

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.

Bahkan pada saat manusia meninggal dunia masih memerlukan tanah yaitu untuk penguburannya. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan menguasainya. Manusia dan makhluk hidup lain di alam ini tidak bisa lepas dari tanah.

Bumi, air, ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kekayaan alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Tanah adalah sumber daya alam terpenting bagi bangsa Indonesia untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan sosial.

Di atas tanah manusia menjalani fase kehidupan dari kelahiran sampai kematian. 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 dan menentukan hubungan dan perbuatan hukum mengenai tanah.

Negara menguasai tanah dan sumber daya alam di Indonesia dalam rangka pelaksanaan pembangunan Nasional. Penguasaan oleh negara diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menentukan bahwa :

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

Ketentuan pasal tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah dan seluruh sumber daya alam yang terkandung di wilayah Indonesia untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Pelaksanaan dari ketentuan pasal tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Ketentuan Pasal 2 UUPA yang mengatur tentang Hak Menguasai Negara yang pada garis besarnya menentukan bahwa :

- 1) Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara meliputi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang penting dan sensitif, karena di dalamnya terdapat dua kepentingan yang saling bertentangan yaitu kepentingan Pemerintah di satu pihak dan kepentingan masyarakat di pihak lain, sehingga dalam perolehan tanahnya dibutuhkan suatu pendekatan yang dapat dimengerti dan diterima oleh kedua belah pihak.

UUPA meletakkan dasar atau asas, dalam ketentuan Pasal 6 bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Arti pasal tersebut adalah bahwa semua hak atas tanah apapun pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya, tetapi penggunaannya harus juga memberikan manfaat bagi dirinya, masyarakat dan Negara. Namun hal ini tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat).

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan harus saling mengimbangi, hingga tercapai ketertiban dan kesejahteraan seluruh rakyat.<sup>1</sup>Diantara kepentingan masyarakat (umum) yang akan menggeser kepentingan perorangan adalah Proyek Pembangunan Jalan Tol Ruas Solo-Mantingan I.Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I tersebut menimbulkan banyak konflik dan hambatan diberbagai bidang, khususnya dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Contoh kasus permasalahan yang sering terjadi apabila tanah tersebut adalah tanah warisan yang belum dibagi waris, sehingga antara ahli waris yang satu dengan ahli waris yang berbeda dalam menentukan kesepakatan harga. Adapun hambatan permasalahan tersebut adalah :

- 1). Biaya sangat tinggi;
- 2). Masalah pengadaan tanah/pembebasan tanah;
- 3). Sosialisasi yang memakan waktu lama;
- 4). Sikap masyarakat yang kurang mendukung;
- 5). Banyak spekulasi yang ikut bermain;

Masalah yang sering terjadi pada acara pengadaan tanah adalah dalam penetapan besarnya nilai ganti kerugian. Hal ini terjadi karena yang menentukan besaran nilai ganti kerugian adalah tim penilai atau appraisal, sedangkan warga tidak bisa mengajukan penawaran. Musyawarah disini bukan untuk menentukan besaran nilai ganti

---

<sup>1</sup>Sudargo Gautama,*Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni 1984, halaman 11

kerugian tetapi untuk menentukan bentuk ganti rugi dalam bentuk uang atau tanah pengganti sesuai besarnya nilai ganti kerugian.

Untuk membatasi pokok permasalahan, dalam penulisan ini hanya akan dilakukan penelitian tentang pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I, maka akan dilakukan penelitian dengan judul “Model Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol (Praktik Baik/Best Practice Pembebasan Tanah Untuk Jalan Tol Trans Jawa Ruas Solo – Mantingan I Di Kabupaten Karanganyar)”

#### B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dipecahkan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol trans Jawa ruas Solo – Mantingan I di Kabupaten Karanganyar ?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan belum selesainya ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa ruas Solo-Mantingan I di Kabupaten Karanganyar?
3. Bagaimana upaya Pemerintah untuk menyelesaikan apabila tidak tercapai kata sepakat tentang besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

#### C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol trans jawa ruas Solo - Mantingan I di Kabupaten Karanganyar
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan belum selesainya pemberian ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol trans Jawa ruas Solo – Mantingan I di kabupaten Karanganyar.
3. Untuk mengetahui upaya Pemerintah untuk menyelesaikan apabila tidak tercapai kata sepakat tentang besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### D. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Sukanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai metode atau cara tertentu, sedangkan sistematis adalah berdasarkan suatu sistem dan konsistensi berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu

pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Kegiatan penelitian adalah suatu proses kegiatan yang terkait dan berkesinambungan, ada benang merah yang dapat ditarik, yaitu berawal dari pemilihan judul dan perumusan masalah hingga pembahasannya harus sesuai dengan tujuan penelitian. Kemudian dari tinjauan pustaka dapat dilihat kerangka berpikir yang berhubungan dan menunjang kegiatan penelitian.

