

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kegiatan pembangunan nasional di Indonesia pada saat ini berdasarkan dari kebutuhan sarana dan prasarana pendukung seperti pembangunan infrastruktur dalam rangka percepatan pembangunan nasional. Peran pembangunan infrastruktur menunjukkan bahwa berpengaruh besar terhadap pertumbuhan ekonomi (secara makro dan mikro) serta perkembangan suatu negara atau wilayah, akan tetapi premis ini tidak mudah berlaku di Indonesia, apalagi sejak negara kita terkena krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 yang akhirnya melebar menjadi krisis multidimensi yang dampaknya masih bisa dirasakan sampai sekarang.¹

Pembangunan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan seperti halnya infrastruktur jalan karena mempunyai peran penting dalam menunjang pertumbuhan perekonomian. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yang dimaksud Jalan ialah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.²

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa pembangunan infrastruktur jalan ini secara keseluruhan berada di atas permukaan tanah yang dimana lalu lintas

¹ Abdul Haris, Kasubdit Pertanahan – Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Bappenas

² Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

transportasi darat memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

Menurut Achmad Rubaie tanah mempunyai fungsi pengikat kesatuan sosial dan benda ekonomi sebagaimana berikut penjelasannya:³

“Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya.”

Senada dengan pendapat di atas yang menjelaskan bahwa tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia salah satu fungsinya ialah *social asset*, dengan demikian Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menjelaskan bahwa:

“*Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial*”.⁴

Fungsi sosial tanah menurut Leon Duguit yang dikutip AP. Parlindungan yaitu tidak ada hak subjektif (*subjective recht*) yang ada hanya fungsi sosial.⁵ Dengan demikian semua hak atas tanah yang di Indonesia tidak ada unsur hak subjektif melainkan hanya fungsi sosial saja.

Dengan diperlukannya tanah sebagai tempat untuk pembangunan infrastruktur jalan tersebut, berdasarkan fungsi tanah sebagai *capital asset* yang dimana tanah tersebut telah tumbuh sebagai benda ekonomi sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi, serta dalam hal ini pemerintah harus

³ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 1-2.

⁴ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

⁵ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1998), hlm. 65.

mempertimbangkan kembali apabila tanah negara yang tersedia tidak memadai lagi jumlahnya untuk mendukung pembangunan infrastruktur jalan ini, karena jika tanah negara tersebut tidak memadai maka akan memberikan peluang adanya pengambilalihan tanah yang dimiliki oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat atas dasar kepentingan negara, kepentingan umum, maupun kepentingan bisnis.

Menurut Abdurrahman, keterbatasan tanah dan banyaknya pembangunan menyebabkan pergesekan. Manakala disatu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencariannya.⁶

Selanjutnya Arie Sukanti Hutagalung berpendapat bahwa tanah adalah asset Bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, obyek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ada.⁷

Berdasarkan pendapat di atas dapat dikatakan bahwa pemerintah dalam melakukan pengambilalihan tanah yang dimiliki oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat untuk menunjang pembangunan dalam hal ini ialah infrastruktur jalan yang memang tidak dapat dipungkiri sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya harus mempertimbangkan dampak yang akan

⁶ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Edisi Revisi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 9.

⁷ Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan* (Jakarta: RajaGrafindo Persaada, 2008), hlm. 83.

dialami apabila terjadi pengambilalihan tanah, serta menghindari munculnya upaya yang menjadikan tanah tersebut sebagai barang dagangan dan objek spekulasi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena sebagian besar masyarakat juga memerlukan tanah tersebut untuk tempat pemukiman maupun untuk tempat mata pencarian mereka.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mengalokasikan anggaran Rp 4,98 triliun untuk proyek pembangunan jalan nasional pada tahun 2020 ini. Anggaran itu disiapkan untuk proyek infrastruktur jalan sepanjang 369 kilometer. Direktur Jenderal Bina Marga Kementerian PUPR, Sugiyartanto secara rinci menjelaskan bahwa jalan nasional yang akan dibangun oleh Ditjen Bina Marga sepanjang 369,11 kilometer. "Ini guna melengkapi aksesibilitas jalan nasional dengan beberapa prioritas," katanya kepada Bisnis, Rabu 4 Maret 2020. Sugiyartanto menjelaskan, beberapa prioritas tersebut yaitu pembangunan jalan di kawasan perbatasan, pembangunan jalan Trans Papua, pembangunan jalan akses menuju Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), serta pembangunan jalan akses menuju pelabuhan dan bandara.

