

1 PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hak-hak asasi manusia dan hukum tanah nasional. Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Melalui cipta, rasa, dan karsa yang dimilikinya, manusia telah mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran, baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Dalam arti bahwa pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga harus mempertimbangkan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. Hal tersebut sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang dikemukakan oleh WCED (1987), bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini dengan tanpa mengganggu atau mengurangi secara berarti kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan generasi yang akan datang. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk pembangunan adalah lahan tanah.

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.

Pada dasarnya, secara filosofis tanah sejak awal tidak pernah diberikan kepada perorangan. Oleh karena itu, tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benardia hanya menjual jasa, memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya. Hal tersebut juga terlihat dari nilai tanah itu sendiri, dalam hal ini tanah disamping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial. Hal tersebut

mengandung arti bahwahak atas tanahtidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh Undang-Undang. Pernyataan tersebut di atas juga memberikan arti bahwa nilai ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah tersebut, dengan demikian ganti rugi yang diberikan atas tanah itu juga menentukan berapa besar yang harus diterima dengan adanya hak berbeda itu. Namun demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pengadaan tanah.

Masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena didalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, terlihat bahwa tanah negara yang tersedia dan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum, luasnya sangat terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh untuk memenuhi hal tersebut adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA. Proses pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pada umumnya tidak akan pernah lepas dari masalah ganti rugi. Oleh karena itu dalam proses tersebut selalu harus dilakukan kajian terlebih dahulu terhadap berbagai keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi, hingga muncul kesepakatan nilai ganti rugi. Apabilatelahtercapaisuatukesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, makaselanjutnya dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian, yang diikuti dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Pada dasarnya Indonesia sudah mempunyai kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun demikian juga terdapat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006, yang mencabut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993. Pencabutan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tersebut semata-mata ditujukan agar pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat berhasil dengan baik, namun Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 dinilai sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan agar pembangunan nasional khususnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan hukum haruslah tetap dijadikan landasan sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian berdasarkan kenyataan yang terjadi selama ini dalam praktek pengadaan tanah bagi

kepentingan umum hak dan kepentingan masyarakat pemilik tanah kurang mendapat perlindungan hukum dan belum ada pengertian serta sikap yang sama diantara pelaksananya, termasuk badan pengadilan dalam melaksanakan kebijakan yang dituangkan dalam peraturan tersebut. Oleh karena itu maka muncul kesan seakan-akan hukum tidak atau kurang memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan ditempuh dengan jalan musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah. Apabila pengadaan 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 atastanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1961. Hal ini terjadi pula dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan TOL Trans Jawa, yang dilaksanakan mulai sejak tahun 2006 yang hingga saat ini belum selesai karena terganjal masalah pemberian ganti kerugian atas tanahnya.

Tanah yang telah dibebaskan untuk pembangunan Jalan TOL Trans Jawa Ruas Kabupaten Subang, adalah sepanjang 41 km. Adapun penentuan harga besarnya pemberian ganti kerugian telah dilakukan oleh Tim mulai tahun 2007 yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati Subang Nomor 593/571 Tahun 2007 dengan warga masyarakat pemilikan tanah yang terkena Pembangunan Jalan TOL Trans Jawa Ruas Kabupaten Subang. Namun demikian sampai saat ini proses pemberian ganti kerugiannya masih ada yang belum selesai, karena tidak semua pemilik tanah mau menerima ganti rugi yang ditawarkan oleh Pemerintah Kabupaten Subang. Oleh karena itu maka proses pembangunan fisik jalan TOL tersebut belum dapat dilaksanakan secara tuntas, namun harus dipaksakan pembangunannya. Di lain pihak Jalan Pantura selalu ramai dilewati oleh berbagai jenis kendaraan. Bahkan menjelang dan setelah lebaran, jalur pantura tidak mampu lagi menampung jumlah kendaraan yang melalui jalan tersebut, sehingga keberadaan jalan TOL sangat dibutuhkan. Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah sesuai dengan RPTJM telah merencanakan pembangunan Jalan Trans Jawa yang panjangnya mencapai 1.000 km. Pembangunan jalan TOL ini diharapkan dapat memenuhi kebutuhan jalur transportasi umum maupun untuk menunjang arus perdagangan serta peningkatan ekonomi masyarakat di Kabupaten-kabupaten yang dilalui jalan TOL tersebut.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum, seperti untuk pembangunan jalan TOL hingga saat ini selalu menghadapi berbagai kendala, sehingga sangat mendesak untuk segera mendapat perhatian khusus. Oleh karena itu maka perlu dilakukan analisis terhadap kebijakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Salah satu contoh yang sangat menarik untuk dipelajari dalam pengadaan