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya yang bersifat sekunder (das sollen) dan praktik di lapangan (masyarakat) tentang pengadaan tanah untuk pembangunan (das sein).

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini bertitik tolak dengan menggunakan kaidah hukum yaitu ditinjau dari sudut ilmu hukum agraria dan pengetahuan empiris tentang bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I dan bagaimana upaya untuk menyesuaikan asas kesepakatan apabila tidak tercapai kata sepakat dalam pemberian ganti kerugian dan bagaimana penyelesaiannya.

#### 2. Spesifikasi penelitian

Ditinjau dari segi sifat, suatu penelitian dapat dibagi menjadi tiga yaitu :<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1996 halaman 43

- a. Penelitian eksploratif, yaitu penelitian penjelajahan, mencari keterangan, penjelasan dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui;
- b. Penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menuliskan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu;
- c. Penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang menerangkan memperkuat atau menguji bahkan menolak suatu teori atau hipotesa-hipotesa serta terhadap hasil penelitian yang ada<sup>4</sup>.

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis. Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan menuliskan tentang suatu hal di daerah tertentu pada saat tertentu. Pengertian analitis adalah suatu penjelasan dan pengentepretasian secara logis dan sistematis<sup>5</sup>. Jadi dapat disimpulkan bahwa deskriptif analitis artinya adalah hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam tentang suatu keadaan tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti.<sup>6</sup>

Penelitian deskriptif analitis bertujuan untuk menggambarkan realitas atau kenyataan yang ada kemudian diadakan penganalisaan tentang keadaan tersebut. Dalam hal ini, diadakan penelitian untuk memecahkan permasalahan di masyarakat berdasarkan teori-teori yang ada. Penelitian dengan spesifikasi semacam ini menggambarkan peraturan

---

<sup>3</sup>Ibid, halaman 7.

<sup>4</sup>Ibid, halaman 7.

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo, 1982, halaman 12

<sup>6</sup>Soerjono Sukanto, *Op.Cit*, halaman 10.



perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktek pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan<sup>7</sup>.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif analitis karena penulis ingin memperoleh gambaran yang jelas dan memberikan data yang akurat tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo – Mantingan I.

### 3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel

#### a. Populasi

Dalam hal ini tampak bahwa masalah populasi dan sampel sebagai sumber data mempunyai peranan yang sangat penting.

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian yang terdiri dari manusia, benda, gejala atau peristiwa, sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu dalam suatu penelitian<sup>8</sup>.

Faktor persyaratan yang harus diperhatikan dalam menentukan populasi adalah :<sup>9</sup>

- 1) Waktu pembuatan informasi, telah lama berselang atau masih baru;
- 2) Kecermatan dari pengumpulan data yang valid dan relevan;
- 3) Ketelitian mengklasifikasikan data dan analisa data

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang terkena pembangunan dalam pengadaan tanah untuk pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I di Desa Kemiri,

---

<sup>7</sup>Ronny Hanitijo Soemitro , *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, halaman 98

<sup>8</sup>Hermawan Wasito, *Pengantar Metodologi Penetian*, Jakarta:Gramedia, 1993, halaman 49

<sup>9</sup>Ronny Hanitijo Soemitro , *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia, 1983, halaman 47

Kecamatan Kebakkramat, Kabupaten Karanganyar dan pihak-pihak yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

b. Sampel

Sampel atau *sample* adalah bagian dari populasi yang diambil melalui suatu cara tertentu yang juga memiliki karakteristik tertentu, jelas dan lengkap yang dianggap bias mewakili populasi. Tujuan penelitian mengambil sampel adalah untuk memperoleh keterangan mengenai objeknya dengan jalan hanya mengamati sebagian saja dari populasi. Pengambilan sampel ini harus dilakukan karena tidak dimungkinkan untuk mengamati segenap anggota populasi yang sangat besar jumlahnya seorang demi seorang.<sup>10</sup>

