

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Salah satu unsur kekayaan nasional yang ada di Indonesia adalah tanah, yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha kuasa. Secara alamiah, tanah diperuntukkan bagi masyarakat umum agar aktivitas dan kehidupannya lebih makmur dan sejahtera. UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur dengan jelas terkait dengan penggunaan tanah bagi masyarakat, yang berbunyi :

“Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Secara implementatif, penggunaan tanah sangat penting untuk diatur, agar penguasaan, kepemilikan, dan peralihannya dapat ditemukan kepastian yuridisnya.

Regulasi yang mengatur spesifik terkait dengan tanah, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (disingkat UUPA). UUPA ini diundangkan pada tanggal 24 september 1960 dalam LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI NO. 2043. UUPA melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Artinya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, mengandung pemahaman bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara. Ada hak menguasai negara pada bumi, air, dan sumber daya alam (SDA) yang ada. Meskipun demikian, penguasaan hak negara atas tanah tersebut bersifat publik, dan bersumber dari hak bangsa

Indonesia.¹ Maksud dari bangsa di atas adalah masyarakat Indonesia secara umum, yang berposisi hak tertinggi dari hak yang lain seperti hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak negara sekalipun.

Adanya hak menguasai negara atas tanah, kemudian ditentukan dan dijabarkan dengan adanya macam-macam hak yang lain yang dapat diberikan pada perseorangan dan badan hukum. Seperti disebutkan di Pasal 4 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

“(Ayat satu) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pasal 16 tersebut, menjadi acuan hukum dari adanya hak atas tanah yang bersumber dari hak penguasaan negara atas tanah. Pasal 16 tersebut secara normatif terkait dengan penguasaan negara atas tanah yang dapat diberikan pada perorangan atau badan hukum, yang dapat berupa :

- a. Hak milik;
- b. Hak guna bangunan;
- c. Hak guna usaha;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Dan hak hak lain seperti yang disebutkan oleh UUPA pada pasal 53, dengan sebutan hak-hak yang sifatnya sementara.

Hak yang sifatnya sementara seperti yang tersebut Pasal 53 ayat (1) UUPA adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa pertanian.

¹ Boedi Harsono. 1999 (cetakan kedelapan). **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta : Djambatan. Hal. 259

Urip Santoso mengkategorikan hak-hak tersebut di atas menjadi tiga bagian :

- 1) Hak atas tanah yang bersifat tetap, seperti contoh hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan;
- 2) Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang;
- 3) Hak atas tanah yang bersifat sementara, seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.²

Pendapat yang menyebutkan bahwa ada hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang, berarti secara tersirat memungkinkan ada hak-hak lain yang muncul di kemudian hari yang tidak termasuk pada beberapa hak di atas.

Terkait dengan perspektif jangka waktu penguasaan, diantara beberapa macam hak di atas berbeda-beda. Ada hak yang berlaku selamanya sepanjang pemilik dan ahli warisnya masih ada, dan tidak dialihkan ke dalam kategori hak yang lain. Ada pula hak yang dibatasi dengan waktu tertentu, sesuai dengan perjanjian normatif yang telah ditentukan sebelumnya.

Ada hak privat yang multipretatif seperti hak pengelolaan (HPL). HPL sebelumnya digolongkan kepada hak publik yang sifatnya fungsional dan mengatur, karena awalnya diarahkan pada sub dari hak menguasai oleh negara. Kemudian kategori tersebut berubah menjadi hak privat yang dipersepsikan sama dengan hak-hak privat yang lainnya.

Hak penguasaan tanah oleh negara secara langsung, pada umumnya disebut dengan tanah negara. Sedangkan secara tidak langsung, biasanya sudah dialihkan pada pihak lain baik perorangan maupun pada

² Urip Santoso (I) . 2011 (cetakan kedua). **Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah**. Jakarta : Kencana Prenada Media Group. Hal. 110-111

badan hukum yang disebut dengan tanah hak. Tanah negara diperbolehkan dialihkan ke perorangan, seperti dialihkan menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Pengalihan tersebut tentu dengan beberapa persyaratan dan prosedur tertentu yang perlu dilakukan.

Peraturan yang mengatur khusus tentang kewenangan dalam pemberian hak atas tanah negara adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara (disebut Permenagraria No.3/99). Sedangkan regulasi yang mengatur mengenai Tata Cara Pemberian Hak, diatur oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permenagraria No. 9/99).