tanah untuk kepentingan umum tersebut adalah pada pembangunan ruas jalan TOL Trans Jawa yang melalui Kabupaten Subang. Dalam hal ini walau pembangunan sudah dilaksanakan, namun hingga saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan terkait dengan pembebasan tanah. Oleh karena itu, maka penelitian ini mengambil studi kasus pada pengadaan tanah pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang.



© Hak Cipta Milik IPB

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencatumkan atau menyebutkan sumbernya. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik, atau tinjauan suatu masalah; dan pengutipan tersebut tidak merugikan kepentingan IPB. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apa pun tanpa izin IPB.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan pokok dalam penelitian ini, maka dirumuskan permasalahan yaitu :

- a. Bagaimana menginventarisasi pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang
- b. Bagaimana menstrukturkan permasalahan utama yang timbul dalam setiap tahapan pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang.
- c. Bagaimana strategi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang yang berkelanjutan

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menginventarisasi permasalahan pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang
- b. Menstrukturkan permasalahan utama yang timbul dalam setiap tahapan pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang
- c. Merumuskan strategi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang yang berkelanjutan

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Sebagai sumber informasi dan alat bantu pengambilan keputusan khususnya memberikan sumbangan bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
2. Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu :
 - a. Memberi sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam pengadaan tanah pembangunan Jalan TOL khususnya Jalan TOL Trans Jawa di Kabupaten Subang pada khususnya dan pembangunan TOL pada umumnya
 - b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya pelaksanaan pengadaan tanah (pembebasan tanah) untuk pembangunan Jalan TOL pada setiap tahapan pelaksanaan secara berkelanjutan
3. Sebagai sumber informasi ilmiah bagi masyarakat dan swasta/dunia usaha, sumber informasi ilmiah untuk menambah wawasan/referensi/bahan kajian khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Kerangka Pemikiran Penelitian

Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, seperti pembangunan jalan TOL pada dasarnya merupakan pendukung kualitas kehidupan dan penghidupan masyarakat. Dalam pelaksanaan pembangunan tersebut tanah dibutuhkan mulai dari tahap konstruksi hingga tahap pasca konstruksi ataupun dalam menunjang azas manfaatnya. Oleh karena itu untuk melaksanakan pembangunan jalan TOL tersebut diperlukan proses pengadaan tanah. Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 pengadaan tanah adalah 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.

Pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan untuk kepentingan umum, pada umumnya masih merupakan masalah utama pada kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum; terlebih pada era reformasi yang dapat dikatakan tidak ada lagi yang dapat menahan gelombang protes, dan sekaligus terjadinya kenaikan harga yang cukup ekstrim. Di lain pihak Indonesia mengakui secara penuh hak kepemilikan tanah individu, kolektif maupun adat, walau dalam hal kepentingan umum pemerintah dapat mengambil alih hak atas tanah tersebut melalui mekanisme kompensasi yang layak (*empirium*). Namun pada kenyataannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masih menimbulkan berbagai masalah. Oleh karena itu maka perlu dilakukan penelitian pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Penelitian ini akan mengambil kasus Pembangunan Jalan TOL, mengingat pembangunan jalan TOL memiliki pertumbuhan yang paling rendah dibanding pertumbuhan jenis jalan lainnya (Kementerian PU 2010). Adapun lokasi penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Subang yang terkait dengan pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Subang, mengingat ruas jalan TOL di wilayah ini paling panjang dibanding wilayah lainnya, dan paling menarik untuk dikaji mengingat wilayahnya paling dekat dengan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, sehingga saat ini merupakan wilayah *hinterland* DKI Jakarta, sudah cukup banyak urban yang datang dan sekaligus harga tanahnya tinggi, para spekulan tanah banyak, dan di lokasi ini juga sering terjadi konflik kepemilikan lahan.

