

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang**

Pada masa sekarang ini manusia memiliki banyak pekerjaan, sehingga manusia dituntut untuk melakukan pekerjaannya dengan cepat. Pembangunan mempunyai peran penting dalam membantu manusia untuk menyelesaikan pekerjaannya dengan cepat. Contohnya kemacetan yang terjadi pada saat jam-jam sibuk membuat manusia tidak bisa menyelesaikan pekerjaannya dengan cepat. Maka sarana dan prasarana jalan raya dapat membantu manusia menyelesaikan pekerjaan dengan cepat.

Dalam perkembangannya jumlah masyarakat yang mendiami suatu wilayah akan semakin banyak sehingga sarana dan prasarana jalan raya tidak berfungsi dengan baik. Maka dari itu sarana dan prasarana jalan raya harus terus mengalami perkembangan. Perkembangan sarana dan prasarana bisa dilakukan dengan cara pembangunan sarana dan prasarananya. Pembangunan sarana dan prasarana ini membutuhkan lahan atau tanah. Hal ini dikarenakan lahan atau tanah merupakan dasar dari dimulainya pembangunan, maka dari itu kesuksesan pembangunan bergantung dari tanah.

Pembangunan sarana dan prasarana termasuk dalam pembangunan kepentingan umum, sehingga pemerintah mempunyai tugas penting untuk melaksanakan pembangunan kepentingan umum. Dalam melaksanakan

pembangunan untuk kepentingan umum pemerintah biasanya melakukan pembangunan di atas tanah negara. Seiring dengan perkembangan pembangunan dan semakin banyaknya pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara maka tidak bisa dipungkiri lagi ketersediaan tanah negara akan terus berkurang, sehingga pada saat ini pembangunan di atas tanah negara semakin sulit dilakukan akibat dari keterbatasan lahan tersebut. Dengan demikian untuk mewujudkan tercapainya pembangunan kepentingan umum maka pemerintah melakukan pengambil alihan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh orang lain atau disebut juga pengadaan tanah.

Pemerintah untuk mengatur pengadaan tanah maka diperlukan norma atau hukum untuk pelaksanaan pengadaan tanah. Pengertian dari hukum ini adalah keseluruhan peraturan hidup yang menetapkan secara paksa apa yang harus dilakukan atau yang harus dibiarkan oleh seseorang terhadap orang lain<sup>1</sup>. Untuk lebih melindungi dan memperkuat hak-hak rakyat atas tanah maka diperlukan hukum yang berhubungan dengan tanah, yaitu hukum pertanahan. Hukum pertanahan ini adalah hukum yang mengatur hubungan antara orang dan tanah dengan orang lain<sup>2</sup>.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menentukan 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 dengan UU.

---

<sup>1</sup>Sudikno Mertokusumo, 2011, *Perundang-Undangan Agraria Di Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 3

<sup>2</sup> *Ibid*

Berdasarkan Pasal 18 tersebut maka pencabutan hak-hak atas tanah hanya boleh dilakukan untuk kepentingan umum. Setiap tanah yang hak-hak atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum maka hak-hak atas tanahnya wajib dilepaskan tetapi tidak semua pembangunan untuk kepentingan umum menggunakan seluruh bidang yang dipunyai masyarakat melainkan bisa jadi hanya sebagian tanahnya.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi dari 34 provinsi di wilayah Indonesia dan terletak di pulau Jawa tengah. Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkenal sebagai tempat tujuan wisata, kota budaya, dan kota pelajar. Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu provinsi terkenal yang paling banyak dikunjungi, maka tidak heran kalau arus lalu lintas di Yogyakarta sangatlah padat. Untuk meningkatkan sistem prasarana dan mengurangi kepadatan di jalan raya maka munculah rencana pembangunan *fly over* yang akan dibangun di simpang empat jombor.

