

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, yaitu sebagai kebutuhan dasar pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadah maupun sebagai faktor produksi.¹ Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup manusia. Manusia memiliki cipta, rasa dan karsa, yang artinya manusia dapat mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik generasi sekarang ataupun generasi yang akan datang. Manusia tidak dapat memanfaatkan seluruh tanah yang ada karena tanah dapat dikelola dan dikuasai oleh pemerintah. Hal tersebut telah dijelaskan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UU Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yang menentukan, “Bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Hubungan manusia dengan tanah sangat erat kaitannya, mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia dan terbatasnya jumlah tanah yang ada, maka tanah harus dikelola dengan baik dan benar saat ini maupun di masa yang akan datang. Keperluan manusia akan tanah tidak hanya diperkenankan untuk

¹Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Penerbit Arkola, Surabaya 2002), hlm.25.

kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik untuk pribadi maupun bermanfaat untuk masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan bahwa tanah dapat dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum seperti pembuatan dan pelebaran jalan serta fasilitas umum tentunya semua memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Ada berbagai kepentingan yang berkaitan dengan persoalan tanah dalam pembangunan. Hal tersebut dapat menggeser hak atas tanah yang dilakukan dengan cara pengadaan tanah guna kepentingan umum oleh pemerintah. 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.³ Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disingkat PP Nomor 65 Tahun 2006) yang menentukan :⁴

- 1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

²Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Kencana, Jakarta, 2008), hlm.50.]

³Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum, Pasal 1 Ayat (3).

⁴Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum, Pasal 2.

- 2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Memperhatikan ketentuan Pasal 2 PP Nomor 65 Tahun 2006 tersebut jelas bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah dilaksanakan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum harus dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak yang berhak atas tanah tersebut.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disingkat UU Nomor 2 Tahun 2012), dimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap ada penggantian kerugian bagi pihak yang melepaskan hak atas tanahnya. Ganti Kerugian itu sendiri adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.⁵

Hal ini secara jelas diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan, “Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Pada dasarnya, secara filosofi bahwa di dalam hak perorangan itu terkandung juga hak masyarakat dan makin kuat tekanan dari masyarakat

⁵Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 Ayat (10).

(kepentingan umum), maka kepentingan perorangan harus mengalah. Hal tersebut adalah benar jika dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Negara harus tetap menghargai dan menghormati hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

Adanya nilai ekonomis dan nilai social pada tanah, maka negara berhak mencabut hak kepemilikan atas tanah maupun dengan pengadaan tanah guna kepentingan umum sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah ini sangat rentan dalam proses penanganannya, sebab di dalamnya menyangkut kebutuhan orang banyak. Jika dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk kepentingan umum yang bersifat sosial, dapat dimengerti bahwa tanah yang dimiliki pemerintah sangatlah terbatas. Satu-satunya cara yang ditempuh adalah dengan pengadaan tanah menurut UUPA, dalam proses tersebut tidak lepas dari ganti rugi.

Pengadaan tanah ini berbeda dengan pencabutan tanah. Pengadaan tanah dilakukan atas dasar asas musyawarah, sedangkan pencabutan hak atas tanah ini dilakukan secara paksa yang secara tidak langsung bertentangan dengan HAM. Proses yang dilakukan dalam pengadaan tanah ini melalui asas musyawarah. Adapun pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas kesukrelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang

berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.⁶ Apabila dalam proses pengadaan tanah melalui jalan musyawarah tidak dapat menemukan jalan keluar yang baik antara pemerintah dengan pemilik tanah, sedangkan tanah tersebut digunakan untuk kepentingan umum, seperti halnya pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di kabupaten Bangkalan, yang telah direncanakan pembangunannya sejak tahun 2008 dan melewati beberapa tahap, yaitu tahap perencanaan, tahap konsultasi publik, tahap musyawarah dan tahap penyerahan. Pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan salah satunya melewati tahap musyawarah dengan pemilik tanah, dan apabila dalam proses musyawarah tersebut tidak mendapatkan hasil yang baik maka salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah melalui *door to door*, yaitu dengan cara pihak pemerintah meminta bantuan salah satu tokoh masyarakat setempat dengan mendatangi pemegang hak atas tanah secara satu-persatu untuk bernegosiasi dengan pemegang hak atas tanah. Tokoh masyarakat sendiri yang dimaksud seperti, Kepala Desa, Kiyai dan Pamong.⁷

Proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam prakteknya tidak selalu berjalan lancar. Permasalahan yang sering timbul dalam pengadaan tanah adalah masalah perselisihan mengenai nilai atau harga tanah antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah. Pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan

⁶Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum, Pasal 1 Ayat (10).

⁷Hasil wawancara, Bapak Erwin, Ketua Tim Apresor Dari BPN (Badan Pertanahan Nasional).

tersebut terjadi perselisihan antara masyarakat pemegang hak atas tanah dengan Pemerintah Kabupaten Bangkalan mengenai nilai atau harga tanah untuk pembangunan terminal tersebut. Nilai atau harga tanah yang diminta oleh pemegang hak atas tanah cukup tinggi, dalam hal ini berkisar Rp 300.000,00/meternya sampai dengan Rp 1000.000,00/meternya, sedangkan pihak pemerintah mengajukan ganti rugi dengan nilai atau harga yang sesuai dengan kemampuan pemerintah.

Memperhatikan uraian mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan tersebut, tentunya diawali dengan pengadaan tanah terlebih dahulu. Tanpa adanya pengadaan tanah jelas tidak mungkin dapat terlaksana pembangunannya. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A rupanya terdapat permasalahan mengenai penentuan harga tanah. Untuk itu perlu diketahui upaya penyelesaiannya dalam pengadaan tanah tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian dan mengkaji lebih mendalam dengan judul **“PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN TERMINAL TIPE A DI KABUPATEN BANGKALAN”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang hendak dikemukakan dalam penulisan skripsi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A

di Kabupaten Bangkalan?

- b. Bagaimana kendala yang terjadi dan upaya penyelesaiannya terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan tujuan masalah, sebagai berikut:

- a. Memperoleh kejelasan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan.
- b. Memperoleh kejelasan kendala yang terjadi dan upaya penyelesaiannya terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penulisan skripsi ini terdiri dari 2 (dua) hal, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Mampu memberikan suatu pemikiran dan pemahaman terhadap perkembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan jalan keluar dan jawaban atas masalah yang diamati

khususnya dalam kasus pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah.

- b. Dapat memberikan kontribusi dan masukan kepada pemerintah mengenai masalah-masalah dalam proses pengadaan tanah.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam skripsi ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah menggunakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang memaparkan dan menjelaskan data yang ditemukan dalam suatu penelitian serta untuk mengetahui proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat, efektifitas dan tingkat kesadaran masyarakat dalam menaati hukum.⁸ Mendasarkan pada hasil penelitian di lapangan yaitu dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berwenang dan dikaitkan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang dibahas.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam skripsi ini menggunakan pendekatan *case approach* dan pendekatan fakta. *case approach*, yaitu pendekatan kasus untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum,⁹ dengan menggunakan kasus yang ditelaah untuk dipergunakan sebagai

⁸Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm.53.

⁹*Ibid*, hlm.190

referensi bagi suatu isu hukum. Pendekatan fakta yaitu penelitian yang mengangkat suatu fakta empiris yang dapat diobservasi untuk menyatakan bahwa ketentuan hukum yang sudah diberlakukan atau diimplementasikan.¹⁰ Sehingga dapat diketahui hubungannya antara fakta dan aturan hukum yang berlaku.

1.5.3 Lokasi Penelitian

Lokasi dari penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan di Kabupaten Bangkalan pada kantor yang terkait dengan pengadaan tanah dan memahami permasalahan yang dikemukakan yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan, Sekda Kabupaten Bangkalan, Kantor Bagian Aset dan Perlengkapan Kabupaten Bangkalan, dan Kantor Bagian ATPUM Kabupaten Bangkalan. Pemilihan lokasi penelitian ini karena lebih representatif dan relevan terhadap judul dan permasalahan yang akan dibahas.

