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan, yaitu PerMenHut Nomor 32 Tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan. Dalam Pasal 1 butir (5) dinyatakan:

“Kepentingan umum terbatas adalah kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat yang pelaksanaan kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh Instansi Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang fasilitas pertahanan dan keamanan, pembuatan jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan, dan bangunan pengairan lainnya, pelabuhan atau bandar udara atau terminal, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum, repeater telekomunikasi, stasiun-stasiun pemancar radio, stasiun relay televisi beserta sarana pendukungnya.”

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dalam PerMenHut Nomor 32 Tahun 2010 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan diatur:

“Besarnya rasio tukar menukar kawasan hutan ditetapkan sebagai berikut:

1. Untuk pembangunan kepentingan umum terbatas oleh Pemerintah adalah 1 : 1;
2. Untuk pembangunan proyek strategis yang berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional dan kesejahteraan umum yang diprioritaskan oleh Pemerintah adalah 1 : 2;
3. Untuk penyelesaian sengketa berupa pendudukan kawasan hutan (okupasi) atau enclave adalah 1 : 1;
4. Untuk tukar-menukar sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (3) adalah minimal 1 : 3.”

Pertanian adalah sektor utama pendukung kehidupan. Bahkan pertanian merupakan kebutuhan primer bagi manusia. Melihat uraian di atas, sudah seharusnya terdapat perhatian yang lebih daripada sektor kehutanan. Selama ini belum ada ketentuan yang mengatur tentang hal tersebut, barangkali dengan adanya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap lahan pertanian yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum (pembangunan jalan tol). Lalu, bagaimana implementasi undang-undang tersebut terutama untuk pembangunan jalan tol Semarang Demak khususnya di Desa Dukun,

Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak, hal itulah yang akan Penulis kaji lebih dalam.

Berdasarkan latar belakang tersebut, Penulis mengambil Judul Penelitian yaitu: “PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN (Studi pada Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak Tepatnya di Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak?
2. Bagaimana penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?
3. Apakah yang dilakukan untuk melindungi lahan pertanian dalam hubungannya dengan adanya pembangunan jalan tol Semarang-Demak Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ilmiah dilakukan untuk memerikan masalah hukum tertentu dan berusaha memahami secara lebih mendalam. Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
2. Untuk mengetahui cara penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Untuk mengetahui apa yang dilakukan untuk melindungi lahan pertanian dalam hubungannya dengan adanya pembangunan jalan tol Semarang-Demak Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi bidang hukum, khususnya mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang berkaitan dengan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu, diharapkan dapat menjadi bahan menambah wawasan ilmu hukum bidang pertanahan bagi masyarakat umum.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi para praktisi pengadaan tanah yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya, yaitu Panitia Pengadaan Tanah serta Kantor Pertanahan khususnya di Kabupaten Demak.

## E. Krangka Konseptual

### 1. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.<sup>3</sup>

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

---

<sup>3</sup> Nurdin Usman, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, halaman 70.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.<sup>4</sup>

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang. Faktor-faktor yang dapat menunjang program pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;

---

<sup>4</sup> Abdullah Syukur, 1987, *Kumpulan Makalah "Study Implementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan"*, Persadi, Ujung Pandang, halaman 40.

- b. Resources (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan;
- c. Disposisi, sikap dan komitmen dari pada pelaksanaan terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program;
- d. Struktur Birokrasi, yaitu SOP (Standar Operating Procedures), yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu:<sup>5</sup>

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
- b. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;

---

<sup>5</sup>*Ibid*, halaman 398.

- c. Unsur pelaksanaan baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut.

## 2. Pengadaan Tanah

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sebelumnya, di Indonesia pengadaan tanah khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Hal tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 1 ayat 3, dan di Perbarui lagi dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006, Namun dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 2 tahun 2012 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden No. 65 tahun 2006, maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh

pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara mengganti kerugian hak atas tanah.<sup>6</sup>

Selain Pengadaan tanah, perlu juga diketahui pengertian tentang kepentingan umum, mengingat pengadaan tanah di Indonesia senantiasa ditujukan untuk kepentingan umum. Adapun pengertian dari kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Memberikan pengertian tentang kepentingan umum bukanlah hal yang mudah, selain sangat rentan karena penilaiannya sangat subektif juga terlalu abstrak untuk memahaminya.