Selain itu, Kementerian PUPR melalui Ditjen Bina Marga juga akan mengerjakan pembangunan jalan akses menuju kawasan industri dan kawasan ekonomi khusus, penanganan jalan di pulau kecil terluar, dan penuntasan pembangunan jalan Pantai Selatan Jawa, serta pembangunan jalan lintas pulau dan missing link pendukung jalur logistik nasional. "Direktorat Jenderal Bina Marga memiliki PAGU sebesar Rp 42,95 triliun dengan target prioritas untuk Tahun Anggaran 2020 ini, yaitu infrastruktur jalan senilai Rp 26,96 triliun dan infrastruktur jembatan Rp 8,74 triliun, sisanya untuk [keperluan] rutin," Sugiyartanto menjelaskan.⁸

Kondisi di atas semakin menekankan bahwa pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia semakin meningkat, terlihat dari anggaran yang disiapkan untuk proyek infrastruktur jalan nasional sepanjang 369 kilometer. Dengan demikian tidak menutup kemungkinan terjadinya pengambilalihan tanah yang dimana tanah – tanah tersebut sudah dimiliki oleh masyarakat.

⁸ Rahma Tri, "Bangun Jalan Nasional 2020, PUPR Alokasikan Anggaran Rp. 4,98 T" (On-line), tersedia di WWW: <https://bisnis.tempo.co/read/1315526/bangun-jalan-nasional-2020-pupr-alokasikan-anggaran-rp-498-t/full&view=ok.html> (4 Maret 2020).

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.⁹

Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 penjelasan tersebut adalah benar, karena di dalam Pasal 33 ayat (3) dinyatakan bahwa:¹⁰

“Bumi air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dengan demikian pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur jalan ini, yang dimana tanah tersebut sudah dimiliki oleh masyarakat orang perorangan, badan hukum, dan masyarakat adat yang dapat dilakukan oleh pemerintah ialah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah itu sendiri dijelaskan di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dinyatakan bahwa :

“Setiap kegiatan yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda yang berkaitan dengan tanah.”¹¹

Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005:

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”¹²

Dari kedua pengertian tersebut bahwa pengadaan tanah itu sendiri merupakan kegiatan melepaskan atau menyerahkan tanah secara keseluruhan, yang dimana di atas tanah tersebut terdapat bangunan, tanaman, dan benda – benda lain

⁹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 82.

¹⁰ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

¹¹ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

¹² Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

yang berkaitan. Serta untuk masyarakat orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat yang memiliki tanah tersebut akan diberikan ganti untung sebagai penggantinya.

Selanjutnya, pengertian pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang – Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum itu sendiri ialah:

*“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.*¹³

Perihal kepentingan umum itu sendiri secara luas dapat diartikan sebagai kepentingan orang banyak yang mempunyai tujuan sosial yang luas, dalam Pasal 1 angka 6 Undang – Undang No. 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah dan digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dari kedua peraturan tersebut, kepentingan umum disini ditekankan bahwa tidak hanya unsur masyarakat saja yang ada di dalamnya melainkan terdapat kepentingan bangsa dan negara, namun kepentingan tersebut tetap harus

¹³ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

diwujudkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri banyak terjadi di beberapa daerah yang memang masuk ke dalam rencana proyek pembangunan infrastruktur jalan, salah satunya yaitu di daerah kota cilegon provinsi banten terdapat rencana proyek pembangunan infrastruktur jalan lintas utara (JLU).

Pemerintah Kota (Pemkot) Cilegon tahun ini mengalokasikan anggaran untuk pembebasan lahan jalan lingkaran utara (JLU) sebesar Rp48 miliar. Anggaran tersebut bersumber dari bantuan keuangan (Bankeu) Pemerintah Provinsi (Pemprov) Banten sebesar Rp32 Miliar dan sisanya APBD Kota Cilegon sebesar Rp16 Miliar. Kepala Seksi (Kasi) Perencanaan Bidang Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (DPUR) Kota Cilegon, Andi Badru Jaman mengatakan, anggaran tersebut guna pembangunan badan jalan lanjutan di titik yang ada di Kelurahan Grogol, Kecamatan Grogol. Selain itu, penyelesaian appraisal sekitar 200 peta bidang lahan warga yang akan diselesaikan pada tahun 2020.¹⁴

Kondisi di atas semakin terlihat jelas bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini diselenggarakan oleh pemerintah, berdasarkan Pasal 6 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menjelaskan bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah.”¹⁵

Dari penjelasan tersebut masih terlalu luas, karena tidak dijelaskan secara rinci tingkatan dari pemerintah yang menyelenggarakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri, apakah dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dikaitkan kembali dengan kondisi di atas, dapat dikatakan pemerintah yang menyelenggarakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini ialah pemerintah daerah yaitu pemerintah kota cilegon, karena terkait lokasi dari pembangunan

¹⁴ Firasat, “Pemkot Cilegon Siapkan Rp. 48 Miliar Untuk Proyek Jalan Lintas Utara” (On-line), tersedia di WWW: <https://www.redaksi24.com/pemkot-cilegon-siapkan-rp48-miliar-untuk-proyek-jalan-lintas-utara/.html> (31 Maret 2020).