Pada penelitian ini dilakukan observasi dan wawancara serta studi terhadap literatur terkait dengan penelitian yang dilakukan secara deskriptif. Selanjutnya mengingat di wilayah ini cukup banyak permasalahan mengenai pengadaan tanah, maka pada penelitian ini juga dilakukan penstrukturan terhadap permasalahan yang dilakukan dengan menggunakan Interpretative Stuctural Modelling (ISM), sehingga didapat masalah prioritas yang harus segera dipecahkan. Selanjutnya masalah utama pada setiap tahapan pelaksanaan pengadaan tanah dipotret kembali dengan menggunakan analisis *Multi Dimensional Scaling* (MDS), sehingga lebih memudahkan dalam merumuskan strategi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL yang berkelanjutan.

Ruang Lingkup Penelitian

Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan proses yang cukup rumit, mengingat di dalamnya seringkali muncul berbagai masalah baik teknis maupun non teknis yang saling terkait satu dengan lainnya, sehingga seringkali mengakibatkan terhambatnya bahkan gagalnya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Penelitian ditujukan untuk menstrukturkan permasalahan prioritas yang sering dijumpai pada pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, tepatnya pada pengadaan tanah guna pembangunan jalan TOL Trans Jawa yang melalui Kabupaten Subang dengan menggunakan Interpretative Strcturural Modelling (ISM). Selanjutnya hasil prioritas utama tersebut dianalisis kembali dengan melihat setiap tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan TOL yang berkelanjutan. Penelitian dilakukan di Kabupaten Subang, yang merupakan wilayah yang saat ini sedang dibangun jalan TOL. Pemilihan lokasi didasarkan pada wilayah yang relatif paling dekat dengan Provinsi DKI Jakarta, dan merupakan daerah sedang berkembang, sehingga cukup banyak menghadapi berbagai permasalahan terutama dalam hal kepemilikan tanah. Adapun lokasi tepatnya, adalah di wilayah yang terkena pembangunan ruas jalan TOL Trans Jawa.

2 TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Publik

Menurut Anderson (1999) secara umum kebijakan adalah suatu putusan yang sering dipergunakan untuk memberikan gambaran perilaku seorang aktor atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Namun khusus untuk kebijakan publik didefinisikan sebagai segala ketentuan yang ditetapkan oleh pejabat publik yang terkait dengan public. Pada kebijakan public tersebut, di dalamnya terdapat berbagai ketentuan tentang apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Kebijakan pada umumnya dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sesuai dengan objek yang dihadapi saat itu. Sebagai contoh, apabila yang dihadapi adalah objek transportasi maka kebijakan yang dibuat juga kebijakan tentang transportasi.

Kebijakan publik memiliki fokus berupa penciptaan lingkungan yang memungkinkan semua pelaku bisnis (nirlaba) dapat bertahan secara global maupun lokal. Suatu kebijakan menurut Hogwood dan Gunn (1986) disebut sebagai kebijakan publik jika memiliki suatu tingkatan derajat tertentu dan diproses melalui suatu prosedur tertentu dengan arahan atau kontrol dari pemerintah. Kebijakan publik yang baik menurut Nugroho (2004) berupa kebijakan yang mendorong anggota masyarakat untuk membangun daya saing, dan menjauhi ketergantungan. Berdasarkan penjelasan tersebut kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik