

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), pemerintah perlu mengadakan pembangunan segala aspek kehidupan masyarakat. Salah satu upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional adalah pembangunan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan jalan raya, pemukiman rakyat, pasar tradisional, pembangunan gedung mol dan sebagainya.

Pembangunan nasional untuk kepentingan umum seperti di perlukan lahan yang sangat luas dan pemiliknya pun sangat banyak. Untuk memenuhi kebutuhan tanah tersebut untuk di lakukan pembebasan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan hukum tanah nasional. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yng terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya rakyat. Hak menguasai Negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, diantaranya mengatur dan menyelenggarakan perutukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

Untuk melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus disadarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat, secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan berdasarkan hak atas tanah oleh Negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan sebaliknya harus diperoleh melalui musyawarah, maka pengembalian hak atas tanah untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi masyarakat, sehingga sengketa akan relatif jarang terjadi. Akan tetapi kenyatannya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ternyata banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan para pemilik tanah baik sebagai perseorangan maupun badan hukum yang terkena pembebasan tanah.¹

Masalah tanah adalah masalah bangsa dan Negara, sehingga juga masalah kita semua anak bangsa yang hidup diseluruh nusantara. Artinya tanah merupakan hal yang fundamental bagi kita semua. Karena itu sangat ironis kalau masalah tanah tidak ditangani secara sungguh-sungguh oleh pemerintah. Dalam perkembangannya masalah tanah makin kompleks, sehingga demisinyapun bertambah terus mengikut dinamika terapan langkah pembangunan bangsa ini, antara lain dimensi yuridis, ekonomis, politis, sosial, religious magis, bahkan bagi negara tanah mempunyai

¹ http://www.bphn.go.id/data/documents/lap._akhir_mbak_yul.pdf diakses tanggal 6 juni 2017

dimensi strategis,² terutama pada pembicaraan tentang pada pengadaan tanah, menurut Maria S.W. Sumardjono, pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok, yakni batasan/defisi kepentingan umum mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, serta tata cara pengadaan tanah yang harus di tempuh. Selanjutnya dikatakan, pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan tentang doktrin kepentingan umum ini, menurut Maria S.W. Sumardjono yakni berupa:

1. Pedoman umum yang secara umum menyebutkan pengadaan tanah harus berdasarkan alasan-alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang untuk kepentingan "umum" tersebut, misalnya , *public* atau *social* atau *general common*, atau *collective*. Adapun untuk istilah "Kepentingan" atau "*porpuse*" sering diganti dengan *need*, *necessity*, *interest*, *function*, *utility* atau *use*. Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, maka hal ini maka hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.
2. Penyebutan untuk kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan secara jelas mengidentifikasi tujuannya sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah sebagainya dan oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan diluar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.³

Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa : untuk kepentingan umum bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-

² Darwin Ginting, 2013 "*Kapita Selekta Hukum Agraria*", Jakarta: Fokusindo Mandiri, hal.122.

³ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, hal. 240-241

undang. Menurut A.P.⁴ Perlindungan dalam pasal 18 UUPA mengatur Pencabutan Hak yang harus :

- a. Harus ada unsur kepentingan umum.
- b. Baru hak atas tanah dapat dicabut.
- c. Harus dengan suatu ganti rugi.
- d. Harus layak.
- e. Melalui cara-cara yang sudah diatur lebih dahulu dengan suatu undang-undang.

Oleh karena itu, urgensi untuk membatasi pemahaman kepentingan umum itu sangatlah tepat dirinci melalui peraturan perundang-undangan. Meskipun setiap pemerintah pada dasarnya akan berujung pada ingin tercapai untuk tujuan nasional. Tujuan pembangunan nasional secara umum yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya lahir dan batin. Namun dengan demikian, pembangunan yang dijalankan itu tidak boleh melampaui batas-batas ketentuan yang sudah ada, apalagi bertentangan dengan norma dasar dari negara. Pembangunan untuk kepentingan umum dapat saja untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas.⁵

Pengadaan tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk kebutuhan bangsa Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun tempat kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula dengan kebutuhan

⁴ A.P. Parlindungan, 2003, *Tanya Jawab Hukum Agraria dan pertanahan*, Bandung, hal 21.

⁵ Nuruz Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, Bandung, hal. 131

akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan melalui tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dengan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Identitas pembangunan yang semakin 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 pembanghunan untuk penyediaan prasarana kepentingan umum.

Seiring dengan perkembangan masyarakat untuk memperlancarkan jalannya pembangunan kepentingan umum, di satu pihak pemerintah melakukan areal tanah yang strategis. Pada pihak lain atau pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peaturan yang dapat diterima masyarakat, di satu sisi Negara menjamin kepemilikan sah idividu atas tanah di sisi lain pelaksanaan kekuasaan Negara yakni pemerintah berkewajiban menjalankan agenda pembangunan infrastruktur fisik yang seringkali harus mengorbankan nilai kepentingan individu kepentingan umum yang dijabarkan dari fungsi social tanah tidak kalah pentingnya dengan kepentingan individu pemilik yang dijabarkan dari fungsi ekonomi tanah. Artinya pada saat dibutuhkan demi kepentingan umum, kepentingan individu bisa dikompromikan bahkan dikalahkan

dan hak milik atas tanah harus dilepaskan. Dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 28H menyatakan setiap orang juga berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun. Hal tersebut mengandung makna perlunya mekanisme yang adil dalam proses pengambilan alih hak atas tanah terhadap banyaknya kasus pertanahan yang terjadi dimasyarakat maka sangatlah perlu dicari cara penyelesaian yang sangat menguntungkan bagi kedua belah pihak terutama dalam pemberian ganti kerugian yang layak dan adil terhadap pihak yang berhak.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :

“PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimana Mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ?
2. Bagaimana Penerapan Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ?

