

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan infrastruktur bagi pengembangan wilayah yang merata dan seimbang sangat diperlukan, karena adanya ketimpangan pembangunan yang hingga saat ini masih terjadi. Kesenjangan antar kawasan dan wilayah, baik di perkotaan maupun perdesaan, diharapkan mampu teratasi dengan adanya pembangunan tersebut. Salah satu dampak positif dari pembangunan infrastruktur adalah percepatan mobilitas penduduk yang berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi suatu wilayah (Suntoro, 2019: 14).

Pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu negara, yang dipengaruhi oleh keberadaan sarana infrastruktur, tidak terlepas dari kebutuhan tanah bagi proyek pembangunan infrastruktur. Hal ini dikarenakan tanah merupakan modal dasar dan komponen utama dalam suatu kegiatan pembangunan. Sitorus dan Limbong (2004: 1) berpendapat bahwa ketersediaan “tanah negara bebas”, yang tidak dilekati hak dan/atau dikuasai oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sangat terbatas. Oleh karena itu, Pemerintah harus berhadapan dengan para pemegang hak dan/atau pemilik dasar penguasaan tanah dalam rangka menyediakan tanah bagi pembangunan.

Pengadaan tanah merupakan cara yang dipandang efektif untuk mendapatkan tanah bagi pembangunan infrastruktur. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi

Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah upaya untuk menyediakan tanah disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Hal tersebut dilakukan karena semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, sebagaimana ketantuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Namun, apabila pengadaan tanah tidak berhasil dilaksanakan, hak atas tanah tetap dapat dicabut demi kepentingan umum, dan pemegang hak diberi ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan yang berlaku (Limbong, 2012).

Salah satu pembangunan infrastruktur di Provinsi Jawa Tengah adalah pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta. Pembangunan jalan tersebut diperkirakan sepanjang 35,6 kilometer (km), dengan total keseluruhan tanah yang dibutuhkan seluas 472,15 hektar (ha). Luasan tanah tersebut terdiri atas 5.128 bidang tanah yang tersebar pada 1 desa di Kabupaten Karanganyar, 9 desa di Kabupaten Boyolali, dan 50 desa di Kabupaten Klaten. Berdasarkan hal itu, Kabupaten Klaten menjadi kabupaten yang mengalami dampak terbesar akibat pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta di Provinsi Jawa Tengah. Obyek pengadaan tanah di wilayah Kabupaten Klaten untuk pembangunan jalan tol tersebut sebanyak 4.061 bidang tanah dengan luasan 377,5 ha (Direktorat Jalan Bebas Hambatan dan Perkotaan, 2019: i-iv).

Pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta telah direncanakan sejak tahun 2019. Namun demikian, pelaksanaannya mundur dari jangka waktu yang telah ditentukan, karena adanya beberapa permasalahan yang timbul pada tiga tahapan awal pengadaan tanah (Setiowati,

dkk, 2019: 53). Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tersebut dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, beserta peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan laporan kegiatan pada tahun 2021, pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta telah dilaksanakan hingga pemberian ganti kerugian di Segmen I (Ruas Kartasura – Karanganom).

Ganti kerugian dalam suatu proyek pengadaan tanah biasanya menjadi permasalahan utama yang menghambat pelaksanaan pengadaan tanah. Hal serupa dikemukakan oleh Sutaryono, dkk (2020: 280-287) bahwa permasalahan dalam pengadaan tanah Jalan Tol Padang – Sicincin berkaitan dengan besaran ganti kerugian, status obyek pengadaan tanah, serta masyarakat dan pihak yang terlibat. Menurut ketentuan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian yang layak dan adil dalam suatu proyek pengadaan tanah diberikan kepada pihak yang berhak, yaitu pihak yang menguasai atau memiliki tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah.

Data mengenai pihak yang berhak seharusnya sudah diketahui sejak tahap perencanaan. Hal itu dikarenakan data awal, termasuk nama pemilik atau pihak yang berhak, status kepemilikan atau penguasaan, dan peruntukan tanahnya, wajib tercantum pada gambaran umum status tanah dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah (Pusat Pendidikan dan Pelatihan Jalan, Perumahan, Permukiman dan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, 2018).