1.5.4 Data Penelitian

Data penelitian dalam skripsi ini terdiri dari 2 (dua), yaitu: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian empiris, yaitu yang dilakukan langsung di dalam masyarakat.¹¹ Data primer merupakan hasil wawancara di Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan, Sekda Kabupaten Bangkalan, Kantor Bagian Aset dan Perlengkapan Kabupaten Bangkalan, dan Kantor Bagian ATPUM Kabupaten Bangkalan.

¹⁰Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm.135.

¹¹Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit*, hlm.156.

- b. Data sekunder merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas yaitu UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang dibahas. Data sekunder merupakan bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer. Data sekunder itu sendiri berupa buku-buku literatur, ensiklopedia, peraturan perundang-undangan, dan berbagai karya ilmiah yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.¹²

1.5.5 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam skripsi ini, yaitu:

a. *Field Research*

Field Research (penelitian lapangan), yaitu teknik pencarian data yang dilakukan dilapangan yang secara langsung akan mendapat informasi mengenai masalah yang akan diteliti. Proses pengumpulan data ini dilakukan dengan cara *interview* (wawancara) yang ditujukan langsung kepada *Key Informan* (informasi kecil).¹³ *Key Informan* yang akan menjadi sampel dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Ketua Tim Apresor Dari BPN (Badan Pertanahan Nasional).
2. Sekda Kabupaten Bangkalan.
3. Kepala Kantor Bagian Aset dan Perlengkapan Kabupaten Bangkalan.
4. Kepala Kantor Bagian ATPUM Kabupaten Bangkala.
5. Masyarakat setempat yang tanahnya terkena pengadaan tanah.

¹²Abdulkadir Muhammad, *Op,cit*, hlm.170.

¹³Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004), hlm.106.

b. *Library Research*

Library Research (penelitian kepustakaan), yaitu dilaksanakan menggunakan literatur (kepustakaan) dari penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini literatur yang digunakan yakni buku-buku tentang hukum Agraria, Perpres nomor 36 tahun 2005 dan Perpres 65 tahun 2006, Undang-undang nomor 20 tahun 1961, Perpres nomor 71 tahun 2012, Undang-undang nomor 2 tahun 2012.

1.5.6 Analisis Data

Analisis data dalam penulisan skripsi ini menggunakan deskriptif analisis yaitu suatu analisis data dengan memberikan gambaran terhadap permasalahan dan mencari jawaban melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dan memahami permasalahan yang dibahas.¹⁴ Analisis data menggunakan deskriptif analisis ini terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dalam skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab dan masing-masing bab terbagi dalam beberapa sub bab sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang merupakan pengantar awal dari seluruh isi skripsi yang di dalamnya terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, alasan, tujuan penulisan, manfaat penelitian, metode penulisan dan pertanggungjawaban sistematika.

¹⁴Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

Bab II Tinjauan Pustaka, Tentang Pengadaan Tanah, yang di dalamnya terdiri dari Pengertian Pembebasan Hak Atas Tanah, Pelepasan Hak Atas Tanah, Pencabutan Hak Atas Tanah dan mengenai Macam-Macam Terminal. Bab II ini merupakan landasan teori yang dapat dipergunakan untuk membahas permasalahan.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, Tentang Pengadaan Tanah Untuk pembangunan Terminal Tipe A Di Kabupaten Bangkalan, yang di dalamnya terdiri dari Kronologis kasus dan analisis masalah. Bab III ini merupakan pokok bahasan.

Bab IV Penutup, yang merupakan akhir dari penulisan yang terdiri dari simpulan dan saran. Simpulan adalah gambaran secara garis besar terhadap permasalahan dalam skripsi dan saran sebagai alternatif penyelesaian masalah.