¹⁵ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

infrastruktur jalan itu sendiri berada di daerah kota cilegon, serta instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional untuk ruang lingkup pemerintah pusat sedangkan untuk di daerahnya terdapat instansi vertical dari kementerian di provinsi dan kabupaten kota yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum bahwa:

“Tim Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2), beranggotakan bupati/wali kota, perangkat daerah provinsi terkait, Instansi yang Memerlukan Tanah, instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan dan apabila dianggap perlu dapat melibatkan instansi terkait lainnya.”¹⁶

Dengan demikian, dikarenakan lokasi pembangunan infrastruktur jalan tersebut berada di kota cilegon maka instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan itu ialah Kantor Pertanahan Kota Cilegon. Pada umumnya memang apabila seseorang ingin mengurus sesuatu yang berkaitan dengan tanah, maka orang tersebut akan langsung datang ke kantor pertanahan yang ada di daerah tanahnya itu untuk mengurusnya, namun dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri dalam hal ini kantor pertanahan kota cilegon sebagai instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan dapat dikatakan perannya disini mempunyai batasan - batasan, karena tidak hanya kantor pertanahan kota cilegon saja yang menjadi penyelenggara dalam pengadaan

¹⁶ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

tanah untuk kepentingan umum ini, masih ada jajaran instansi pemerintah lain yang membidangi urusan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini.

Namun dalam prakteknya memang masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa apabila tanah yang mereka miliki masuk ke dalam rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum, semua kewenangan serta keputusannya berada di kantor pertanahan. Hal tersebut dipicu karena masih adanya pemikiran, apabila mempunyai urusan kepentingan yang objeknya adalah tanah, langsung dikaitkan dengan kantor pertanahan.

Dengan demikian penulis disini menekankan bahwa penelitian ini akan memusatkan perhatian pada satu masalah yaitu mengenai peranan kantor pertanahan kota cilegon dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan pemerintah kota cilegon untuk pembangunan infrastruktur jalan lingkaran utara (JLU) kota cilegon.

Berdasarkan uraian – uraian yang sudah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik dan berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut mengenai masalah tersebut dengan merumuskan sebuah judul yaitu **“PERANAN KANTOR PERTANAHAN DALAM PENERAPAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM TERKAIT PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN LINGKAR UTARA (JLU) KOTA CILEGON”**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di dalam latar belakang, maka pokok permasalahan yang akan diteliti ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan kantor pertanahan dalam penerapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan lingkar utara (JLU) kota cilegon?
2. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kantor pertanahan kota cilegon?

3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa peranan dan kedudukan kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) dalam rangka pengadaan tanah. Pengadaan tanah yang bertujuan untuk kepentingan umum.
2. Untuk menganalisa proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kantor pertanahan kota cilegon salah satunya proses ganti untung.

4. Manfaat Penelitian

Kegunaan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Manfaat Teoritis

Dapat berpartisipasi dan mensosialisasikan teori yang telah diperoleh penulis selama perkuliahaan terhadap perkembangan ilmu hukum dan ilmu pengetahuan, khususnya pengetahuan tentang hukum agraria terkait peranan kantor pertanahan kota cilegon dalam penerapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan masukan, pengetahuan, dan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, pemerintah, dan khususnya kepada masyarakat yang tanah miliknya terkena dampak dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan dapat dijadikan

bahan pertimbangan dalam melakukan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

5. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini tersusun dari 5 sub bab yang berupa latar belakang permasalahan, pokok permasalahan yang akan diteliti, tujuan dari penelitian yang diteliti, manfaat dari penelitian yang diteliti, metode yang dipakai untuk penelitian yang diteliti, dan suatu sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai landasan berdasarkan teori dan juga landasan konseptual yang akan diteliti di dalam penelitian ini, yaitu terkait landasan teori dan konseptual mengenai peranan kantor pertanahan terhadap bentuk ganti kerugian dalam penerapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini akan memuat metode penelitian yang berkaitan dengan jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, metode pendekatan, dan analisa data yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini.

BAB IV: ANALISIS

Dalam bab ini penulis akan menguraikan jawaban atas permasalahan berdasarkan hasil dari penelitian tentang peranan kantor pertanahan terhadap bentuk ganti kerugian dalam penerapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

BAB V: PENUTUP

Pada bab ini penulis akan membahas mengenai suatu kesimpulan atau jawaban atas permasalahan yang didasarkan pada analisis permasalahan dan saran atau rekomendasi yang akan diusulkan penulis sebagai alternatif apabila kendala dalam pokok permasalahan masih akan dihadapi.

