

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembahasan tentang tanah dalam agraria tidak lepas dari ruang lingkup agraria itu sendiri, yakni perihal bumi, air, udara, serta segala kekayaan alam yang ada harus di manfaatkan dengan sebaik-baiknya juga untuk kemakmuran rakyat, hal tersebut berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut sebagai UUD 1945), menyatakan bahwa “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan di gunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat.” Pembahasan tentang agraria pada mulanya hanya tertuju pada permukaan tanah, namun saat ini sudah berubah dan meluas. Tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan maupun permukaan bumi yang ada di air, udara, termasuk pantai dan air laut.¹

Tanah termasuk kebutuhan dasar hidup manusia, sehingga manusia melakukan aktivitas di atas tanah, kebutuhan akan tanah merupakan hal yang sangat penting. Lapisan bumi yang paling atas ialah tanah, berbicara tentang tanah tentu tidak bisa lepas dari lingkup Agraria, berasal dari kata *akker* (bahasa belanda), *agros* (bahasa yunani) berarti tanah pertanian, *agrarius* (bahasa latin) berarti perladangan, persawahan, *agrarian* (bahasa

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya)*, Jilid I. Cetakan kedua belas, Djakarta, Djambatan, 2008, hlm. 6-7.

inggris) berarti tanah untuk pertanaian.² Pada pendapat Subekti serta R. Tjitrosoedibio agraria ialah urusan tanah maupun segala apa yang ada didalam juga diatasnya.³ Pada UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 berisi, “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 berlaku asas penguasaan negara sebagai kedudukan tertinggi penguasaan dalam negara akan tetapi selain hak penguasaan negara, negara juga memberikan hak kepada tiap-tiap masyarakat untuk memiliki hak kepemilikan atas tanah.”

Kehidupan manusia ada kaitan erat sekali dengan. Manusia telah menjadi kebutuhan utama bagi semua manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupan , untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah sebagai media untuk penguburan. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah senantiasa bertambah. Tidak seimbangya antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu, sudah timbul segala macam peroalan yang banyak seginya.⁴ Karena beberapa tanah menjadi perkara dan juga diperebutkan oleh beberapa pihak bahkan saudara.

Ruang lingkup bumi menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya akan disebut UUPA) adalah “permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang

² Urip Santoso, *Hukum agraria*, Surabaya, Kencana. 2012 hlm. 1.

³ Subekti dan R.Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1983 hlm. 12

⁴ K. Wantjik Saleh, *Hak Atas Tanah Anda*, cet.6, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, hlm.7.

berada di bawah air.” Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Yang di maksud tanah disini bukan mengatur tanah segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak penguasaan atas tanah.⁵

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan bahwa 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 hukum.” Pengertian penguasaan dapat di pakai pada arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat serta beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang di landasi hak, yang di lindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak di serahkan pada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut di miliki sipenyewa. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditur (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah di jadikan agunan

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Preneda Media, 2005, hlm. 10.

(jaminan), namun secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini di pakai pada aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yakni penguasaan atas tanah seperti yang di sebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta Pasal 2 UUPA.

Berdasarkan hierarki hak-hak penguasaan atas tanah pada UUPA serta Hukum Tanah Nasional ialah;

1. “Hak bangsa Indonesia atas tanah
2. Hak menguasai negara atas tanah
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:”

Pengadaan tanah bagi pembangunan guna kepentingan umum, oleh Undang-Undang maupun aturan pelaksanaannya diperbolehkan dengan syarat memperlihatkan nilai-nilai ekonomis yang ada di masyarakat luas.. hal hal tersebut sebenarnya telah di atur oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum). Didalam Pasal 5 UU No. 2 Tahun 2012 berbunyi :

“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 tersebut diatas menyatakan jikalau sudah ada kesepakatan antara para pihak guna menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan umum maka barulah dapat dilaksanakan suatu peralihan hak sebagai kepentingan umum tersebut. Sebaliknya, jika ada pihak yang berkeberatan mengenai penggunaan tanahnya tersebut maka penggunaan tanah sebagai kepentingan umum tidak bisa dilakukan sebelum adanya kesepakatan kedua belah pihak. Disebut pada Pasal 38 Ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang 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 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1)”