Ketentuan tersebut sebagaimana tercantum pada Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, bahwa:

“Data awal mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya pada rencana lokasi pengadaan tanah wajib dicantumkan pada gambaran umum status tanah dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah”.

Permasalahan utama pada pengadaan tanah Jalan Tol Solo – Yogyakarta terkait pemberian ganti kerugian disebabkan oleh adanya perbedaan nama pihak yang berhak dengan penerima ganti kerugian. Nama pihak yang berhak sebagaimana tercantum dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah Jalan Tol Solo – Yogyakarta belum tentu merupakan nama pemegang hak atas tanah. Menurut penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pihak yang berhak adalah pemegang hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, hak wakaf, dan hak ulayat; pemilik tanah bekas milik adat; pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut maka yang berhak atas pemberian ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah adalah pemegang hak dan/atau pihak yang memiliki dasar penguasaan atas tanah. Sedangkan, ganti kerugian bagi penggarap ataupun penyewa atas tanah dimaksud dapat diselesaikan secara musyawarah dengan pemegang hak atas tanah, diluar kepentingan pengadaan tanah.

Uraian diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah Jalan Tol Solo – Yogyakarta belum sepenuhnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Tinjauan Yuridis terhadap Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta?
2. Siapakah pihak-pihak yang dapat menerima ganti kerugian pada pengadaan tanah tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta;
2. Untuk mengetahui pihak-pihak yang dapat menerima ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam pembangunan Jalan Tol Solo – Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat, baik teoritis maupun praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan Hukum Agraria Nasional, khususnya yang berkaitan dengan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi semua pihak terkait penyelenggaraan pengadaan tanah, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul akibat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum di Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada konsentrasi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam.

E. Keaslian Penelitian

Peneliti menggunakan kajian terdahulu sebagai bahan referensi dan pembeda dari penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Berikut beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan peneliti, yaitu:

1. Irfan Papalia, 2017, “Konsep Musyawarah dan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Hukum

Islam”, Tesis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsep atau ketentuan Hukum Islam mengenai musyawarah dan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan peraturan Hukum Islam yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa musyawarah menjadi elemen penting dalam kehidupan umat, sedangkan ganti rugi merupakan proses akhir dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Penyerahan ganti rugi akan dilakukan jika kesepakatan antara kedua belah pihak telah tercapai, sehingga dapat memberikan keadilan diantara keduanya. Konsep ganti rugi dalam Hukum Islam lebih cenderung menggunakan konsep *mu'amalah* atau aturan hukum jual beli, sehingga dipandang bisa menguntungkan masyarakat.

2. Manto Siregar, 2018, “Pengadaan Tanah dalam rangka Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan dalam Upaya Mewujudkan Proyek 35.000 MW”, Tesis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prosedur pengadaan tanah, mekanisme penyelesaian hukum terkait ketidaksepakatan atas nilai ganti kerugian dan pelaksanaan percepatan pengadaan tanah. Metode pada penelitian ini adalah metode penelitian empiris menggunakan data primer

berupa fakta sosial, dan data sekunder, berupa peraturan perundangan. Data tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prosedur dan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, beserta segala perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Ketidaksepakatan atas nilai ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh Tim Penilai diselesaikan dengan mekanisme konsinyasi atau penitipan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri setempat. Proses pengadaan tanah berdasarkan peraturan pengadaan tanah terbaru memiliki tahapan yang lebih cepat dibandingkan peraturan lama. Namun demikian, pada pelaksanaannya banyak ditemukan kesalahan administrasi, sehingga aturan tersebut dinilai belum efektif dan membutuhkan sosialisasi, terutama mengenai percepatan pengadaan tanah.

