

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Tanah mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, sebagaimana besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. “Tanah dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Dewasa ini ketersediaan tanah-tanah Negara yang “Bebas” yang sama sekali tidak dimiliki atau diduduki orang atau pihak-pihak berkepentingan lainnya adalah sangat terbatas”.<sup>1</sup> Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa: “tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan hukum adat maupun hak-hak lainnya menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)”.<sup>2</sup> Oleh karena itu, karunia Tuhan itu harus dikelola secara baik pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Jangan sampai anak cucu tidak bisa menikmati sumber daya alam ini yaitu tanah yang subur, karena tidak bisa menjaga kelestariannya dan tidak bisa mengelola dengan baik.

---

<sup>1</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah*, Yogyakarta, 2004, hlm.1.

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 45.

Pengadaan tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kita kenal dengan UUPA. UUPA merupakan Hukum Agraria atau Tanah Nasional Indonesia. Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan

kepentingan umum. Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat. Tujuan utama kebijakan pertanahan adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Untuk mengendalikan harga tanah yang merupakan salah satu tugas dalam rangka pelaksanaan kebijakan pertanahan, pemerintah dapat melakukan intervensi melalui berbagai cara dan teknik, salah satunya dengan pengadaan tanah.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Dengan memiliki cipta, rasa, dan karsa. Manusia telah mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Dalam artian bahwa pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber

daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain. Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan.

Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.<sup>3</sup> Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang. Menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat (UUPA) di atur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara berupa yang paling utama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan,

---

<sup>3</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 82.

Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.<sup>4</sup>

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara.

3 (tiga) cara tersebut antara lain meliputi:

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah)
2. Pencabutan hak atas tanah
3. Perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela)<sup>5</sup>

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.<sup>6</sup>

Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data yang diajukan dalam mengadakan taksiran (Appraisal) pemberian ganti rugi. Apabila telah tercapai suatu kesepakatan

---

<sup>4</sup> Ibid. hlm. 90.

<sup>5</sup> Ibid. hlm. 14.

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hal 280.

mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Apabila pembebasan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Beserta Benda-Benda di atasnya. Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan penyempumaan dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui kebijakan tersebut, melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang secara kebetulan diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.<sup>7</sup> Pada tahun 2012, dengan persetujuan

---

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 45.

Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum ditindak lanjuti dengan terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Pelaksanaan Pengadaan tanah dilakukan beberapa tahapan, yaitu:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, Dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 62.
- b. Penilaian ganti kerugian, Dalam Pasal 63 sampai dengan Pasal 67.
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian, Dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 73.
- d. Pemeberian ganti kerugian, Dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 95.
- e. Pelepasan tanah instansi, Dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 99.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi. Masalah ganti rugi ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.<sup>8</sup>

Proses yang berlarut-larut tersebut sangatlah merugikan bagi jalanya pembangunan itu sendiri. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

---

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, Op-cit, hlm. 396-397.

Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pasal 2 pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu harus berdasarkan pada asas: kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian keterbukaan, kesepakatan keikutsertaan, kesejahteraan berkelanjutan dan keselarasan. Implementasinya P2T Pusat atau daerah sama sekali tidak melaksanakan asas yang tercantum dalam Undang-Undang tersebut. Mengapa menggunakan prinsip itu, mengingat dan menimbang eksekusi ganti rugi dilaksanakan pada 2013. Artinya setelah terbitnya Undang-Undang yang dimaksud. Semua tanah masyarakat yang terkena proyek jalan Tol, berada di zona industri di kabupaten subang. Artinya tim apresial harus menggunakan indikator dari pelaksanaan ganti rugi bagi penanam modal asing seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 yakni keikut-sertaan, kesejahteraan berkelanjutan dan keselarasan. Contoh kongkrit ganti rugi lahan warga yang terkena penanaman modal asing berkisar Rp. 350 permeter, sementara pelaksanaan P2T Subang tidak selaras dengan penggantian penanaman modal asing yang hanya di kisarkan Rp. 14.000 ribu permeter. Dalam penelitian ini bahwa pelaksanaan bentuk ganti rugi atas tanah pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan yang membentang sepanjang 116,5 kilometer yang antara lain penyebabnya ialah belum sepenuhnya pelaksanaan bentuk ganti rugi terselesaikan karena banyak masyarakat yang meminta ganti kerugian sesuai dengan keinginan masyarakat yang di inginkan dan karena Jalan Tol Cikampek-Palimanan 87% tanah HGU (hak guna usaha).<sup>9</sup>Jika dilihat dalam