Secara umum, ada tiga bentuk pemberian hak pada perorangan atau badan hukum di antaranya :

- 1) Pemberian hak individual, artinya pemberian hak atas sebidang tanah pada seseorang/beberapa orang atau badan hukum tertentu sebagai penerima hak dengan suatu penetapan hak;
- 2) Pemberian hak kolektif, maksudnya adalah pemberian hak atas beberapa bidang tanah pada seseorang/beberapa orang atau badan hukum tertentu sebagai penerima hak dengan suatu penetapan hak;
- 3) Pemberian hak umum, artinya pemberian hak atas sebidang tanah dengan kriteria tertentu pada penerima hak yang memenuhi kriteria tertentu juga dengan suatu penetapan hak.

Ketentuan dan prosedur pemberian hak tanah negara pada perseorangan atau badan hukum, sudah diatur dengan jelas oleh Permenagraria No. 3/99 dan No. 9/99. Permasalahan timbul, apabila tanah

yang sudah terbebani dengan hak tertentu yang sudah dialihkan pada perseorangan atau badan hukum seperti tanah yang sudah menjadi hak milik akan dialihkan kembali menjadi tanah negara untuk kepentingan umum. Pengalihan tersebut pada umumnya dikenal dengan sebutan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, oleh Undang-Undang maupun aturan pelaksanaannya diperbolehkan dengan syarat memperhatikan nilai-nilai filosofis dan nilai ekonomis yang ada di masyarakat. Seperti yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (disebut UU No. 2/2012). Pasal 5 UU No. 2/2012 menjelaskan bahwa :

“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”.

Pasal 5 tersebut, apabila para pihak telah bersepakat tentang beberapa hal khususnya mengenai ganti kerugian yang akan diterima bagi pemegang hak. Akan tetapi apabila para pihak, masih belum bersepakat terutama terkait dengan besarnya ganti kerugian, maka seharusnya pelaksanaan pengadaan tanah tersebut ditunda terlebih dahulu sampai ada kesepakatan. Pasal 38 ayat (1) UU No. 2/2012 menyebutkan :

“Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1)”.

Rumusan Pasal 38 UU No. 2/2012 di atas masih belum jelas, tentang kategori pengajuan keberatan. Keberatan dalam hal pihak yang berhak perlu mengajukan gugatan ke PN (Pengadilan Negeri), atau sudah

ada pelimpahan kewenangan bahwa PN yang berwenang memberikan ganti kerugian.

Dengan adanya ketidakjelasan maksud norma positif dalam regulasi atau prosedur yang tidak seharusnya dilakukan, maka tentu akan berdampak negatif pada para pihak yaitu masyarakat dan pemerintah. Seperti salah satu contoh yang terjadi di Bangkalan yaitu pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan jalan raya/umum di desa Mlajah. Pembangunan jalan umum termasuk salah satu kategori kepentingan umum, seperti yang disebutkan dalam Pasal 10b UU No. 2/2012.

Permasalahan di atas menarik untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut, mengingat ada ketidakjelasan norma positif, yang akan berakibat pada ketidakefektifan norma dan pelaksanaan di lapangan.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum adanya kesepakatan para pihak tentang ganti kerugian, tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ?
2. Bagaimanakah status berlakunya hak bangsa, terhadap hak penguasaan negara atas tanah pada aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum ?

1.3. Tujuan penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam norma positif tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah

Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta aturan pelaksanaannya dan nilai filosofis yang terkandung di dalamnya.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang status berlakunya hak bangsa, terhadap hak penguasaan negara atas tanah pada aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara teoretik, penelitian ini diharapkan untuk dapat memberikan pemikiran positif bagi pengembangan ilmu hukum terutama tentang norma positif tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta aturan pelaksanaannya dan nilai filosofis yang terkandung di dalamnya.
2. Secara praktis, agar hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta aturan pelaksanaannya dan nilai-nilai filosofis yang ada. Selain itu untuk memperjelas status berlakunya hak bangsa, terhadap penguasaan negara atas tanah pada aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis *penelitian hukum normatif*, artinya suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum untuk menjelaskan isu hukum yang ada

sesuai dengan karakteristik preskripsi keilmuan hukum. Penelitian hukum normatif dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa yang diteliti memiliki arah kajian untuk membahas dan mengkaji berbagai aturan normatif yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta aturan pelaksanaannya. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif.³