Menurut Kepala Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan ESDM DIY, Rani Sjamsinarni tujuan pembangunan jalan layang mencakup beberapa aspek yaitu untuk menunjang tata ruang kawasan borobudur, prambanan, dan keraton, mengurangi kepadatan lalu lintas, mendukung peningkatan sub. Terminal jombor menjadi terminal kelas A, serta akan menjadi icon baru Yogyakarta, dan akan mengurangi kenaikan jumlah pengguna<sup>3</sup>. Munculnya rencana pembangunan *fly over* di jombor diharapkan agar dapat memenuhi sistem prasarana dan

---

<sup>3</sup>Olivia Lewi Pramesti , *Cegah Kemacetan, Jalan Layang Jombor Dibangun*, <http://nationalgeographic.co.id/berita/2011/08/cegah-kemacetan-jalan-layang-jombor-dibangun>, diakses 07 maret 2016

mengurangi kepadatan di jalan raya, karena dengan begitu dapat membantu perkembangan perekonomian daerah. Selain itu dengan munculnya *fly over* tersebut akan memancing aktivitas ekonomi disekitarnya.

Pembangunan *fly over* jombor yang terletak di Kabupaten Sleman banyak mendapatkan tanggapan dari masyarakat yang tinggal di daerah tersebut. Tanggapan positif yang diberikan oleh masyarakat kelas menengah ke atas sedangkan tanggapan negatif dari kalangan masyarakat menengah ke bawah, terutama masyarakat yang tinggal di dekat daerah pembangunan *fly over* jombor. Munculnya rencana pembangunan *fly over* jombor ini dengan membutuhkan lahan yang luas seharusnya akan memakan lahan dari masyarakat yang tinggal di dekat daerah pembangunan *fly over* jombor tersebut. Mengingat terbatasnya tanah negara dalam mendukung pembangunan kepentingan umum, maka Pemerintah sebagai salah satu pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan kepentingan umum maka Pemerintah melaksanakan program pengadaan tanah untuk melaksanakan pembangunan *fly over* jombor tersebut.

Sulitnya melaksanakan pengadaan tanah dan perlu waktu yang lama sehingga diterbitkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diharapkan dapat membantu Pemerintah untuk melaksanakan pembangunan bagi kepentingan umum sehingga prosesnya tidak terlalu memakan waktu yang lama<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Potensi Masalah UU No 2 Tahun 2012 Tentang Pembebasan Tanah, [www.serbapolitik.tk/2016/01/potensi-masalah-uu-no-2-tahun-2012.html](http://www.serbapolitik.tk/2016/01/potensi-masalah-uu-no-2-tahun-2012.html), diakses 19 maret 2016

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pengertian dari pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dari pengertian tersebut Pemerintah akan menyediakan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dengan cara mengambil hak-hak atas tanah seseorang dengan memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada seseorang yang telah diambil haknya.

Pemerintah untuk mewujudkan pengadaan tanah yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, maka Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan *fly over* jombor di Kabupaten Sleman dengan beberapa tahapan. Pasal 13 Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menentukan bahwa Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

Banyaknya warga yang terkena dampak dari pembangunan *fly over* ini sebenarnya tidak rela tanahnya digusur. Ketidakrelaan itu dikarenakan berbagai macam alasan. Para warga yang tinggal didekat wilayah pembangunan *fly over* jombor Kabupaten Sleman tidak setuju dengan ganti rugi yang diberikan oleh tim penilai terhadap tanah yang mereka tinggali<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Neni Ridarineni, *Warga Jombor Minta Appraisal Tanah Mereka Ditinjau Kembali*, [www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/03/21/n2r0eg-warga-jombor-minta-appraisal-tanah-mereka-ditinjau-kembali](http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/14/03/21/n2r0eg-warga-jombor-minta-appraisal-tanah-mereka-ditinjau-kembali), diakses 19 Maret 2016

## B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahan yang dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan fly over jombor setelah berlakunya UU nomor 2 tahun 2012 di Kabupaten Sleman?
2. Hambatan apa saja yang terjadi selama pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan fly over jombor di Kabupaten Sleman?