---

<sup>9</sup> Senin, 22, 2013. Jakarta, harian Kompas. com



lingkup lebih luas maka ternyata hal ini menjadi masalah umum di Indonesia. Bila hal ini tidak diantisipasi maka dengan jelas dapat mengganggu jalannya pembangunan negara, sementara itu hak atas tanah oleh individu merupakan hal yang perlu mendapat perhatian secara seimbang oleh pemerintah. Dapat dikatakan bahwa banyak kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka bentuk dan besar ganti rugi menjadi persoalan utama. Seringkali terjadi warga yang tanahnya terkena dalam rencana pembangunan dalam kenyataan menolak untuk bentuk dan besar ganti rugi bahkan menolak untuk negosiasi apapun juga dengan berbagai alasan pribadi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dan persoalan di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkatnya dalam sebuah penelitian guna mengetahui bagaimana penyelesaian kasus tersebut dan akan diteliti dalam penyusunan skripsi dengan judul : **“Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk ganti rugi atas tanah dalam pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99

Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?

2. Mekanisme ganti rugi atas tanah dalam pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
3. Masalah Apakah yang timbul dalam pelaksanaan ganti rugi atas tanah pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan dan Bagaimana cara menyelesaikannya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji bentuk ganti rugi atas tanah dalam pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji mekanisme ganti rugi atas tanah dalam pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Untuk mengetahui dan mengkaji adakah masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan ganti rugi atas tanah dalam pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan dan upaya penyelesaiannya.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

2. Secara Praktis

Selain manfaat secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampumemberikan sumbangan secara praktis, yaitu :

- a. Memberi sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam pengadaan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul dalam dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum ”. Dengan demikian segala perbuatan harus diatur berdasarkan

hukum. Termasuk pembangunan nasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan bangsa seperti tertuang dalam Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat dinyatakan bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kalimat dalam UUD 1945 mengandung makna bahwa di dalamnya memberikan kewenangan pada negara untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang ditujukan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtstaat*) yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum. Hal ini sebagai konsekuensi dari ajaran kedaulatan hukum bahwa kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi penguasa (penyelenggara negara atau pemerintahan), melainkan pada hukum. Jadi kekuasaan hukum terletak di atas segala kekuasaan yang ada dalam negara dan kekuasaan itu harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dengan demikian kekuasaan yang diperoleh tidak berdasarkan hukum termasuk yang bersumber dari kehendak rakyat yang tidak ditetapkan dalam hukum tertulis (undang-undang) dengan sendirinya tidak sah. Indonesia sebagai negara hukum, bercirikan negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.

Berkenaan dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas serta menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.<sup>10</sup>

Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas, Soenaryati Hartono berpendapat bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut :<sup>11</sup>

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik).
2. Mengubah agar menjadi lebih baik.
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Apabila konsep Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati Hartono tersebut dikaitkan dengan masalah pengadaan tanah, maka yang perlu diperbaharui tidak saja peraturan-peraturan yang mendasarinya, tetapi pola pikir masyarakatnya juga harus diubah menjadi pola pikir yang berpandangan jauh ke depan (*futuristik*), serta para penegak hukumnya juga perlu lebih mampu lagi menggali nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat melalui putusan-putusan yang dapat memberikan keseimbangan kepada para

---

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 8-9.

