

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah merupakan suatu negara yang mempunyai tanah yang subur dengan kekayaan yang berlimpah ruah. Selain itu masyarakat Indonesia yang bersifat agraris, dimana sebagian masyarakat Indonesia bermata pencaharian sebagai petani dengan usaha mengolah dan mendayagunakan tanah. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali karena sebagian besar daripada kehidupannya adalah bergantung pada tanah. Manusia hidup diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan mendayagunakan tanah. Tanah bagi manusia dapat diinvestasikan sebagai cadangan hidup untuk masa yang akan datang.

Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedang pada pihak lain persediaan akan tanah sangat terbatas, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain. Hal ini selain menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian, juga mengakibatkan meningkatnya harga tanah. Perkembangan penduduk harus pula diimbangi dengan perkembangan sarana dan prasarana penunjang kelangsungan hidupnya sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia dan suatu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan

Dalam suasana pembangunan sebagaimana halnya di negara kita Indonesia sekarang ini, kebutuhan akan tanah meningkat. Kegiatan pembangunan terutama berkaitan dengan pembangunan fisik banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan yang dimaksud. Pembangunan gedung sekolah, rumah sakit, tempat peribadatan, jalan, sarana olahraga, dan sebagainya semuanya mutlak memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, maka dari itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik – baiknya guna pembangunan di negara Republik Indonesia ini.

Satu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan pengambilan tanah kepunyaan penduduk untuk keperluan proyek pembangunan. Hal ini memang menyangkut persoalan yang paling kontroversial mengenai pertanahan. Pada satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan pada lain pihak persediaan tanah sudah mulai merasa sulit. Berjalannya proses pembangunan yang cukup pesat bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat untuk naik melambung akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah merupakan komoditi ekonomi yang mempunyai nilai yang sangat tinggi. Sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Abdurrahman, 1996, *Masalah Pencabutan Hak – Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Dan*

Berkeenan dengan pembangunan tersebut, pengambilan tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan harus berdasarkan pada ketentuan yang berlaku. Di Indonesia telah mempunyai seperangkat aturan hukum yang mengatur tentang masalah tanah. Hal tersebut terbukti dengan adanya Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria ( UUPA ), Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya ketentuan tersebut diatas menandakan bahwa negara Indonesia sangat peduli dan perhatian terhadap banyaknya permasalahan mengenai tanah.

Ada berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan maka jelas kita harus mengorbankan hak asasi warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip *rule of law*. Akan tetapi bilamana

hal ini dihindari agar maka usaha – usaha pembangunan akan pesat<sup>2</sup>

Setiap pengadaan tanah untuk pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, disamping rasa tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek pembangunan tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah – tanah hak, oleh karena perlu diadakan musyawarah yang dilakukan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah dalam menentukan ganti kerugian yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah yang terkena pembangunan tersebut.

Pembangunan yang sedang dilakukan di Indonesia dari hari kehari semakin bertambah. Pembangunan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Salah satu contoh pembangunan untuk kepentingan umum itu adalah pembangunan jembatan yang berperan sebagai penghubung sarana transportasi darat. Sekarang ini kebutuhan akan sarana transportasi darat dirasakan semakin bertambah seiring bertambahnya jumlah kendaraan yang dimiliki oleh masyarakat dan seiring berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Sejalan dengan bertambahnya kebutuhan masyarakat tersebut akan transportasi darat, maka tidak akan lepas dari kebutuhan jalan. Sebagai penghubung sarana transportasi darat (jalan) sekarang ini Kabupaten Bantul dan Kabupaten Kulonprogo sedang melaksanakan pembangunan jembatan Srandakan.

Pembangunan jembatan tersebut nantinya akan menghubungkan antara Desa Brosot Kabupaten Kulonprogo dengan Srandakan Kabupaten Bantul.<sup>3</sup> Menurut Bupati Kulonprogo H. Toyo Santoso Dipo bahwa, untuk masalah ganti rugi dalam pembebasan tanah untuk pembangunan jembatan Srandakan sudah mencapai kesepakatan. Beliau juga mengatakan bahwa, manfaat pembangunan jembatan tersebut tidak hanya sekedar melancarkan lalu lintas saja tetapi dampaknya ikut memajukan pembangunan ekonomi rakyat, pendidikan, kesehatan, pariwisata dan sektor lainnya.<sup>4</sup>

