

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu asset terpenting bagi kelangsungan manusia. Menurut Soerojo Wignjodipoero tanah merupakan bagian dari komponen berharga dalam kehidupan manusia sehingga kedudukan dan kepemilikannya terus dipertahankan.¹ Selain digunakan sebagai tempat untuk tinggal dan bertumbuhnya politik, social dan budaya, tanah juga menjadi sarana untuk mencapai kesejahteraan. Hal ini dikarenakan tanah dapat menjadi obyek pendorong ekonomi bagi individu atau masyarakat secara keseluruhan. Untuk mencapai kesejahteraan tersebut dilakukan pembangunan yang berkeadilan di segala sektor termasuk pembangunan infrastruktur.²

Infrastruktur terdiri dari infrastruktur ekonomi, infrastruktur sosial dan infrastruktur administrasi. Adapun yang dimaksud infrastruktur ekonomi adalah pembangunan yang mengarah pada pembangunan fisik yang mendukung perekonomian seperti jalan, pelabuhan, bandara, listrik, irigasi, bendungan, jembatan dan lain sebagainya. Sedangkan infrastruktur sosial adalah pembangunan yang mengarah pada pembangunan manusia dan lingkungannya seperti pendidikan, kesehatan, rekreasi, perumahan dan lainya.

¹ Soerojo Wignjodipoero, 1983, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Jakarta, Gunung Agung, hlm. 197.

² Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, hlm. 1.

Kemudian yang terakhir adalah infrastruktur administrasi, yaitu berupa kontrol administrasi, penegakan hukum dan koordinasi.³

Kebijakan pemerataan pembangunan infrastruktur di Indonesia tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Namun setidaknya terdapat sektor-sektor prioritas pemerintah dalam Rencana Pembangunan Menengah (RPJM) untuk kepentingan percepatan pembangunan ekonomi, salah satunya sektor prioritas pembangunan infrastruktur dalam RPJM adalah proyek pembangunan jalan tol. Jalan tol merupakan jalur bebas hambatan berbayar untuk jenis kendaraan tertentu yang ditujukan untuk meningkatkan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam kegiatan distribusi barang dan/ atau jasa, sehingga lalu lintas perekonomian dapat berjalan cepat dan efisien.⁴

Pembangunan infrastruktur berupa jalan tol di Indonesia sangat bergantung pada kesediaan lahan, yang sebagian besar tanah-tanah yang digunakan untuk pembangunan jalan tol merupakan tanah masyarakat baik yang sudah bersertifikat hak milik maupun yang masih berupa surat girik (bukanlah sertifikat kepemilikan tanah karena status tanah girik merupakan status tanah yang konversi haknya belum terdaftar di Badan Pertanahan Nasional, namun surat girik berfungsi sebagai bukti bahwa si pemilik memiliki kuasa dan sebagai orang yang membayar pajak atas tanah tersebut).⁵ Hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat selain memberikan kewenangan juga

³ World Bank yang dikutip oleh Ayu, W. P. A., dan Putri, N. E., "Implementasi Pembangunan Jalan Tol Ruas Padang-Sicincin dari Aspek Pengadaan Tanah", *Jurnal Niara*, Vol. 13, No. 2 (2020), hlm 23-28.

⁴ *Ibid.*, hlm 25.

⁵ Setiyo Utomo, "Problematika Proses Pengadaan Tanah", *Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-undangan dan Pranata Sosial*, Vol. 5, No. 2 (2020), hlm. 30-32.

mengandung kewajiban yang melekat pada pemilik atas tanah tersebut. Kewajiban dari pemilik atas tanah adalah memelihara kelestarian, kemampuan dan mencegah kerusakan dari tanah sesuai dengan tujuan pemberian hak atas tanah.⁶

Pemerintah dalam melakukan pembangunan jalan tol untuk kepentingan umum dapat melakukan intervensi melalui berbagai cara dan teknik salah satunya dengan pengadaaan tanah. Pengadaan tanah merupakan kegiatan memperoleh tanah dengan melakukan pembebasan hak atas tanah dari pemilik tanah untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik tanah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menjelaskan bahwa “pembebasan hak atas tanah dengan maksud dan tujuan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa, negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur Undang-Undang.”⁷

