

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara berkembang sedang melaksanakan pembangunan yang meliputi berbagai aspek kehidupan manusia, baik dari segi materiil maupun spiritual. Pembangunan nasional ini dilaksanakan guna membentuk manusia Indonesia seutuhnya yang seimbang dari segi jasmani maupun rohani.

Pembangunan Nasional di Indonesia bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 45 dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Pelaksanaan pembangunan tersebut telah mendapat pemantapan dengan adanya landasan operasional yang memuat tujuan, landasan, sasaran serta perincian daripada bidang - bidang Pembangunan Nasional yang dilakukan. Indonesia sebagai Negara hukum banyak melahirkan produk – produk hukum dalam bidang keagrariaan, seperti Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu tentang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria atau UUPA, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Menteri

Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994, tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan sebagainya. Saat ini Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku dengan ditetapkannya Peraturan Presiden atau Perpres No 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres ini sekarang juga sudah diganti menjadi Perpres No 65 Tahun 2006 yang isinya merubah ketentuan Perpres No 36 Tahun 2005. Dengan demikian maka sangatlah jelas bahwa bangsa Indonesia sangat peduli terhadap keberadaan hukum agraria dalam mengatur persoalan – persoalan mengenai tanah khususnya di negara kita ini.

Tanah merupakan salah satu obyek terpenting bagi masyarakat terutama menyangkut kepentingan umum, di mana tanah adalah sebagai sarana dan prasarana untuk menunjang terwujudnya kemakmuran serta kesejahteraan manusia pada umumnya. Pembangunan *Double Track* atau pembangunan rel ganda misalnya, merupakan salah satu sarana yang membutuhkan obyek tanah yang harus disediakan bagi pemenuhan sarana transportasi darat yaitu kereta api. Pembangunan *Double Track* yang dilaksanakan saat ini diperuntukkan guna memperlancar sarana transportasi darat khususnya jalan rel kereta api. Pembangunan *Double Track* ini diharapkan dapat meningkatkan pelayanan pemerintah terhadap sarana transportasi yang selama ini dinikmati oleh masyarakat umum. Saat ini

sarana transportasi darat khususnya kereta api masih minim dalam arti lahan, yaitu seperti di ketahui untuk rel kereta api membutuhkan tanah untuk lintasan. Namun dapat diketahui pula untuk saat ini di sepanjang wilayah Yogyakarta - Kroya hanya terdapat satu lintasan kereta api yang menghubungkan antara Stasiun Yogyakarta dengan Stasiun Kroya. Hal ini dirasakan bagi pemerintah kurang mendukung kelancaran transportasi kereta api apabila tetap memakai satu rel untuk lintasan kereta api, sehingga Pemerintah mengusahakan pembangunan *Double Track* yang berlangsung pada saat ini. Tanah yang digunakan untuk pembangunan *Double Track* tersebut merupakan tanah milik PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) itu sendiri dan sebagian lagi milik masyarakat, sehingga harus menerapkan ganti rugi terhadap tanah milik warga yang terkena pelebaran tersebut. Dalam pembangunan *Double Track* khususnya yang berada di Dusun Beji, Desa wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo itu harus mengorbankan tanah atau bangunan milik penduduk yang berada di sekitar rel kereta api, yaitu tercatat kurang lebih ada beberapa rumah warga dan satu rumah makan yang terkena pelebaran tanah untuk pembangunan *Double Track*.<sup>1</sup>

Ganti rugi yang layak merupakan keinginan dari semua pemilik tanah yang tanahnya digunakan sebagai kepentingan umum. Ganti rugi didalam peraturan perUndang – Undangan tercantum dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 17 Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Agar dalam

menentukan ganti rugi yang layak dan yang sesuai dengan yang diharapkan masyarakat maka dalam menentukan ganti rugi tersebut harus dilaksanakan dengan cara musyawarah antara pihak PT KAI dengan pihak warga yang terkena pelebaran jalan untuk pembangunan *Double Track*. Yang dimaksud musyawarah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah “Proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang berdasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting. Maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan musyawarah dan penerapan ganti rugi yang layak dalam pembangunan *Double Track* di Dusun Beji, Desa wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo ?
2. Hambatan – hambatan apakah yang terjadi dalam pelaksanaan musyawarah dan penerapan ganti rugi akibat adanya pembangunan *Double Track* di Dusun Beji, Desa Wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui pelaksanaan musyawarah dan penerapan ganti rugi yang layak dalam pembangunan *Double Track* di Dusun Beji, Desa Wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk menemukan hambatan – hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan musyawarah dan penerapan ganti rugi sebagai akibat adanya pembangunan *Double Track* di Dusun Beji, Desa Wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis, bahwa penelitian ini akan bermanfaat untuk menjadi rekomendasi bagi pelaku pembangunan didalam membuat kebijakan disektor ekonomi yang menyangkut penggunaan tanah guna memperlancar sarana transportasi.
2. Manfaat Teoritis, bahwa penelitian ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan tentang hukum kebijakan pertanahan khususnya dibidang pengadaan tanah.