Jembatan Srandakan akan dibangun sekitar 500 meter diselatan jembatan lama. Bilamana jembatan lama memiliki panjang 571 meter, maka jembatan Srandakan yang baru akan dibangun dengan panjang 626 meter. Untuk lebar jembatan baru adalah 4 meter lebih lebar dari jembatan lama yaitu dari 7 meter menjadi 11 meter. Adapun komposisinya pembangunan jembatan Srandakan adalah 1-9-1 artinya, satu meter sisi kanan dan kiri untuk trotoar, sedang sembilan meter adalah badan jalan jembatan.<sup>5</sup>

Pembangunan tersebut tentunya pemerintah harus melakukan pengadaan tanah untuk mendapatkan tanah. Langkah awal untuk mendapatkan tanah tersebut pemerintah tidak akan lepas dari persetujuan pemegang hak atas tanah yang akan melepaskan tanah untuk kepentingan

---

<sup>3</sup> [www.kulonprogo.go.id](http://www.kulonprogo.go.id), *Pembebasan Tanah Di Brosot Musyawarah Mencapai Kesepakatan*, 31 Desember 2001, hlm. 1.

pembangunan tersebut. Berdasarkan hal itu, maka musyawarah sangatlah perlu dilakukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah tersebut. Dalam musyawarah tersebut akan melibatkan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah. Hal – hal yang dibicarakan dalam musyawarah tersebut salah satunya adalah penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Untuk itu semua tentunya tidak semudah yang kita bayangkan. Hal ini akan melalui proses yang panjang untuk mewujudkan pembangunan jembatan Srandakan tersebut. Mengingat pembangunan jembatan tersebut sangat diperlukan untuk kepentingan umum, maka ganti rugi dalam pengadaan tanah pembangunan jembatan Srandakan itu harus dilaksanakan dengan sebaiknya – baiknya dengan musyawarah sebagai sarana utamanya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jembatan Srandakan?
2. Hambatan apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan

3. Upaya apa saja yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang ada dalam pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jembatan Srandakan?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jembatan Srandakan.
2. Untuk mengidentifikasi hambatan yang ada dalam pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan untuk pembangunan jembatan Srandakan.
3. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan dalam mengatasi hambatan yang ada dalam pelaksanaan musyawarah dan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jembatan Srandakan.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum bagian Hukum Administrasi Negara.
2. Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat maupun pemerintah khususnya aparat pemerintah pada jajaran Badan

Pertanahan Nasional mengenai pelaksanaan musyawarah dan ganti rugi dalam pengadaan tanah jembatan Srandakan.

### E. Tinjauan Pustaka

Sehubungan dengan berbagai pelaksanaan pembangunan yang dilakukan baik oleh pihak swasta atau pemerintah untuk kepentingan pembangunan tersebut maka akan melibatkan sebidang tanah. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 menyatakan secara tegas bahwa : Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung dalam bumi merupakan pokok – pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat.

Perkataan dikuasai dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukan berarti dimiliki, tetapi menurut Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (UUPA) mengandung pengertian :

1. mengatur dan atau menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya ;
2. menentukan dan mengatur hak – hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;
3. menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dan perbuatan – perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kekayaan yang terkandung didalamnya sebagaimana yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) tersebut dengan tujuan untuk mencapai sebesar – besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Dalam pengertian penggunaan itu pelaksanaan dan pengaturan





yang berhak atas tanah tersebut. Kepentingan umum menurut Pasal 1 ayat (4) Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat. Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menentukan 3 Kriteria bagi suatu kegiatan untuk dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, yaitu :

1. Dilakukan oleh pemerintah ;
2. Dimiliki oleh pemerintah ;
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Pasal 1 Undang – Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak – hak Atas Tanah dan Benda – Benda Yang Ada Diatasnya juga mengartikan kepentingan umum secara luas, yaitu :

1. Kepentingan bangsa dan negara ;
2. Kepentingan bersama dari rakyat ; dan
3. Kepentingan pembangunan.

Pengadaan dalam rangka rencana pemenuhan kebutuhan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan. Menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud

• ... adalah hasil perencanaan tata ruang

wilayah. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang mengatur mengenai proses dan prosedur dari rencana tata ruang tersebut, baik nasional, propinsi, kabupaten/kotamadya, secara terarah dan terpadu, dengan langkah-langkah kegiatan sebagai berikut :

1. Menentukan arah pengembangan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta fungsi pertahanan keamanan.
2. Mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan.
3. Perumusan perencanaan tata ruang.
4. Penetapan rencana tata ruang.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dihubungkan dengan Pasal 4 jo Pasal 12 Undang – Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, bahwa setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang dan berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang serta pemanfaatan ruang. Hal tersebut dimaksudkan selain hak, setiap orang berkewajiban untuk mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan memelihara kualitas ruang.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dalam Pasal 1 ayat (2) adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung.

