

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting bagi kehidupan manusia. Hal ini disebabkan karena di atas tanah manusia bertempat tinggal dan melakukan kehidupan sehari-hari. Setiap manusia membutuhkan tempat tinggal sebagai kebutuhan pokok, selain sebagai tempat tinggal tanah juga dapat dijadikan sebagai salah satu obyek bisnis karena tanah memiliki nilai ekonomis yang dapat diperjualbelikan, dihibahkan, dan juga dapat digunakan untuk jaminan hutang.

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia, sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Oleh karena tanah sangat berpengaruh dalam kehidupan manusia dan salah satu media terpenting dalam upaya manusia untuk melangsungkan kehidupannya, maka Negara Indonesia sebagai penganut konsep *welfare staats*¹ harus senantiasa mengadakan pengaturan yang sesuai guna terciptanya ketertiban dalam pendistribusian tanah bagi masyarakatnya. Sebagai negara yang bersistem agraris, tanah merupakan lahan penghidupan yang sangat layak dan kompleks bagi tiap-tiap orang untuk mencapai kemakmuran di berbagai bidang, tanah itu sendiri juga merupakan modal dasar dalam pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya.

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 155.

Tanah bagi kehidupan manusia, mengandung makna yang multidimensional. Pertama, dari sisi ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, secara politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Ketiga, sebagai capital budaya, dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Keempat, tanah bermakna sakral, karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah. Karena makna yang multidimensional tersebut ada kecenderungan, bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun bila hak-haknya dilanggar.²

Arti penting tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi, secara konstitusi diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat“.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan bumi atau tanah, maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, pemerintah perlu mengadakan pembangunan dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Salah satu upaya

² Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001, hal. 237.

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 ini diperlukan lahan yang sangat luas dan pemiliknya pun sangat banyak. Untuk memenuhi kebutuhan tanah tersebut dilakukan pembebasan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan hukum tanah nasional. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Menguasai Negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, diantaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang

Dalam hal pembangunan fisik, Negara memerlukan tanah untuk menunjang keberhasilan pembangunan tersebut. Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan baik untuk kepentingan umum maupun swasta selalu membutuhkan tanah sebagai wadah pembangunan. Saat ini, pembangunan terus meningkat sedangkan persediaan tanah tidak berubah. Keadaan ini berpotensi menimbulkan konflik karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan saling berbenturan. Pembangunan yang bertujuan fisik, dalam artian meningkatkan kemakmuran dan atau kesejahteraan masyarakat luas, dapat dilakukan dengan melakukan pembangunan infrastruktur, yang antara lain dilakukan dengan pembuatan jalan raya baru, pembangunan pasar, pelabuhan, jaringan

telekomunikasi, dan lain sebagainya. Tersedianya infrastruktur yang memadai akan dapat menggerakkan roda perekonomian lebih optimal yang berpengaruh pada peningkatan pendapatan serta pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan dan atau kemakmuran masyarakat. Terkait dengan hal ini, Pemerintah sangat konsen dengan pemenuhan infrastruktur ini dengan memberikan prioritas pada proyek-proyek pembangunan infrastruktur kepada para investor baik yang bermodal nasional maupun modal asing.

Dalam masyarakat hukum Adat, tanah merupakan unsur yang sangat penting. Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, bahwa tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah sebagai tempat mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan, tanah dimana tempat mereka tumbuh dan berkembang. Bagi masyarakat hukum adat tanah tidak hanya bernilai ekonomi, melainkan juga bermakna magis-religius. Mereka mempergunakan tanah untuk mendukung segala aktivitas dan menjalankan kehidupan sehari-hari. Tanah dibagi berdasarkan fungsinya. Setiap bagian harus sesuai dengan peruntukannya. Fungsi dan bagian dari tanah diatur secara adat dan sudah dilaksanakan sejak beratus-ratus tahun yang lampau.

Dalam masyarakat hukum adat juga terdapat kaidah-kaidah hukum. Keseluruhan kaidah hukum yang tumbuh dan berkembang didalam pergaulan hidup antar sesama manusia adalah untuk menghindari perselisihan dan pemamfaatan tanah sebaik-baiknya. Hal inilah yang diatur di dalam hukum tanah

adat. Dari ketentuan-ketentuan hukum tanah ini akan timbul hak dan kewajiban yang berkaitan erat dengan hak-hak yang ada di atas tanah.

Sebagai obyek yang sangat penting itulah seringkali menimbulkan permasalahan hukum terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah terhadap tanah masyarakat dan juga tanah ulayat masyarakat hukum adat. Permasalahan tersebut seringkali diakibatkan adanya ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah tidak sesuai dengan harapan masyarakat selaku pemilik tanah. Perlu diketahui bahwa pengaturan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah telah menerbitkan peraturan secara berturut-turut adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Prinsip keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat.

3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis lebih dalam lagi mengenai persoalan yang diungkapkan dalam permasalahan tersebut di atas yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis prinsip keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat.

4. MANFAAT PENELITIAN

1. Bersifat Teoritis bahwa dari hasil penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran di bidang hukum yang akan dikembangkan secara akademik oleh para akademisi khususnya bagi yang ingin mengkaji disiplin ilmu hukum khususnya di bidang hukum pertanahan.
2. Bersifat Praktis bahwa dari hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman bagi para pihak yang berkepentingan yaitu pihak pemerintah sebagai acuan dalam pengambilan keputusan terhadap suatu pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

5. KAJIAN PUSTAKA

1. Tanah Dalam Hukum Agraria

Istilah Agraria berasal dari kata *Akker* (Bahasa Belanda), *Agros* (Bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *Agger* (Bahasa Latin) berarti sebidang tanah, *Agrarius* (Bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *Agrarian* (Bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.³

Menurut Soedikno Mertokusumo, Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum adat agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat yang tumbuh, berkembang, serta dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.⁴

Dilihat dari pokok bahasannya (obyeknya), hukum agrarian nasional dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Hukum Agraria dalam arti sempit.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 1.