Pengaturan perolehan tanah yang diatur dalam Pasal 18 UUPA kemudian ditindak lanjuti dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan mengenai pengadaan tanah terus dilakukan perubahan dengan perbaikan-perbaikan terhadap ketentuan terdahulu.⁸ Kemudian pada

⁶ Sardjana Orba Manullang, 2020, *Ciri-Ciri Pelayanan Birokrasi Yang Berkualitas dalam Pelayanan Publik*, Medan, Yayasan Kita Menulis, hlm. 2.

⁷ Soedharyo Soimin, 1993, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 47.

⁸ Endang Purwaningsih dan Derta Rahmanto, “Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Trans Sumatera”, *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 2 (2019), hlm. 935.

tahun 2012 diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pelaksanaan yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dimana ketentuan tersebut menjadi dasar hukum untuk memperoleh tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek pengadaan tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan dan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.”

Ketentuan yang diatur ternyata masih belum tegas di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjadikan pertimbangan dimasukkannya pengaturan pengadaan tanah ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tepatnya pada Bab VIII Pasal 123. Pada Undang-Undang Cipta kerja merevisi sebanyak 11 Pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, revisi sebelas pasal tersebut berkaitan dengan 1. Penambahan jenis pembangunan untuk Kepentingan Umum. 2. Upaya percepatan Pengadaan Tanah seperti penyelesaian status kawasan hutan. 3. Percepatan Pengadaan Tanah terkait dengan tanah kas desa, tanah wakaf, tanah asset. 4. Pelibatan lembaga pertanahan membantu dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan Tanah. 5. Penambahan jangka waktu Penetapan Lokasi 6. Penitipan Ganti Kerugian.

Terjadinya perubahan tentang pengadaan tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tetap tidak menghapus ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, karena dalam Undang-undang Cipta Kerja hanya menambah dan merubah beberapa isi pasal saja dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Adapun peraturan pelaksana pengadaan tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 ini merupakan peraturan pelaksana pasca adanya beberapa pengaturan dalam UU Cipta Kerja, dimana dalam PP 19 Tahun 2021 terdapat 7 Bab dan 143 Pasal. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa mekanisme pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum pasca disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, dan peraturan perundang-undangan lain yang sudah ada selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Cipta Kerja.

Intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak atas tanah tersebut. Intervensi pemerintah dalam bidang pertanahan ini didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 yang mengatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk

sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat”. Secara yuridis maksud “dikuasai oleh negara” mengandung makna bahwa meskipun tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, negara juga memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tanah; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kemudian dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal tersebut selanjutnya dinyatakan sebagai salah satu asas hukum tanah yang diistilahkan asas fungsi sosial hak atas tanah artinya kegunaan tanah lebih mementingkan kepentingan umum daripada kepentingan individu atau golongan.

Fungsi sosial dari tanah menurut Maria SW Sumardjono kadangkala antara kepentingan pribadi atau kelompok dengan kepentingan umum bisa saja berbenturan, jika hal itu terjadi maka sebagai warga negara yang baik seyogyanya mengutamakan kepentingan umum.⁹ Ini berarti juga bahwa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan nasional maka yang diutamakan adalah kepentingan umum, sehingga kepentingan pribadi cenderung dikorbankan.

Masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari pembangunan, sehingga harus menjadi bagian yang berperan aktif dalam proses pembangunan termasuk pengadaan tanah untuk keberlanjutan pembangunan infrastruktur.

⁹ Maria SW Sumardjono dalam Dwi Ratna Kartikawati, 2019, *Hukum Agraria Masalah-Masalah Tanah Dan Kepulauan Indonesia*, Tasikmalaya, Elvaretta Buana, hlm. 68.