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Apabila tidak memungkinkan diselenggarakan musyawarah secara efektif karena dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah, maka dilaksanakan musyawarah antara panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil – wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah. Di dalam pelaksanaan musyawarah untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi akan dibantu oleh panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, karena tanah yang diperlukan melebihi 1 hektar. Panitia pengadaan tanah dibentuk pada setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II. Apabila pengadaan tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah Kabupaten/Kotamadya atau lebih dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Tingkat Propinsi yang diketuai atau dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

Musyawarah dapat dilakukan lebih dari satu kali, tetapi apabila telah berkali – kali diadakan namun tidak mencapai kesepakatan maka Panitia Pengadaan Tanah mengadakan keputusan mengenai bentuk dan besarnya



1. Hak atas tanah ;
2. Bangunan ;
3. Tanaman;
4. Benda – benda yang lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti rugi untuk tanah negara pada dasarnya tidak ada pemberian ganti kerugian atas tanahnya tetapi untuk bangunan dan tanaman apabila menguasai atas izin dari yang berhak maka akan memperoleh ganti kerugian. Sedang untuk mereka yang menguasai tanah tanpa izin maka dapat diterapkan Undang – Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya. Tanah rakyat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat tidak diberikan ganti rugi khusus dalam bentuk uang tetapi akan diganti dengan bangunan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat.

Pasal 13 disebutkan bahwa bentuk ganti kerugian diberikan dapat berupa :

1. Uang ;
2. Tanah pengganti ;
3. Pemukiman kembali ;
4. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c ; dan
5. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak – pihak yang bersangkutan.

Di dalam menetapkan ganti kerugian pemerintah harus didasarkan

... .. yang berdasarkan dalam masyarakat

Hal tersebut tidak harus sama dengan harga umum tetapi harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Adapun dasar dan cara perhitungan pemberian ganti kerugian atas dasar :

1. Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan ;
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan ;
3. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Faktor – faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah disamping perhitungan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah :

1. Lokasi tanah;
2. Jenis hak atas tanah;
3. Status penguasaan tanah;
4. Peruntukan tanah;
5. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah;
6. Prasarana yang tersedia;
7. Fasilitas dan utilitas;
8. Lingkungan.

Ganti kerugian dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang

Peraturan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum memberikan cakupan yang lebih luas daripada Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Pasal 1 ayat (11) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud ganti kerugian adalah penggantian kerugian baik yang bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Di dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bentuk ganti rugi hanya diberikan kepada pemegang hak atas yang menghendaki ganti rugi saja, sedang kepada para pemegang hak atas tanah yang tidak menghendaki ganti rugi tidak diatur lebih lanjut lagi. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum selain mengatur pemegang hak atas tanah yang menghendaki pemberian ganti rugi juga mengatur mengenai pemegang hak atas tanah yang tidak menghendaki bentuk ganti rugi. Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa: Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti kerugian sebagaimana pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa

11/11/2011 10:00:00 AM



## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Kulonprogo yang terkena pembangunan jembatan Srandakan tersebut.

### **2. Narasumber dan Responden**

Narasumber yang diwawancarai adalah :

- a. Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Yogyakarta.
- b. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulonprogo.
- c. Panitia Pengadaan Tanah dalam pembangunan jembatan Srandakan.
- d. BAPPEDA Kabupaten Kulonprogo.
- e. Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kulonprogo.
- f. PEMDA Kabupaten Kulonprogo Bagian Tata Pemerintahan.
- g. Kepala Desa Brosot Kulonprogo.

Responden yang diwawancarai adalah :

Pemilik tanah yang terkena pembangunan jembatan Srandakan.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

- a. Penelitian Kepustakaan, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh daftar inventarisasi informasi-informasi dari kepustakaan, baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dan lain-lain, serta data lain yang berkaitan dengan

- b. Penelitian Lapangan, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke lokasi atau objek penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data primer yang berhubungan langsung dengan objek yang diteliti.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Interview (Wawancara), yaitu suatu metode pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab langsung untuk mendapatkan keterangan-keterangan / informasi dari individu-individu tertentu / pejabat dari instansi terkait dengan berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya.

- b. Observasi, yaitu pengamatan secara langsung pada obyek penelitian

#### 5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu mencari data berdasarkan pada sumber pokok yang tidak berbentuk angka-angka yang kemudian menghasilkan data deskriptif analitik. Yaitu mempelajari secara utuh keterangan (data) yang dinyatakan responden maupun nara sumber baik secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata responden maupun nara sumber tersebut, serta mempelajari literatur-literatur

1. dalam rangka untuk meninjau permasalahan yang ada