Menurut skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” menjelaskan perihal permasalahannya terletak pada ketidak jelasan pertanggung jawaban ganti rugi pada tanah yang akan digunakan guna kepentingan umum. Terkait dengan adanya hak menguasai negara pada tanah, tetap acuannya atau yang menjadi dasar adanya hak bangsa indonesia meskipun implementasinya dilakukan terhadap study kasus yang dilakukan dalam pembangunan jalan

tol.⁶ Hal tersebut menjadi kerancuan dalam pemikiran hukum positif dalam penegakan asas-asas hukum yang harus diterapkan utamanya mengenai asas penguasaan tanah tanah bangsa Indonesia dan letak hak negara atas tanah apabila hak negarapun dibatasi oleh undang-undang dan hak milik perorangan yang akan lebih fokus dibahas dalam penelitian ini.

Hukum positif dalam pengadaan hak atas tanah harus menjadi acuan bagi segala macam pengadaan hak atas tanah walaupun negara sekalipun. Hukum positif pun menjelaskan bahwa hak bangsa Indonesia atas tanah ialah yang diutamakan, namun negara juga tidak dapat melupakan begitu saja hak pengadaan atas tanah yang dimiliki oleh perorangan yang juga ada dalam undang-undang pengadaan atas tanah. Hak negara terhadap tanah berada dibawah hak bangsa sehingga tentunya hak milik perorangan menjadi bukti terkuat dalam penggunaan dan kepemilikan hak atas tanah. Sehingga, jika kepentingan umum yang dikelola oleh pemerintah ingin menggunakan tanah hak milik perorangan seharusnya dengan kewenangan hak bangsa atas tanah yang dimiliki oleh perorangan.

Menurut Pasal 6 UUPA, kepentingan kita atas tanah memiliki tanggung jawab untuk kepentingan terhadap masyarakat. Sehingga, yang harus diperhatikan ialah bagaimana cara seseorang melindungi hak miliknya dan upaya yang bisa dilakukan terhadap haknya. Permasalahan diatas menarik untuk diteliti serta dikaji lebih lanjut, akan tetapi harus ada upaya hukum jika hak milik ingin digunakan oleh negara guna kepentingan umum.

⁶ Syaiful Ismail, *Pengadaan Tanah Oleh Negara Terhadap Tanah Hak Milik Perorangan Untuk Kepentingan Umum*, Universitas Trunojoyo Madura, 2018, hlm. 70.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah pelepasan hak milik berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah perorangan akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimasa yang akan datang?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui kepentingan umum yang dibatasi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan dibandingkan dengan UUPA yang berlaku di Indonesia.
2. Mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak milik akibat pengadaan tanah guna kepentingan umum.

1.4. Manfaat penelitian

Manfaat atau kegunaan penelitian yang dilakukan diklasifikasikan menjadi 2 bagian, yaitu :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil Penelitian ini bisa digunakan untuk pengembangan ilmu hukum dalam bidang hukum Agraria khususnya penyelesaian sengketa hukum agraria dan untuk mengetahui kepentingan umum yang diatur dengan

undang-undang nomor 2 tahun 2012 tidakkah bertentangan dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Dasar Agraria.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini bisa dijadikan kajian guna memperbaiki maupun menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hukum Agraria juga sengketa agraria beserta hak negara atas tanah dan untuk mengetahui upaya apa yang bisa dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan bagi pemegang hak milik yang tanahnya digunakan untuk kepentingan umum.

1.5. Keaslian

No	Nama/Judul Penelitian	Perbedaan
1	Mohammad Pauridra Ekasty, 2015 <i>Pelaksanaan Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (studi analisis pada pembangunan jalan tol trans jawa di Kabupaten Brebes)</i> SKRIPSI Fakultas Hukum Universitas NEGERI SEMARANG	Skripsi tersebut fokus pada analisis kasus dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan tol trans jawa kabupaten brebes dengan menggunakan pendekatan kasus. Sedangkan dalam penelitian ini akan dikaji perlindungan hukum bagi pemegang hak milik yang tanahnya ingin digunakan sebagai kepentingan umum serta berfokus pada upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pemilik hak atas tanah.