3. Rika Fitriani, 2018, "Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam dan UUPA (Studi Kasus Pembuatan Tol Sumatera di Wilayah Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan)", Tesis pada Program Studi Magister Hukum Ekonomi Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah dan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah (khususnya dalam hal

ganti kerugian), serta perlindungan hukum bagi masyarakat yang terdampak pembangunan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan mengkaji bahan hukum primer dan sekunder, serta data empiris sebagai pendukung analisis dari bahan hukum tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dalam pengadaan tanah didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan, yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan delegasi kewenangan dari pemerintah pusat berdasarkan hukum di bidang pertanahan. Dalam pelaksanaannya terdapat prosedur pengadaan tanah yang tidak terpenuhi, misalnya musyawarah penentuan ganti rugi yang cenderung sepihak. Prosedur pengadaan tanah dilaksanakan berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat terdampak, namun jika kesepakatan tidak tercapai maka pemerintah menerapkan mekanisme pencabutan hak atas tanah. Perlindungan hukum terhadap masyarakat terdampak dilakukan secara preventif melalui sosialisasi agar masyarakat mendapatkan kepastian hukum dan ganti rugi sebagaimana telah disepakati.

Berdasarkan hasil ketiga penelitian terdahulu, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Persamaannya terletak pada permasalahan yang menghambat proses pengadaan tanah, yaitu ganti kerugian bagi pihak yang berhak. Sedangkan perbedaannya adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Irfan Papalia (2017) memberikan penjelasan bahwa konsep musyawarah menjadi titik awal dalam

pemberian ganti kerugian agar tercipta keadilan bagi semua pihak, baik pihak yang berhak maupun pihak yang memerlukan tanah.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Manto Siregar (2018) cenderung berfokus pada ketentuan prosedur dan tahapan pengadaan tanah, termasuk dalam hal pemberian ganti kerugian, untuk percepatan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur kelistrikan di Provinsi Riau.
3. Penelitian yang dilakukan oleh Rika Fitriani (2018) berfokus pada kewenangan pemerintah daerah dan perlindungan hukum bagi pihak yang berhak dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah Jalan Tol Trans Sumatera.
4. Penelitian yang dilakukan oleh penulis (2022) menitikberatkan pada pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan subyek hukum pihak yang berhak, berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam hal pemberian ganti kerugian, pada pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo - Yogyakarta.

F. Batasan Konsep

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka batasan konsep, antara lain:

1. Tinjauan yuridis adalah suatu pandangan, pendapat, hasil penelaahan dari segi hukum (<https://kbbi.kemdikbud.go.id/tinjauanyuridis>).
2. Pengadaan tanah adalah suatu upaya untuk menyediakan tanah disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang memiliki dan/atau menguasai obyek pengadaan tanah (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi

Pembangunan untuk Kepentingan Umum).

3. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat, yang harus diwujudkan oleh pemerintah, demi sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).
4. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas pengambilalihan obyek pengadaan tanah (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum).
5. Jalan tol merupakan bagian dari sistem jaringan jalan yang penggunaanya diwajibkan membayar retribusi berupa tol (Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol).

G. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari lima bab. Setiap bab memiliki sub bab, berisi penjelasan yang relevan dengan pembahasan. Secara garis besar sistematika penulisan hukum ini, terdiri atas:

BAB I PENDAHULUAN. Bab pertama berisi tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORI. Bab kedua berisi penjelasan mengenai Pengertian Tinjauan Yuridis, Pengertian Pengadaan Tanah, Konsep Kepentingan Umum, Tinjauan Mengenai Ganti Kerugian, Tinjauan tentang Jalan Tol, dan Teori yang digunakan.

BAB III METODE PENELITIAN. Bab ketiga terdiri atas Jenis Penelitian, Pendekatan, Jenis Data, Pengumpulan Data, Analisis Data, dan Proses Berpikir/Prosedur Bernalar.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. Bab keempat berisi tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan mengenai permasalahan dalam tesis ini.

BAB V PENUTUP. Bab kelima berisi Kesimpulan dan Saran dari penulis, setelah melakukan penelitian hukum.