### **E. Tinjauan Pustaka**

#### **1 Tinjauan Tentang Pembangunan**

Pembangunan di negara ini sudah mulai maju pesat apalagi

.....

di negara ini pasti memimpikan akan suatu kemajuan didaerahnya untuk mencapai kemakmuran rakyatnya. dengan pembangunan kiranya kiranya semua pasti menjadi lancar, tanpa ada kekurangan baik dari rakyatnya ataupun dari daerahnya, sebab dengan adanya pembangunan tentunya akan menciptakan sebuah kesempurnaan di daerahnya sebagai symbol bahwa daerah tersebut sudah maju..

Upaya yang dilakukan pemerintah tentunya tidak segampang membalik telapak tangan. Ada hal – hal yang tidak boleh dilupakan oleh pemerintah didalam membangun kembali struktur social dinegara ini. Harus ada suatu strategi tertentu untuk dapat membawa dampak yang baik bagi pembangunan di negara kita ini. Ketetapan dalam pembangunan pasti akan menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran. Konflik pasti dapat dicegah dengan adanya integrasi sosial dan konstruksi social yang baik.

Tujuan pembangunan di masa orde baru adalah ketertiban, stabilitas, dan keamanan nasional. Tapi tujuan yang paling penting adalah membangun suatu masyarakat baru yang merasa aman dan mengejar suatu kemajuan dalam suasana yang stabil. Maka untuk mencapai dua tujuan tersebut diterapkan dua strategi umum yaitu strategi berorientasi keluar dan strategi politik mendorong penciptaan system ekonomi dan masyarakat yang terkendali juga tertib. Sebenarnya strategi yang diterapkan orde baru ini bisa dijadikan alternatif bagi pembangunan. Tapi tentunya cara – cara baru harus dicoba agar pembangunan bisa kokoh

tanpa ada kekuatan yang dapat melumpuhkan. Ada beberapa hal yang harus dihindari dalam pembangunan, yaitu :

- a. Pembangunan tidak boleh dilakukan dengan cara mengorbankan yang lain demi kepentingan pembangunan.
- b. Pembangunan tidak boleh dilakukan dengan cara yang tidak benar dan tidak halal.
- c. pembangunan tidak boleh dilakukan jika hanya untuk mengejar kebutuhan lahiriah dan mengabaikan kebutuhan rohaniah
- d. Pembangunan tidak boleh dilakukan jika hanya menguntungkan sebagian orang, jadi harus menguntungkan orang banyak atau masyarakat umum.
- e. Pembangunan tidak boleh dilakukan jika tidak memperhatikan nilai kemanusiaan.<sup>2</sup>

Dengan demikian pembangunan diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, rasa tentram dan rasa keadilan. Pembangunan yang dilakukan harus melibatkan segenap lapisan masyarakat dan hasilnya pun dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat. Hal ini sesuai dengan konsep pembangunan yang berkesinambungan, yaitu bahwa suatu pembangunan dapat berkesinambungan apabila ekonomi rakyat berkembang.

Dengan berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara yang sedang berkembang seperti di Negara Indonesia ini,

---

<sup>2</sup> Irwan Gozali, *Pembangunan di Indonesia*, Tugas Makalah Land Reform, hal. 5.

mengakibatkan kebutuhan akan tanah menjadi masalah penting bagi pemerintah. Untuk itu berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam rangka pengadaan tanah dalam setiap pembangunan. Untuk menampung aspirasi berbagai kalangan masyarakat sebagai reaksi terhadap akibat - akibat pengadaan tanah yang selama ini terjadi dalam pembangunan disegala bidang oleh pemerintah. Dalam hal ini pembangunan melibatkan pemilik tanah dan kepentingan umum, maka diterbitkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang sekarang ini telah dicabut menjadi Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

## **2. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Dalam Pasal 1 butir 1 Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah. Berdasarkan rumusan itu dapat diketahui bahwa istilah pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah itu.

Sejak munculnya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Dalam pengadaan tanah, sebelum dilakukan pencabutan hak atas tanah,

terlebih dahulu dilakukan pengadaan tanah dengan cara sukarela, yang menurut Keppres ini yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menentukan persyaratan yang ketat untuk memberlakukan ketentuan UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak – hak atas Tanah dan Benda – benda yang Ada di Atasnya. Jelaslah Bahwa Keppres No 55 Tahun 1993 memberi akses pemberlakuan UU No. 20 Tahun 1961. Kedua produk hukum diatas hanya dilakukan terhadap pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>3</sup>

Salah satu di antara beberapa isi pokok yang sering dipermasalahkan dimasa lalu, adalah definisi mengenai kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tetapi tidak mudah didefinisikan. Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedang mengenai kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.<sup>4</sup>

Jika dilihat didalam ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang – undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”. Berarti ketentuan tersebut menyebutkan bahwa negaralah yang menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, artinya bahwa kekuasaan yang diberikan kepada

---

<sup>3</sup> Oloan Sitourus, dan Dayat Liombing, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebiasaan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 6.