Sehingga apabila tidak diatur secara tegas akan melahirkan multi tafsir yang pasti akan berimbas pada ketidakpastian hukum dan rawan akan tindakan sewenang-wenang dari pejabat terkait. Namun, hal tersebut telah dijawab dalam Perpres 65 Tahun 2006 yang kemudian dirampingkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Pasal 10 dalam penyelenggaraan pengadaan tanah dimana telah ditentukan secara limitatif dan konkret tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan :

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;

---

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 2 Tahun 2012

- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
  - e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
  - f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
  - g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
  - h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
  - i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - j. fasilitas keselamatan umum;
  - k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
  - m. cagar alam dan cagar budaya;
  - n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
  - o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
  - p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
  - r. pasar umum dan lapangan parkir umum.
3. Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam rangka pengadaan tanah, penegasan tentang

kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah perlu ditentukan secara tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir.<sup>7</sup>

Sedangkan menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa serta negara. Menurut John Salindeho kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.<sup>8</sup>

Pengertian kepentingan umum secara implisit diatur dalam UUPA Pasal 18 yang ditegaskan bahwa:

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 dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Peraturan berikutnya yang memberikan definisi kepentingan umum adalah peraturan pelaksana Pasal 18 yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ketentuan Pasal 1 yang pada dasarnya sama dengan rumusan ketentuan Pasal 18 UUPA:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman 61.

<sup>8</sup> Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan : regulasi, kompensasi, penegakan hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, halaman 146-147.

pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Definisi pengertian kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijabarkan lebih lanjut di dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), yaitu:

Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan bangsa dan negara dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan

Di dalam ayat (2) diatur lebih lanjut kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, antara lain:

- a. Pertahanan
- b. Pekerjaan umum
- c. Perlengkapan umum
- d. Jasa umum
- e. Keagamaan
- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya

- g. Kesehatan
- h. Olahraga
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam
- j. Kesejahteraan sosial
- k. Makam/kuburan
- l. Pariwisata dan rekreasi
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Di dalam ayat (3) diatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

#### 4. Perlindungan

Padanan kata perlindungan dalam bahasa Inggris adalah protection, yang berarti sebagai: (1) protecting or being protected; (2) system protecting; (3) person or thing that protect. Bentuk kata kerjanya, protect(vt), artinya: (1) keep safe; (2) guard . Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perlindungan diartikan (1) tempat berlindung; (2) perbuatan atau hal dan sebagainya memperlindungi . Dari kedua defenisi tersebut secara kebahasaan terdapat makna kemiripan unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu:

- a. Unsur tindakan melindungi.
- b. Unsur adanya pihak-pihak yang melindungi.

c. Unsur cara melindungi.

Berdasarkan unsur-unsur di atas, berarti kata perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlindungan terhadap konsumen dapat dilakukan melalui berbagai bentuk diantaranya perlindungan ekonomi, sosial, politik dan perlindungan hukum. Bentuk-bentuk perlindungan terhadap konsumen tersebut yang terpenting adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum dapat mengakomodir berbagai kepentingan konsumen, selain itu hukum memiliki daya paksa sehingga bersifat permanen karena sifatnya yang konstitusional yang diakui dan ditaati keberlakuannya dalam kehidupan bermasyarakat.

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Ada beberapa cara perlindungan secara hukum, antara lain sebagai berikut.<sup>9</sup>

- a. Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk:
  - 1). Memberikan hak dan kewajiban;
  - 2). Menjamin hak-hak para subyek hukum
- 1). menegakkan peraturan (*by the law enforcement*) melalui: Hukum administrasi Negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventif*)

---

<sup>9</sup> Wahyu Sasongko, 2007, *Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandar Lampung, Unila, halaman 31.

terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan.

- 2). Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman;
- 3). Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative, recovery*), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

### 3. Lahan Pertanian

Lahan adalah suatu lingkungan fisik terdiri atas tanah, iklim, relief, hidrologi, vegetasi, dan benda-benda yang ada di atasnya yang selanjutnya semua faktor-faktor tersebut mempengaruhi penggunaan lahan. Termasuk di dalamnya juga hasil kegiatan manusia, baik masa lampau maupun sekarang.

Penggunaan lahan (*land use*) dapat diartikan sebagai campur tangan manusia terhadap lahan, baik secara menetap maupun berkala untuk memenuhi kebutuhan hidup baik material maupun spiritual.

Penggunaan lahan dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan besar, yaitu penggunaan lahan pertanian dan penggunaan lahan bukan pertanian. Penggunaan lahan pertanian dibedakan secara garis besar ke dalam macam penggunaan lahan berdasarkan penyediaan air dan lahan yang diusahakan. Berdasarkan hal itu dikenal macam penggunaan lahan seperti sawah, Demakan, kebun, kebun campuran, lalang, perkebunan dan

hutan. Penggunaan lahan bukan pertanian dapat dibedakan ke dalam penggunaan kota atau desa (pemukiman), industri, rekreasi dan sebagainya.