Penentuan sampel penelitian ini menggunakan metode Purposive sampling yang artinya pengambilan sampel dilakukan dengan cara pengambilan subjek didasarkan dengan tujuan tertentu, karena subjek penelitian dikelompokkan berdasarkan keterlibatan populasi dalam pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I. Metode ini dilakukan dengan cara mengambil subjek yang memenuhi syarat-syarat.<sup>11</sup>

Dari masyarakat yang hak atas tanahnya digunakan untuk pembangunan jalan tol ruas Solo-Mantingan I, maka sampel diambil sejumlah 3 orang yaitu Joko Warsito warga Desa Kemiri, Hermawan Kasubag Pertanahandi Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah

---

<sup>10</sup>*Ibid*, halaman 43

<sup>11</sup>*Ibid*, halaman 51

Kabupaten Karanganyar, Windari Rochmawati Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar. Data yang diperoleh melalui wawancara yang dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol trans Jawa ruas Solo-Mantingan I yang kemudian dijadikan nara sumber yaitu :

1. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar
2. Kepala Satuan Kerja Inventarisasi dan Pengadaan lahan Pengadaan Tanah Jalan Tol Solo Mantingan Direktorat Jalan Bebas Hambatan Perkotaan dan Fasilitas Jalan Daerah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Umum dan Perumahan Rakyat.
3. Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar
4. Masyarakat yang tanahnya terkena proyek jalan tolruas Solo-Mantingan I.

#### 4) Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu proses dalam penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan, karena data merupakan fenomena yang akan diteliti.

Untuk memperoleh gambaran tentang yang diteliti hingga penarikan kesimpulan, maka penulis tidak terlepas dari kebutuhan data yang valid. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang relevan dengan pemecahan masalah atau pembahasan yang didapat dari sumber utama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan dikumpulkan langsung oleh peneliti dari objek penelitian.<sup>12</sup>

Tehnik pengumpulan data primer yang digunakan adalah wawancara. Wawancara atau interview merupakan tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara langsung. Dalam proses interview ada dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda. Satu pihak berfungsi sebagai pencari informasi atau interviewer sedangkan pihak lain disebut informan atau responden.<sup>13</sup>

Dalam melakukan wawancara, peneliti menggunakan tehnik wawancara terarah yaitu peneliti terlebih dahulu merencanakan pelaksanaan wawancara, berdasarkan daftar pertanyaan yang sudah dipersiapkan. Melalui wawancara peneliti akan memperoleh data sesuai dengan keinginan dan permasalahan yang akan dibahas. Wawancara dilakukan terhadap Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar, Kepala Sub Bagian Pertanahan Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar dan masyarakat yang tanahnya terkena proyek jalan tol ruas Solo-Mantingan I.

b. Data Sekunder

---

<sup>12</sup>*Ibid*, halaman 52

<sup>13</sup>*Ibid*, halaman 71

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan dengan menelaah buku-buku literature, undang-undang, brosur atau tulisan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti.<sup>14</sup>

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca buku-buku hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, baik bahan hukum primer maupun sekunder.

a) Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA.
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum
- 4) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- 5) Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

---

<sup>14</sup>Ronny Hanitjo Soemitro, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali, 1984 halaman 172.

- 6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 7) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 8) Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 620/8 Tahun 2015 tertanggal 4 Mei 2015 tentang Persetujuan Pembaharuan Penetapan lokasi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah.

b) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yang dikumpulkan dalam mencari jawab atas permasalahan ini adalah buku-buku yang berhubungan dengan hal-hal yang dibahas dalam penelitian serta membantu dan mengarahkan penulis dalam kerangka berpikir,

5) **Metode Analisis Data**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif, dengan pengertian bahwa data-data yang dihasilkan dapat memberikan gambaran yang sesuai dengan kenyataan. Untuk memperoleh gambaran tersebut, peneliti mengumpulkan data kualitatif karena data yang diperoleh dan dikumpulkan sedikit sehingga tidak dapat diklasifikasikan.

Untuk menganalisis data yang bersifat kualitatif, maka peneliti menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan studi lapangan dan disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan deskripsi tentang pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol trans jawa ruas Solo-Mantingan I di Kabupaten Karanganyar dan menarik kesimpulan secara deduktif. Kesimpulan yang ditarik bersifat umum serta didasarkan atas sejumlah kesimpulan khusus yang mencakup jawaban atas pembahasan yang sudah dilakukan.