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap karya ilmiah, tentu mempunyai suatu tujuan, baik dilihat dari kumpulan data maupun dilihat dari manfaat yang dihasilkan, adapun yang menjadi tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang hukum.
2. Mahasiswa dapat mengetahui penerapan hukum atau peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.
3. Sebagai persyaratan akhir untuk bisa meraih gelar sarjana.
4. Untuk meningkatkan kejelian mahasiswa dalam hal menghadapi kasus hukum dimasyarakat.

1.3.2 Tujuan Khusus

Berdasarkan permasalahan yang dibahas dalam proposal ini, penelitian yang dilakukan untuk membahas permasalahan tersebut mempunyai tujuan :

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana penetapan ganti-rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini, secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terutama mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pengambil kebijakan, terutama mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.

1.5 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum berdasarkan Pancasila, dimana untuk mengkaji permasalahan-permasalahan tersebut digunakan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yang

meliputi asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, serta doktrin (ajaran). Adapun penelitian yang demikian merupakan ciri khusus dari penelitian normatif.

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini mengacu pada rumusan masalah, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan adalah penelitian normatif sehingga dalam proposal ini lebih lanjut lagi mengkaji dari sisi praturan perundang-undangan, menurut soerjono soekanto penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pengkajian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum.

1.5.2 Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan yang diangkat dalam penelitian ini adanya kekaburan norma dalam penetapan ganti kerugian, sehingga dapat dipergunakan metode penelitian normatif, maka pendekatan masalah yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Pengkajian penulis yang dilakukan dalam penulisan ini akan melihat berbagai peraturan perundang-undangan dalam hal ini yaitu UUPA, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, dan Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan

Umum serta peraturan lain yang terkait dengan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Berdasarkan jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah :

1. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan atau aturan hukum yang mengikat, dan diurut secara sistematis. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan. Adapun yang menjadi bahan hukum primer dari penelitian ini adalah :

- a. Undang-Undang Nomor. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Undang-Undang Nomor. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum.
- c. Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.
- d. Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.
- e. Perpres Nomor 148 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum.

- f. Serta peraturan lain yang terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum, konsep, wawancara dan pandangan-pandangan klasik para sarjana. Disamping buku teks, bahan hukum lainnya dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik dalam bentuk buku ataupun jurnal-jurnal. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku teks terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Bahan hukum tersebut didukung dengan hasil wawancara dengan informan terkait dengan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik memperoleh bahan data dalam penelitian ini yaitu dengan cara mencatat, interpretasi dan diklasifikasi dipakai untuk menganalisa dalam penulisan skripsi ini, dan menggunakan Studi dokumen, yaitu studi yang diperoleh dari dokumen negara seperti undang-undang. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah UUPA, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, dan Perpres Nomor 148 tahun 2015 tentang perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum serta peraturan lain yang

terkait dengan pengadaan tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Studi kepustakaan, yaitu teknik mengumpulkan data dengan melakukan studi terhadap buku, catatan yang ada hubungannya dengan masalah yang hendak dipecahkan, dan studi internet, yaitu teknik mengumpulkan data dengan melakukan pencarian kata kunci untuk mengenai masalah yang hendak ingin dipecahkan dalam suatu penelitian yang dilakukan melalui internet.

1.5.5 Teknik Analisis Pembahasan Hukum

Bahan hukum yang terkumpul dari dengan cara mencatat, interpretasi dan diklasifikasi dipakai dasar untuk menganalisa. Analisa merupakan langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Setelah bahan hukum terkumpul kemudian diolah dan dianalisis secara sistematis dengan menggunakan argumentasi hukum dan penafsiran interpretasi secara deduktif dan hasilnya kemudian disajikan secara deskriptif analisis.

1.6 Sistematika Penulisan

Guna memberikan gambaran secara keseluruhan mengenai penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, perlu dibuat sistematika penulisan dalam penulisan penelitian ini. Secara keseluruhan, penulisan hukum ini terbagi atas lima bab yaitu:

BAB I : Bab ini akan mengemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

BAB II : Bab ini berisi tentang teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian, berisi teori, hasil penelitian maupun pendapat ahli. Menjelaskan alur pemikiran dalam bentuk diagram maupun diskripsi.

BAB III : Bab ketiga berisikan Pembahasan rumusan masalah pertama.

BAB IV : Bab keempat berisikan Pembahasan rumusan masalah kedua.

BAB V : Bab kelima terdiri atas Penutup, dimana Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari simpulan hasil penelitian dan saran dari penulis yang bertujuan untuk memberikan masukan dari permasalahan.