Lahan memiliki arti lebih luas daripada makna tanah mengingat tanah hanya merupakan salah satu aspek dari lahan. Proses perubahan pemanfaatan sifatnya cukup kompleks dimana mekanisme perubahannya melibatkan beberapa kekuatan seperti kekuatan pasar, sistem administratif yang dikembangkan oleh pemerintah dan juga kepentingan politik.

Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan/menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperolehnya atau status lahan tersebut. Termasuk disini lahan yang terdaftar di Pajak Hasil Bumi, Iuran Pembangunan Daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan-lahan bukaan baru. Lahan sawah mencakup sawah pengairan, tadah hujan, sawah pasang surut, rembesan, lebak dan lain sebagainya.

#### 4. Jalan Tol Semarang – Demak

Pembentukan tim pengadaan tanah telah disampaikan Pemprov melalui surat pengumuman Nomor 590/0012570 Tahun 2016 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak. Pada surat itu, jalur ini untuk melayani tingginya mobilitas di kawasan pantai utara (pantura) Jawa.

Jalan tol Semarang-Demak juga bisa berpotensi dijadikan tanggul laut penahan rob. Keberadaannya menengok bencana air pasang yang terus terjadi di Kota Semarang, hingga meluber ke jalan nasional di wilayah Terboyo hingga Genuk.

Jalan tol Semarang-Demak membutuhkan lahan seluas 1.887.000 meter persegi. Pengerjaan dibagi menjadi dua seksi, yakni Seksi I Kota Semarang dan Seksi II Kabupaten Demak. Di Kota Semarang, jalan tol tersebut akan melewati wilayah Kecamatan Genuk, yakni Kelurahan Terboyo Wetan, Terboyo Kulon, dan Trimulyo.

Di Kabupaten Demak, empat kecamatan akan terlewati jalan tol, yaitu Kecamatan Sayung meliputi Desa Sriwulan, Bedono, Purwosari, Sidogemah, Sayung, Loireng, dan Tambakroto; Kecamatan Karangtengah meliputi Desa Batu, Wonokerto, Kedunguter, Dukun, Karangsari, Pulosari, dan Grogol; Kecamatan Wonosalam meliputi Desa Karangrejo, Wonosalam, dan Kendaldoyong; serta Kecamatan Demak di Kelurahan Kadilangu.

Pemkot Semarang akan menggelar sosialisasi rencana proyek jalan tol Semarang-Demak, 23 Agustus mendatang. Sosialisasi itu merupakan bukti bahwa proyek jalan tol tersebut akan segera terwujud. Kabid Perencanaan Bappeda Kota Semarang, M Farchan mengatakan, dalam proyek tol tersebut Pemkot Semarang berperan membebaskan lahan. Sementara itu, Sekda Jateng, Sri Puryono, melalui surat pengumuman tersebut menyatakan, pengadaan tanah diperkirakan mulai

tahun 2016 dan selesai 2017. Sementara pelaksanaan pembangunan dimulai tahun 2017 dan selesai 2018.<sup>10</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>11</sup>

Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang ditetapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya.

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana, dilakukan dengan metode ilmiah, bertujuan untuk mendapatkan data baru

---

<sup>10</sup> <http://jateng.tribunnews.com> diakses pada tanggal 13 Maret 2017.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, halaman 1.

una membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.<sup>12</sup>

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis.<sup>13</sup>

Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang tatacara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>14</sup>

Penelitian pada dasarnya merupakan “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah terpegang di tangan.<sup>15</sup>

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris atau dengan kata lain disebut normative empiris. Dalam sebuah buku karangan Abdul kadir Muhammad dikatakan bahwa:

“Penelitian hukum normative (*applied law research*) adalah penelitian mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif(kodifikasi, undang-undang atau kontrak) secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara in action tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh Negara atau

---

<sup>12</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta, Sinar grafika, halaman 6.

<sup>13</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta, PT.Bumi Aksara, halaman 42.

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, halaman 6.

<sup>15</sup> Bambang Sunggono, 2005, *Metode Penelitian Hukum, cetakan ke-7*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, halaman 27.

oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara in action diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap”.<sup>16</sup>

Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut Penulis melakukan dengan cara meneliti perundangundangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang merupakan data sekunder yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di lapangan, mempelajari permasalahan-permasalahan yang ditemui di lapangan terkait Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Demak, dan implementasi undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLPPB khususnya mengenai penentuan ganti rugi.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan spesifikasi deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum, dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian tersebut.<sup>17</sup>

Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Muhammad, Abdul Kadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, halaman 134.

<sup>17</sup> Op. cit, *Pedoman Penulisan Usulan Skripsi dan Skripsi*, halaman 6.

<sup>18</sup> Op. cit., Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, halaman 10.

Dengan demikian, diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terutama pembangunan jalan tol di Kabupaten Demak dan kaitannya dengan pengimplementasian Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 bagi tanah pertanian beririgasi teknis yang menjadi obyeknya.

### 3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. Data primer, yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber pertama di lapangan. Dalam hal ini akan dilakukan wawancara dengan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dan masyarakat di Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Demak yang dilalui proyek pembangunan jalan tol.
- b. Data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>19</sup>

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, Jenis dan sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data

---

<sup>19</sup> Op. cit., Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, halaman 12.

yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data Sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Yurisprudensi dan Traktat, serta berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa: rancangan peraturan perundang-undangannya, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum tersier berupa bibliografi dan indeks komulatif.<sup>20</sup>

Data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari wawancara dan observasi dengan responden, yaitu pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, dan masyarakat sebagai pemilik tanah yang dijadikan obyek pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Demak.

Untuk data sekunder yang berupa bahan hukum primer, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

---

<sup>20</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1992, Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Ghallia Indonesia, halaman 53.

- d. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- e. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Data sekunder yang berupa bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan yaitu:

- a. Kumpulan tulisan tentang Hukum Tanah
- b. Hukum Agraria ( Pertanahan Indonesia)
- c. Pembaharuan Agraria reformasi Agraria

Bahan hukum tersier, yaitu Kamus Hukum, Ensiklopedia dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui pengamatan secara langsung dan melakukan interview/wawancara secara langsung kepada warga desa Dukun, Perangkat desa Dukun Kastono sebagai KAUR Umum, Pejabat Kantor Kecamatan Karangtengah KASI PERMAS Sugeng, SH., dan Pejabat Kantor Pertanahan Yusman Efendi, SH. Data Sekunder adalah data yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan, melainkan dari berbagai

literatur, arsip, dokumen maupun daftar pustaka lainnya, yaitu dengan cara studi dokumen.

## 5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Demak yaitu tepatnya di Kantor Desa Dukun, Kantor Kecamatan Karang Tengah, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak..

## 6. Analisis Data

Analisis data adalah pengolahan data yang diperoleh baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.<sup>21</sup>

Terhadap data primer yang didapat dari lapangan terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis secara konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Data sekunder yang didapat dari kepustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil data penelitian pustaka maupun lapangan dilakukan pembahasan secara deskriptif analitis. Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar

---

<sup>21</sup> Winarno Surachman, 1973, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, Bandung, CV Tarsito, halaman 27.

diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diajukan dalam usulan penelitian ini.

Analitis artinya gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan analisis dengan cermat sehingga dapat diketahui tentang tujuan dari penelitian ini sendiri yaitu membuktikan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan dalam perumusan permasalahan yang ada pada latar belakang usulan penelitian ini.

Tahap selanjutnya adalah pengolahan data yaitu analisis yang dilakukan dengan metode kualitatif yaitu penguraian hasil penelitian pustaka (data sekunder) sehingga dapat diketahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol di Kabupaten Demak serta implementasi Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan khususnya dalam penentuan ganti rugi.

### **Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah skripsi yang membahas dan menguraikan masalah dan terdiri dari empat (4) bab, dimana diantara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berkaitan dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, secara ringkas disusun dengan sistematika sebagai berikut : Bab I Pendahuluan, disajikan sebagai pengantar pembahasan berikutnya, untuk itu bab ini berisikan gambaran materi hukum yang dibahas.

Sub babnya terdiri dari latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, di dalam bab ini akan menyajikan landasan tinjauan hukum tentang hak atas tanah, pengambilalihan tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, di dalam bab ini akan membahas, pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak, penentuan ganti kerugian terhadap tanah pertanian setelah terbitnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan yang dilakukan untuk melindungi lahan pertanian dalam hubungannya dengan adanya pembangunan jalan tol Semarang – Demak di Desa Dukun, Kecamatan Karang Tengah, Kabupaten Demak.

Bab IV Penutup, yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan, Sub babnya terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada kesimpulan berisi jawaban atas permasalahan yang dibahas, sedangkan pada saran disajikan dalam bentuk sumbangan pemikiran atas permasalahan yang dibahas.

Daftar Pustaka

Lampiran