## C. Tujuan penelitian

Dalam setiap penulisan yang bersifat ilmiah akan memiliki tujuan tertentu. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta dalam pembangunan fly over jombor di Kabupaten Sleman
2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang terjadi selama proses pengadaan tanah untuk pembangunan fly over jombor di Kabupaten Sleman

## D. Manfaat penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, pengembangan ilmu hukum agraria pada khususnya, terutama dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi pihak Pemerintah Daerah

Dapat digunakan sebagai acuan untuk melaksanakan pembagunan bagi kepentingan umum, terutama yang menyangkut tentang proses pengadaan tanah.

### b. Bagi pihak masyarakat

Agar masyarakat mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

### c. Bagi pihak lain

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi atau referensi bagi pihak yang berkepentingan dalam melakukan penelitian-penelitian selanjutnya pada bidang yang sama.

## E. Keaslian penelitian

Penelitian tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk fly over jombor di Kabupaten Sleman merupakan asli penelitian dari penulis. Sebagai perbandingannya penulisa akan memberi contoh judul karya ilmiah lainnya yaitu:

1. a. Judul skripsi : Pelaksanaan Pemberian Ganti rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandar Udara Dumatubun di Desa Kabupaten Maluku Tenggara.

b. Identitas Penulis : Elyakim Snekubun : NPM 080509974 : Program Kekhususan : Hukum Pertanahan, Pembangunan dan lingkungan Hidup Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.

c. Rumusan Masalah : Apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Bandar Udara Ibra di Ohoi Ibra, Kabupaten Maluku tenggara sudah sesuai dengan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?

d. Hasil penelitian : Pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Bandar Udara Ibra di Ohoi Ibra tidak sesuai dengan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan KBPN RI Nomor 3 Tahun 2007. Pada tahap ini identifikasi dan inventarisasi masih terdapat 5 orang pemegang hak milik atas tanah yang tidak terdaftar, sebaliknya terdapat nama yang tidak mempunyai hak milik atas tanah di lokasi pembangunan Bandar Udara Ibra. Tidak ada tim penilai harga

tanah sehingga penilaian harga tanah tidak sesuai dengan harga umum tanah dan tidak berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak. Proses musyawarah tidak berjalan karena tidak dihadiri oleh semua pemegang hak milik atas tanah tetapi hanya beberapa orang perwakilan yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Pelepasan hak milik atas tanah tidak dihadiri oleh semua pemegang hak milik atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Pemberian ganti rugi tidak membawa dampak perkembangan kehidupan ekonomi tetapi malah merusak kehidupan sosial masyarakat yang dulu memegang hak milik atas tanah.

- a. Judul skripsi : Pemberian Ganti Kerugian ( Tanah Hak Milik )  
Dalam Pengadaan Tanah Untuk Perluasan Kampus  
Universitas Islam Negri Sunan Kalijaga  
Yogyakarta Dalam Mewujudkan Perlindungan  
Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah  
Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun  
1993
- b. Identitas penulis : Anastasia C. Iswati Ningtyas : NPM : 020507835  
: Program Kekhususan : Hukum Pertanahan,

Pembangunan dan Lingkungan Hidup Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.

c. Rumusan masalah : Apakah pemberian ganti kerugian ( tanah hak milik ) dalam pengadaan tanah untuk perluasan Kampus Universitas Islam Negri Sunan kalijaga telah mewujudkan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah berdasarkan Keppres nomo 55 tahun 1993?

d. Hasil penelitian : Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah untuk perluasan Kampus Universita Islam Negri Sunan Kalijaga Yogyakarta telah memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah berupa uang yang diserahkan secara langsung kepada pemegang hak milik atas tanah meskipun dalam kenyataannya pada tahun 2008 masih ada dua orang pemegang hak milik atas tanah yang tidak mau menerima uang ganti kerugian karena dua orang tersebut beranggapan Nilai Jual Obyek Pajak belum memuaskan. Pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk perluasan kampus UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta telah sesuai berdasarkan Keppres nomor 55 tahun 1993 karena

pemberian ganti kerugian yang diberikan oleh pihak panitia pengadaan tanah bersama dengan pihak bagian rumah tangga UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta lebih besar dari Nilai Jual Obyek Pajak atau harga umum setempat di Kelurahan Catur Tunggal, Kecamatan Depok.