1.5.2. Pendekatan Penelitian

Johnny Ibrahim mengelompokkan pendekatan penelitian menjadi tujuh macam, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*).⁴

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengkaji berbagai aturan hukum yang terkait dengan judul dalam penelitian ini yaitu tentang pengalihan

³ Peter Mahmud Marzuki. 2010. **Penelitian Hukum**. Jakarta : Prenada Media Group. Hal. 35

⁴ Johnny Ibrahim. 2006. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Malang : Bayumedia Publishing. Hal. 300

hak/pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

1.5.3. Instrumen/Teknik Pengumpulan bahan Hukum

Ada dua instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, di antaranya :

a. Bahan Hukum Primer, yang meliputi :

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- 2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya;
- 3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta aturan pelaksanaannya;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
- 6) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- 7) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- 8) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
 - 9) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
 - 10) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan proyek Setrategis Nasional;
 - 11) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara;
 - 12) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan literatur lain yang terkait dengan judul penelitian ini.

1.6. Keaslian Penelitian

Terkait dengan keaslian penelitian tesis ini, belum ada penelitian sebelumnya yang sama tentang judul dan isu hukum yang ditulis dalam bentuk karya ilmiah. Adapun bentuk kajian yang identik/mirip tentang kajian

hukum agraria, banyak peneliti lain yang membahasnya. Seperti contoh penelitian di bawah ini :

- (1) *Wahyudi, Penatagunaan Tanah Dalam Upaya Optimalisasi Penataan Tata Ruang Wilayah.*⁵ Intisari penelitian yang dikaji adalah tentang penatagunaan tanah, yang diatur dan diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang sebelumnya sudah ada dan diatur oleh regulasi yang dibuat baik di tingkat pemerintah pusat, provinsi, maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang penataan ruang di rumuskan di dalam UU tentang Penataan Ruang/UUPR. Terkait pengaturan lebih lanjut tentang penataan ruang di bidang penatagunaan tanah, kemudian disahkan PP tentang Penatagunaan Tanah/PPPT. Pengaturan tentang penatagunaan tanah, ditindaklanjuti oleh pemerintah di tingkat Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan dikeluarkannya Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011 – 2031 Perda Prov. Jatim. Kemudian di daerah Kabupaten ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nomor 10 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029. Di dalam konsideran menimbang, Perda Bangkalan. RTRW juga mengacu pada UUPR. Kedua, membahas tentang arah kebijakan dari pemerintah yang bertanggung jawab dan berpandangan kerakyatan. Arah kebijakan pembangunan di bidang penataan ruang, dapat dilihat dari berbagai perspektif, di antaranya pendekatan sistem, fungsi utama kawasan,

⁵ Penelitian dalam bentuk Tesis yang ditulis oleh Wahyudi, di Program Pascasarjana Prodi Magister Ilmu Hukum Universitas Trunojoyo Madura, pada tahun 2015.

wilayah administratif, nilai strategis kawasan, dan pendekatan kegiatan kawasan.

- (2) *Ach. Amirullah, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan.*⁶ Penelitian ini difokuskan pada pengadaan terminal tipe A di Kabupaten Bangkalan. Ada beberapa tahapan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut, seperti tahap perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama dinas perhubungan kabupaten. Perencanaan tersebut sudah lama dilakukan sejak tahun 2008. Landasan hukum yang digunakan adalah Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Surat Keputusan Bupati Bangkalan Nomor : 188.45/484/Kpts/433.013/2008, serta Surat Keputusan Bupati Nomor : 188.45/19/Kpts/433.013/2010 tentang Lokasi Pembangunan Terminal Tipe A yang bertempat di Desa Masaran Kecamatan Trageh dan Desa Burneh Kecamatan Burneh Kabupaten Bangkalan.

Dua penelitian tersebut di atas meskipun ada kesamaan dari sisi kajian hukum agraria, akan tetapi perbedaannya sudah jelas. Perbedaannya terletak pada fokus kajian dan isu hukum yang diteliti.

⁶ Penelitian dalam bentuk Skripsi yang ditulis oleh Ach. Amirullah, di Prodi Ilmu Hukum Strata Satu Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, pada tahun 2013.