<sup>11</sup> Sunaryati Hartono, C. F.G., *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN, 1999, Jakarta, hlm. 9.

pihak yang berperkara. Dengan demikian hukum harus memberikan kepastian, keadilan dan perlindungan.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara disingkat menjadi Hak Menguasi Negara termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan perneliharaan 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.

Sedangkan dasar hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Pasal 6 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria:

“Pasal 6, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

“Pasal 18, untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

Peraturan perundang-undangan di bidang agraria, memberi kekuasaan yang besar kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia, sehingga berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas

tanah. Oleh karena itu, di kalangan ahli hukum timbul gagasan untuk membatasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai negara. Beberapa kesalahan pemaknaan oleh negara dalam hal ini dilakukan oleh institusi pemerintah telah diteliti oleh Mohammad Bakri dalam disertasinya mengemukakan keharusan pembatasan hak menguasai tanah oleh negara dalam hubungannya dengan hak Ulayat dan hak perorangan atas tanah.<sup>12</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realita dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah melalui kebijakan-kebijakan (*policy making/ beleid maken*) dilandasi nilai-nilai filosofi Pancasila seperti: Ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan. Nilai-nilai sebagaimana disebut menurut golongan ahli hukum merupakan serangkaian nilai-nilai fundamental (*a fundamental values*) karena bisa ditemukan di semua sistem hukum di dunia.<sup>13</sup>

Hal *esensial* yang dapat diambil dari beberapa pandangan ahli hukum sebagaimana disebut di muka adalah:

- a. agar aturan hukum formal mencapai keadilan formal harus ada ketentuan yang mengatur bagaimana memberlakukan manusia dalam kasus-kasus tertentu, harus jelas sasaran pemberlakuannya, harus diterapkan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi;
- b. dibangunnya *rule of moral* dari Sila-Sila Pancasila seperti dikaji secara ilmiah mendalam oleh Notonagoro misalnya sikap mau mendengar keluh-kesah kawula negara, berani mengakui kesalahan/

---

<sup>12</sup> Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya dengan hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah* (Ringkasan Disertasi), Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, hlm. 52.

<sup>13</sup> Sudikno Mertokoemo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 35-36.

berani secara jujur bertanggung jawab dan berjanji untuk tidak mengulangi kekeliruan, menentang sikap-tindak penyimpangan pengelolaan negara, mendahulukan kepentingan yang luas daripada kepentingan diri sendiri atau golongan, menolak mengambil hak pihak lain yang bukan menjadi haknya. Berani menyatakan kekurangan dan tidak semata-mata mengemukakan kelebihan, meletakkan kewenangan sebagai amanah bukan sebagai dasar kekuasaan untuk menindas. Nilai-nilai (*values*) demikian, menurut beberapa pakar sebagai penanding *rule of law* yang banyak disimpangi atau hanya dipandang proforma belaka;

- c. Positivisme hukum didasarkan pada hubungan sebab-akibat (*cause and effect*) seperti pada silogisme, mengabaikan fakta non-yuridik budaya, sosial-ekonomi, politik, terpancang pada ketentuan hukum positif-tertulis dengan kata lain hukum negara (*state law*) mengabaikan hukum rakyat (*folk law*) yang senyatanya lahir, tumbuh dan berkembang pada komunitas yang bersangkutan. Sikap penulis dengan menggunakan pendekatan kajian dengan menggunakan pendekatan *socio-legal* berkeyakinan memberikan alternatif menjebol kebuntuan keberlakuan kaidah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum.

Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum, panitia pengadaan tanah akan mendasarkan pada Peraturan



Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013, sebagai dasar penetapan pemberian ganti-rugi dengan alasan sebagai berikut:

1. Biaya Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah biaya operasional yang disediakan untuk Panitia Pengadaan Tanah dalam rangka membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Biaya operasional sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Ayat (1) disediakan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) satuan kerja yang memerlukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Besaran biaya operasional Panitia Pengadaan Tanah ditentukan paling tinggi 4% (empat perseratus) untuk ganti rugi sampai dengan atau setara Rp 10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah) dan selanjutnya dengan prosentase menurun sebagaimana dasar perhitungan yang ditetapkan dalam Lampiran I Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013.
3. Besaran biaya sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Ayat (3) didasarkan pada perhitungan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.
4. Biaya operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 digunakan untuk pembayaran honorarium, pengadaan bahan, alat tulis kantor, cetak/ stensil, fotocopy/ penggandaan, penunjang musyawarah, sosialisasi, sidang-sidang yang berkaitan dengan proses pengadaan

tanah, satuan tugas (satgas), biaya keamanan, dan biaya perjalanan dalam rangka pengadaan tanah.

Kesimpulan yang dapat diambil dari Peraturan Menteri Keuangan No. 13/PMK.02/2013 bahwa persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum hanyalah berakar pada pengalokasian anggaran untuk pembayaran ganti rugi kepada subjek bekas pemegang hak atas tanah, kerugian akibat pengadaan tanah terhadap perubahan tata guna lahan yang semula sawah beririgasi teknis yang dahulu dibiayai dengan hutang luar negeri menjadi peruntukan lain misalnya bendungan pengairan, prasarana/sarana jaringan transportasi darat. Berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melakukan perubahan peta tata ruang nasional/ provinsi/ kabupaten/ kota sebagai akibat dari pengadaan tanah atau sebaliknya.

Biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak yang memerlukan tanah untuk infrastruktur yang akan dibangun oleh pemerintah akibat mendapatkan resistensi atau penolakan warga masyarakat karena sebab tertentu, hal ini jika persoalan ini didekati dengan pendekatan *legal-positivistik* secara tegas penulis nyatakan sesungguhnya akan sia-sia belaka karena ketidakmampuannya mengungkap akar persoalan mengapa setiap aktivitas pengadaan tanah pada tataran implementatif mengalami resistensi dari publik.

Apabila dirunut sejak Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, hampir semua pengkaji hukum agraria sepakat menyatakan bahwa; peraturan ini batal demi hukum karena format dan substansinya

bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi peringkatnya (*lex superior derogat legi inferiori*).

Selanjutnya berganti menjadi Keputusan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012, berubah menjadi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 serta Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum ditindak lanjuti dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memang diakui ada hal-hal yang fundamental dan perubahan kaidah hukum, misalnya batasan pengadaan tanah, kepentingan umum, daftar kegiatan yang masuk dalam katagori kepentingan umum, pengorganisasian kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, mekanisme musyawarah, implikasi hukum dari pengadaan tanah.

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum ini merupakan kegiatan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, atau lebih dikenal dengan sebutan Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 yang diubah oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014. Perpres Nomor 71 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala BPN Nomor 3

Tahun 2007 sekaligus mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994.

Bahkan yang terbaru DPR RI bersama pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Kepentingan Umum, namun hasil tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Kemudian ditindak jantuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2014, secara operasional juga Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan tanah.

Menurut Abdurahman:<sup>14</sup>

“Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2014 belum mempunyai pengaturan yang tuntas berkenaan dengan pengadaan Tanah dengan adanya Pasal 124 Peraturan Presiden tersebut yang menyatakan bahwa Peraturan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 Ayat (1), Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dalam Pasal 124 Ayat (2) dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 Ayat (2) ditetapkan paling lama tiga bulan sejak Peraturan Presiden ini berlaku, sehingga belum dapat dijalankan secara tuntas.”

Lebih lanjut menurut Abdurahman:<sup>15</sup>

“Pasal 56 Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 2012 ditentukan bahwa dengan berlakunya peraturan ini maka Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kecuali proses pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 yang menyebutkan bahwa

---

<sup>14</sup> Abdurahman, Op. Cit. hlm. 41.

<sup>15</sup> Ibid, hlm 39.

pengadaan tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya peraturan ini diselesaikan berdasarkan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 2007, proses pengadaan tanah tersebut diselesaikan paling lama sampai dengan tanggal 31 Desember 2014.”