2	Dian Febrina 2017 <i>Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pasca Ditetapkannya Sebagai Kawasan Hutan Lindung Di Kabupaten Bulukumba</i> SKRIPSI Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar	Skripsitersebut fokus pada perlindungan hukum bagi pemegang Sertipikat Hak Milik, yang haknya di langgar dengan ditetapkannya kawasanya menjadi kawasan hutan lindung, dan letaknya di Kabupaten Bulukumba sedangkan skripsi yang ditulis oleh penulis berfokus pada perlindungan hukum serta upaya apa saja yang dapat dilakukan oleh pemegang hak atas tanah ketika tanah nya ingin digunakan untuk kepentingan umum. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan normatif yang mana mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengadaan hak atas tanah di Indonesia
---	--	---

1.6. Metode Penelitian

Metode adalah hal yang cukup penting guna tercapainya tujuan dari penelitian tersebut. Untuk menadapatkan data-data yang jelas didalam menganalisa akan digunakan metode berikut ini :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian berupa penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji sebuah isu hukum berdasar peraturan Perundang-Undangan yang tertulis juga masih berlaku di Indonesia. Penelitian yang objeknya merupakan permasalahan hukum (sedangkan hukum ialah kaidah ataupun norma yang ada didalam masyarakat), sehingga tipe penelitian yang dipergunakan yakni penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah ataupun norma-norma pada hukum positif.⁷

1.6.2. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah yang dipergunakan peneliti pada penulisan skripsi ini menggunakan metode *statue approach* (pendekatan perundang-undangan) Pendekatan perundang-undangan ialah metode mengumpulkan hukum normatif dan menjadi acuan kesuaian dari keseluruhan hukum positif yang ada.⁸ Pada penelitian ini Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidakkah bertentangan dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Sehingga pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan perundang undangan dimana melihat aturan positif yang diterapkan dan dibandingkan dengan Undang-undang terkait.

⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 294-295.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya, Prenada Media Group, 2005, hlm.158.

1.6.3. Bahan Penelitian

Jenis sumber bahan hukum pada penelitian ini meliputi, sumber bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Penelitian ini menitik beratkan pada sumber bahan hukum primer, ditunjang dengan sumber bahan hukum sekunder serta sumber hukum tersier. Adapun yang menjadi bahan hukum didalam penulisan skripsi ini menggunakan beberapa sumber yaitu:

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan.⁹

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder bisa juga berasal dari buku-buku mengenai hukum, jurnal hukum, dokumen, serta dari *website*. Pada penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder adalah skripsi dari Muhammad paurindra dan dian febrina yang juga membahas tentang isu terkait, serta artikel-artikel internet terkait isu hukum yang di teliti.

⁹ *Ibid*, hlm. 141.

C. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun mendukung bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman maupun pengertian atas bahan hukum lainnya. Penulis menggunakan bahan hukum antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum serta Literatur lain yang memenuhi klasifikasi bahan hukum tersier.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang sudah dikumpulkan dilakukan analisis dengan menggunakan metode preskriptif guna menemukan aturan hukum prinsip-prinsip hukum ataupun doktrin hukum guna menjawab permasalahan dengan penelitian ini.¹⁰ Metode berpikir yang digunakan adalah deduktif dengan cara menarik kesimpulan dari yang sifatnya umum ke khusus. Analisis yang dilakukan penulis pada peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan kemudian dikorelasikan terhadap beberapa asas, teori maupun doktrin untuk dijadikan landasan atau pisau analisis, guna menganalisis permasalahan hukum tersebut. Sehingga menemukan jawaban terkait dengan hak pemilik tanah yang digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

¹⁰*Ibid*, hlm.35

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Bab I berisi tentang latar belakang permasalahan rumusan masalah tujuan, kegunaan, keaslian, metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data dan metode analisa data.

Bab II membahas mengenai tinjauan umum pemegang hak atas tanah dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab III membahas tentang pembahasan dari rumusan masalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pemegang hak milik atas tanah dalam mendapatkan perlindungan hukum akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga dapat diaplikasikan kepada hukum positif di Indonesia.

Bab IV berisi tentang kesimpulan dari seluruh pembahasan yang ada kemudian di rekomendasikan sebuah saran terkait permasalahan yang diteliti.