⁴ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, hal. 1.

Hanya membahas tentang hak penguasaan atas tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai dari negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah.

2. Hukum Agraria dalam arti luas.

Meliputi hukum pertambangan, hukum kehutanan, hukum pengairan, hukum ruang angkasa, hukum lingkungan hidup, dan lain-lain.

2. Hak Ulayat

Di antara pendapat para sarjana, ada kemiripan pendapat tentang arti/definisi hak ulayat, yaitu adanya kewenangan suatu masyarakat hukum adat untuk mengelola tanah. Boedi Harsono menyatakan bahwa, hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Iman Sudiyat menamakan hak ulayat dengan hak purba, yaitu hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gans/stam*), sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya. Ardiwilaga R Roestandi mengatakan bahwa hak ulayat adalah hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, atau guna kepentingan orang-orang luaran (orang mendatang, orang

asing) akan tetapi dengan izinnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan rekognisi, dalam hal itu persekutuan hukum tetap campur tangan secara keras atau tidak, juga atas tanah-tanah yang telah diusahakan orang yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya.

3. Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tanah adalah salah satu harta yang sangat berharga di muka bumi ini, yang dalam sepanjang sejarah peradaban umat manusia tak henti-hentinya memberikan problema-problema yang rumit. Indonesia, yang memiliki daratan (tanah) yang cukup luas telah menjadikan persoalan tanah sebagai salah satu persoalan yang paling urgen diantara persoalan lainnya. Maka tidak heran, pasca Indonesia merdeka, hal pertama yang dilakukan oleh pemuka bangsa dikala itu adalah proyek "*landreform*" ditandai dengan diundangkannya UUPA.

Selanjutnya UUPA beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya menjadi acuan bagi pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia, termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah.

Untuk kepentingan pembangunan di Indonesia diperlukan tanah sebagai wadahnya. Jika saja persediaan tanah masih luas tentunya pembangunan tersebut tidak akan menemui kendala, namun faktanya tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia saat ini sudah banyak dilekati dengan hak (tanah hak) sehingga jalan keluar yang ditempuh

olehpemerintah adalah mengambil tanah-tanah hak tersebut dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah seringkali menimbulkan masalah terkait pengadaan tanah. Agar pengadaan tanah tersebut tidak melanggar hak pemilik tanah, pengadaan tanah tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jenis pembangunan yang dapat dikategorikan sebagai Kepentingan Umum, yaitu:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
15. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

4. Ganti Kerugian

Permasalahan pokok dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah adalah mengenai penetapan tentang besarnya ganti kerugian.

Pasal 18 UUPA mengatur bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Ganti rugi yang layak harus didasarkan atas nilai nyata atau nilai sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Pola penetapan ganti rugi atas tanah ditetapkan melalui musyawarah dengan memperhatikan harga umum setempat dan juga faktor-faktor lain yang mempengaruhi tanah.

Ganti kerugian yang diberikan dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Pemukiman Kembali;
- d. Gabungan dari dua atau lebih ganti kerugian a, b, dan c;
- e. Bentuk lain yang disetujui para pihak.

6. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Sesuai dengan judul yang ada maka penulis menggunakan tipe penelitian hukum, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum

hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab semua isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁵ Untuk menjawab isu hukum yang ada dalam latar belakang, penulis akan mengkaji peraturan perundang-undangan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Pendekatan Masalah

Dalam memberikan jawaban untuk hasil penelitian ini maka penulis melakukan penelitian ini dengan *statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual), dimana dengan pendekatan *statute approach* penulis akan melakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku di Indonesia. Sedangkan dengan pendekatan *conceptual approach*, penulis akan mencari pendapat para ahli hukum yang telah memberikan pendapatnya berkaitan dengan isu hukum yang penulis angkat dalam penelitian ini.⁶

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi pertama, cetakan ke-5, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 35.

⁶ *Ibid.*, hal. 96.

- b. Bahan hukum sekunder berupa dokumen-dokumen resmi yang telah dipublikasikan yang mempunyai hubungan atau keterkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dokumen-dokumen yang dimaksud bisa berupa buku-buku teks, kamus hukum, jurnal-jurnal, makalah, pendapat hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelaahan atau studi kepustakaan, pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang disusun sesuai pokok permasalahan dalam penelitian melalui langkah-langkah yang terstruktur dan sistematis berdasarkan rumusan masalah. Pembahasan masalah dalam penelitian hukum ini akan dilakukan secara kritis dengan menggunakan teori-teori hukum yang disusun secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dan untuk mengungkap nilai kebenaran yang terkandung didalamnya.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh dianalisis secara interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis yaitu menafsirkan dengan menguraikan menurut bahasa dan kemudian menghubungkan dengan undang-undang lain yang berkaitan.

7. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika dari penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini terdiri dari beberapa sub bagian yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, dan metode penelitian.

Bab II merupakan jawaban bagi rumusan masalah pertama yaitu Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bab III merupakan jawaban dari rumusan masalah yang kedua yaitu tentang Prinsip keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat.

Bab IV merupakan bab penutup yang terdiri dari dua hal yaitu kesimpulan dan saran.