Hukum yang berlaku di Indonesia memberikan beban kewajiban kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan salah satu caranya dengan menyerahkan hak atas tanah kepada pemerintah untuk memenuhi kesediaan lahan pembangunan infrastruktur. Apabila kewajiban ini tidak secara sukarela dilakukan oleh masyarakat, hukum juga memberikan kewenangan kepada pemerintah dalam keadaan yang sangat mendesak dapat melakukan upaya paksa dengan cara pencabutan hak atas tanah. Kewenangan pemerintah untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prosedur pencabutan hak atas tanah yang berlaku. Pemilik tanah tetap diminta untuk berunding sebagai bagian dari proses pembebasan tanah dan pemilik tetap diberikan ganti rugi sekalipun besaran ganti rugi berubah dari yang disampaikan saat forum musyawarah pembebasan tanah terdahulu.¹⁰

Maria SW Sumardjono mengemukakan bahwa masalah pokok dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan nasional adalah pencapaian “keseimbangan” antara kepentingan orang perorangan dengan kepentingan umum.¹¹ Keseimbangan dalam pengadaan tanah harus mencakup kepentingan masyarakat sebagai pemilik tanah yang dibebaskan dan kepentingan pemerintah sebagai pengguna tanah,¹² dimana pihak pemerintah harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara sebagai bentuk pemerataan pembangunan kemudian di sisi lain pihak masyarakat sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan karena masyarakat tersebut memiliki lahan yang

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 69.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 69.

¹² Ismail Marzuki, 2021, *Pengantar Ilmu Sosial*, Medan, Yayasan Kita Menulis, hlm. 3.

dibutuhkan untuk pembangunan juga dalam kehidupannya masyarakat membutuhkan tanah atau lahan sebagai sumber penghidupannya.

Perbedaan kepentingan tersebut maka untuk mewujudkan “keseimbangan” tersebut dapat dikatakan cukup sulit bahkan dalam prakteknya pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia masih menghadirkan beberapa permasalahan yang disoroti. Misalnya sulitnya menentukan kesepakatan nilai ganti rugi, pembayaran uang muka anggaran akuisisi properti yang tidak didiskusikan dengan tuntas sehingga pemilik terkesan dipaksa menerima ganti rugi yang ditetapkan panitia pengadaan, pemilik mematok harga ganti rugi di luar harga yang wajar.

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam proyek pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta merupakan salah satu contoh pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum. Pembangunan jalan tersebut merupakan bagian dari rencana Proyek Strategis Nasional (PSN).¹³ Pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta di Kabupaten Klaten seluas 3.775.215 m² yang terletak di 11 Kecamatan atau di 50 Desa/Kelurahan.

Sejak akhir tahun 2020 silam, proses pembebasan tanah di kawasan tersebut sudah mulai dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi bagi pemilik tanah yang terkena dampak pembangunan jalan tol. Namun dalam proses pembebasan tanah yang dilakukan, tidak semuanya berjalan lancar, masih terjadi tarik ulur antara para pemilik tanah dengan pemerintah. Para pemilik

¹³ Rachma Zaini Winarda, Joko Mardiyanto dan Nanik Sutarni, “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Solo di Kabupaten Boyolali (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kulon Progo Yogyakarta-Solo)”, *Jurnal Bedah Hukum*, Vol. 5, No. 2 (2021), hlm. 203-204.

tanah yang enggan melepaskan tanahnya kepada pemerintah beralasan bahwa nilai ganti rugi yang ditawarkan pemerintah terlalu murah dan tidak sesuai dengan standar harga tanah di pasaran. Perkiraan pelaksanaan pengadaan tanah pada bulan September 2020-September 2022, sedangkan untuk pembangunan fisik direncanakan akan dilaksanakan pada tahun 2022 dan/atau setelah pelaksanaan pengadaan tanah selesai.¹⁴

Latar belakang yang sudah diuraikan di atas, menjadi alasan peneliti untuk meneliti terkait dengan **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL DI KABUPATEN KLATEN.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Klaten?
2. Apa kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Klaten?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu:

1. Untuk mengkaji dan meneliti prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Klaten.
2. Untuk mengkaji dan meneliti kendala dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Klaten.

¹⁴ Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/48 Tahun 2020 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Kabupaten Klaten.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, bagi akademisi penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang hukum administrasi negara.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan gambaran kepada pembaca mengenai prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Klaten.