Negara memberikan kegunaannya, sehingga semua tanah yang berada di seluruh wilayah Negara RI dapat dipergunakan sebesar – besar kemakmuran rakyat.

Fungsi sosial tanah yang melekat terlihat jelas dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Boedi Harsono menjelaskan mengenai Pasal 6 UUPA tersebut bahwa :

“Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata – mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu untuk menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Tetapi kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya”.<sup>5</sup>

### **3. Tinjauan Tentang Ganti Kerugian Yang Layak**

Aturan mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum juga dikuatkan dengan Pasal 18 Undang – undang Pokok Agraria yang menyebutkan 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 Undang –

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok*

Undang”. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pencabutan hak – hak atas tanah dapat dilakukan tetapi pemberian ganti kerugian juga harus diberikan kepada bekas pemilik tanah.

Dalam Pasal 1 butir 11 Perpres N0. 36 Tahun 2005 merumuskan bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik 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. Sedang ganti kerugian menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda – benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Dari dua pengertian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa ganti rugi yang layak adalah imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti yang seimbang dari nilai tanah termasuk benda – benda yang ada diatasnya. Jadi idealnya, jumlah ganti kerugian yang diterima pemegang hak atas tanah harus sama atau sesuai dengan nilai tanah, termasuk benda – benda yang ada diatasnya itu. Ganti kerugian merupakan hak mutlak dari para pemegang hak atas tanah yang telah melepaskan atau menyerahkan tanahnya. Dengan demikian, tidak ada suatu kewenangan bagi siapapun, termasuk oleh pemerintah untuk

kerugian dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan wujud konkret dari penghormatan terhadap hak atas tanah, sebagai bagian dari hak asasi manusia di bidang ekonomi. Menurut Pasal 13 butir 1 Perpres No. 36 Tahun 2005 menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali.

Sedangkan dalam pasal 12 Perpres No. 36 Tahun 2005 menyebutkan bahwa ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- a. Hak atas tanah;
- b. Bangunan;
- c. Tanaman;
- d. Benda – benda lain yang berkaitan dengan tanah.

#### **4. Tinjauan Tentang Musyawarah Dalam Penetapan Bentuk Penggantian Yang Layak**

Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang

tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda lain yang

berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah (Pasal 1 butir 10 Perpres No. 36 Tahun 2005).

Dalam Perpres ini musyawarah diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 11, sedangkan didalam Pasal 14, 15, 16 dan 18 Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 mengatur mengenai musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, yang pada intinya menyatakan bahwa setelah penyuluhan dan penetapan lokasi (termasuk inventarisasi dan pengumuman hasil inventarisasi), Panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah serta pemilik bangunan dan / atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti – kerugian. Jadi, musyawarah dilaksanakan secara langsung antara pihak yang membutuhkan tanah dengan yang empunya tanah.

Apabila musyawarah menghasilkan kesepakatan, maka Panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti – kerugian. Sebaliknya, jika kesepakatan belum tercapai, maka diadakan musyawarah lagi hingga tercapai kesepakatan sesuai yang diharapkan. Namun apabila musyawarah yang kedua itu pun belum tercapai, maka Panitia mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti – kerugian berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya, dengan tetap memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak dan Faktor – faktor yang mempengaruhi harga tanah. Dengan demikian Panitia akan tetap membuat keputusan mengenai

besarnya ganti – kerugian, meskipun musyawarah belum menghasilkan kesepakatan. Keputusan Panitia yang belum berdasarkan kesepakatan ini, bukan merupakan keputusan final yang dapat dipaksakan. Artinya, terhadap keputusan itu dapat diajukan keberatan, yakni: kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.<sup>6</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Dusun Beji, Desa Wates, Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo.

### **2. Sifat dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan secara rinci dan sistematis tentang keadaan yang sesungguhnya. Dalam pendekatan ini yang digunakan adalah pendekatan yuridis.

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

Metode wawancara yaitu suatu metode pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab dengan responden. Narasumber yang diwawancarai adalah warga yang tanah dan bangunannya terkena pelebaran dalam pembangunan *Double Track* dan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo serta Pejabat pada PT KAI.

---

<sup>6</sup> Oloan Sitourus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tnah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 45.

#### 4. Jenis Penelitian

##### a. Penelitian Pustaka

Yaitu memperoleh data – data dari daftar infentarisasi informasi buku – buku dari pustaka seperti makalah dan sumber – sumber teori dan data lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

##### b. Penelitian Lapangan

Yaitu cara memperoleh data yang berupa fakta – fakta dengan peninjauan langsung pada obyek yang diteliti. Dalam hal ini adalah dengan cara interview / wawancara, yaitu penulis melakukan tanya jawab secara langsung dengan responden dan nara sumber.

#### 5. Analisis Data

Setelah mendapatkan data baik primer maupun sekunder maka langkah selanjutnya adalah menganalisa data – data tersebut, mengingat penelitian ini merupakan penelitian diskriptif maka penelitian ini menggunakan analisa kualitatif yaitu suatu cara penulisan yang menghasilkan data deskriptif. Analisa yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari secara utuh.