a. Judul skripsi : Pemberian Ganti Rugi Kepada Pemilik Tanah Dalam Pelaksanaan Pengadaan tanah Untuk Pelebaran Jalan Sedayu Pandak Dalam Memberikan Perlindungan Hukum di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul.

b. Identitas penulis : Sriwati : NPM : 050509163 : Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008

c. Rumusan masalah : Apakah pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pelebaran Jalan Sedayu Pandak sudah sesuai memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah di Kecamatan Pandak Kabupaten Bantul berdasarkan Perpres nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan

## Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum?

d. Hasil penelitian : Pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pelebaran Jalan Sedayu Pandak yang berupa uang sudah memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah, meskipun masih terdapat pemegang hak milik atas tanah yang belum menerima uang ganti rugi. Wujud perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak milik atas tanah berupa ganti rugi yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah telah disepakati bersama antara pemegang hak milik atas tanah dan instansi yang memerlukan tanah sehingga pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah tersebut telah sesuai dengan Perpres nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

### F. Batasan konsep

1. Pengadaan tanah menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum menjelaskan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

2. Kepentingan umum menurut Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.
3. *Fly Over* adalah jalan yang dibangun tidak sebidang melayang menghindari kawasan / daerah yang selalu menghadapi permasalahan kemacetan lalu lintas, melewati persilangan kereta api untuk meningkatkan keselamatan lalu lintas dan efisiensi.

#### G. Metode penelitian

##### 1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penulisan ini adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada fakta sosial. Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden untuk memperoleh data primer yang didukung dengan data skunder terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.

##### 2. Sumber data

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti sebagai data utamanya.
- b. Data skunder terdiri dari

1) Bahan hukum primer dalam penulisan ini adalah Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- d) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2) Bahan hukum skunder yaitu hasil-hasil penelitian di lapangan yang berupa fakta hukum, literatur, jurnal, karya tulis, surat kabar, internet, dan narasumber. Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, dan Kepala Kantor Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Sumber Daya Mineral DIY

### 3. Cara pengumpulan data

- a. Kuisioner berupa daftar pertanyaan tertulis yang diajukan kepada para responden untuk memperoleh data yang berkaitan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan fly over jombor di Kabupaten Sleman.
- b. Wawancara adalah dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber yaitu pihak pemerintah daerah tentang pelaksanaan pengadaan tanah, yang diteliti berdasarkan pedoman wawancara, wawancara ini dilakukan untuk mendukung dan melengkapi data yang ada.
- c. Studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.

### 4. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sleman

### 5. Populasi

Populasi adalah keseluruhan obyek dengan ciri yang sama. Populasi dalam penelitian ini adalah para pemegang hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk kepentingan pembangunan fly over.

## 6. Sampel

Sampel merupakan bagian dari populasi. Sampel dalam penelitian ini diambil secara purposive yang diambil dari para pemegang hak milik atas tanah.

## 7. Responden

Responden dalam penelitian ini berjumlah 11 orang bekas pemegang hak milik atas tanah.

## 8. Analisis data

Data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh<sup>6</sup>. Untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif yaitu cara berpikir yang dimulai dari suatu pengetahuan yang bersifat khusus kemudian diarahkan kepada suatu pengetahuan yang bersifat umum.

## H. Sistematika penulisan hukum/skripsi

Penelitian ini dibuat berdasarkan sistematika penulisan. Dalam penelitian ini peneliti membaginya dalam 3 bagian, yaitu:

### BAB I: PENDAHULUAN

---

<sup>6</sup> Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2000, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Penerbit pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 192

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II: PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan tentang tinjauan umum tentang pelaksanaan pengadaan tanah, tinjauan umum tentang pengadaan tanah serta tinjauan yuridis tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum serta hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut.

## **BAB III: PENUTUP**

Bab ini akan mengemukakan kesimpulan yang ditarik berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dan berisi sara dari penulis yang bertujuan untuk memberikan solusi bagi pemecahan masalah hukum yang terjadi.