Mekanisme penyelesaian hukum masalah ganti rugi secara teknis bila terjadi penolakan atas bentuk dan besarnya ganti rugi maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah. Selanjutnya Pengadilan Negeri berhak memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Dan selanjutnya Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (Tiga Puluh) hari kerja permohonan kasasi diterima.

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuknya dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan/atau bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan. Musyawarah menghasilkan dua kemungkinan, yaitu kesepakatan, dan kedua tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak atas tanah, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dan Panitia Pengadaan Tanah.

Berdasarkan Pasal 73 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dapat mengajukan keberatan Kepada Bupati/Wali Kota atau Gubernur Atau Mendagri sesuai dengan kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan itu. Bila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah, oleh karena itu dalam penulisan penelitian ini digunakan metodologi penulisan sebagai berikut :<sup>16</sup>

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dilakukan secara Deskriptif-Analistis, yaitu menggambarkan peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2007, hlm. 1.

hukum dan pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti tentang pelaksanaan bentuk ganti rugi atas tanah pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan.

## **2. Metode Pendekatan**

Dalam penulisan penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan,<sup>17</sup> Seperti Hukum Agraria, Penyelesaian masalah mengenai mekanisme pelaksanaan bentuk ganti kerugian atas tanah pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan yang dibebaskan pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum. secara otonom, akan tetapi memandang bekerjanya hukum itu sebagai bagian dari bekerjanya segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain sebagainya, di mana rasa keadilan ada pada kenyataan di masyarakat, oleh karena itu rasa keadilan berada di masyarakat, bukan pada peraturan perundang-undangan.

## **3. Tahap Penelitian**

Dalam hal tahap penelitian dilakukan melalui dua tahap yaitu:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), dilakukan dengan meneliti dan mengkaji data sekunder yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

---

<sup>17</sup> Ibid. hlm. 52.

Penelitian lapangan yaitu memperoleh data primer, untuk mendukung data pelengkap atau memperoleh data melalui wawancara dengan instansi terkait.<sup>18</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dengan cara mengambil dari bahan pustaka yakni konsep, teori pendapat para ahli atau penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

a. Bahan Hukum Primer Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum mengikat diantaranya:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda yang ada di atasnya.
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.

---

<sup>18</sup> Ronny hanitijio Soemitro, *op.cit*, hlm.98.



- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- g) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya.
- h) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- j) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- l) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- m) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk teknis Pelaksanaan Pengadaan tanah.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, artikel ilmiah hukum dan lainnya yang erat hubungannya dengan bahan primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami hukum primer.<sup>19</sup>
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder contohnya kamus (hukum), ensiklopedia dan lain-lain.<sup>20</sup>

## 5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Dalam penelitian kepustakaan, alat pengumpul data yang dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan-bahan hukum berupa catatan tentang bahan-bahan yang relevan dengan topik penelitian.
- b. Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara yang merupakan proses tanya jawab secara lisan, kemudian direkam melalui alat perekam suara seperti handphone dan tape recoder.

## 6. Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *yuridis kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara

---

<sup>19</sup> Ibid, hlm.87.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.15.

deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

Ronny Hanitijo berpendapat :<sup>21</sup>

“Metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh”

Peneliti menggunakan Pendekatan kualitatif dikarenakan tidak menggunakan angka-angka dan statistik, diharapkan dapat memperoleh hasil yang benar dan akurat dalam menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Yaitu mengenai Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Pembangunan Jalan Tol Cikampek-Palimanan.

## **7. Lokasi Penelitian**

### **a. Perpustakaan**

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong  
Dalam Nomor. 17 Bandung.

### **b. Lapangan**

Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Subang Jalan Mayjen  
Sutoyo.Siswomiharjo Nomor 44 Subang Jawa Barat.

---

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, op.cit, .hlm. 10