

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi di Indonesia semakin meningkat, maka semakin banyak pula kebutuhan yang harus dipenuhi oleh Negara terhadap kebutuhan masyarakat yang merupakan kepentingan umum. Kepentingan umum tersebut, wajib dipenuhi oleh Pemerintah guna memakmurkan dan mensejahterakan masyarakatnya. Guna menjamin kepentingan umum tersebut maka diperlukan suatu perangkat hukum tertulis, jelas dan lengkap yang dilaksanakan sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam Undang-undang tersebut dan sesuai dengan ketentuan tata cara Perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan persoalan yang kompleks karena terdapat berbagai tahapan dan proses yang dilalui serta adanya kepentingan pihak-pihak yang saling bertentangan, persoalan perolehan tanah milik masyarakat untuk keperluan pembangunan untuk kepentingan umum menjadi suatu persoalan yang cukup rumit. Tanah merupakan salah satu faktor penting bagi kelangsungan hidup manusia, manusia hidup dan melakukan berbagai aktifitas kegiatan sehariannya di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan memanfaatkan tanah. Kebutuhan tanah baik oleh Pemerintah, swasta maupun masyarakat yang terus bertambah yang tidak diikuti dengan penambahan luas tanah menjadi masalah yang pelik. Dalam hal ini bisa dikatakan bahwa penambahan tanah merupakan deret hitung

sedangkan pertumbuhan pembangunan merupakan deret ukur. Maksud dari deret hitung itu adalah perhitungan yang dimulai dengan angka satu, dua, tiga, empat, lima dan seterusnya. Sedangkan yang dimaksud dengan deret ukur adalah perhitungan yang dimulai dari angka satu, dua, empat, delapan, enam belas dan seterusnya. Pertambahan jumlah tanah bagi pembangunan tidak seimbang dengan pertambahan jumlah pembangunan. Maka dari itu timbul masalah karena adanya konflik kepentingan disatu sisi Pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan fisik, di sisi lain masyarakat membutuhkan tanah untuk permukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian.

Meskipun telah diadakan perubahan-perubahan untuk menyempurnakan Peraturan Perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat, namun tetap saja ada permasalahan yuridis dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut yang lepas dari perhatian penyusun Peraturan Perundang-undangan yang pada saat ini menjadi permasalahan dan berpotensi pula menimbulkan masalah di masa akan yang datang. Masalah tanah merupakan masalah yang sensitif dan dalam pengadaan tanah tetap tidak dapat dipisahkan dengan kondisi sosiologi kemasyarakatan bangsa kita. Masalah tanah masih tetap menjadi masalah yang rawan untuk menimbulkan pertikaian dan perseteruan jika penanganannya dan cara pendekatannya tidak memenuhi asas keadilan di masyarakat secara khusus pemegang hak atas tanah.

Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan

fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan Peraturan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.¹ Yuridis Untuk memberikan kepastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, baik tanah yang berasal dari Negara maupun tanah yang berasal dari masyarakat yang merupakan pemegang hak atas tanah maka diatur dalam Pasal 18 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih kita kenal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), 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 dengan Undang-undang.”

Tujuan Pasal tersebut adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat(3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat."

Meningkatnya kegiatan pembangunan dapat membawa konsekuensi bahwa tanah tidak lagi mempunyai nilai sosial, akan tetapi sudah menjadi nilai ekonomis, artinya orang yang memiliki atau menguasai tanah tidak sekedar untuk bertempat tinggal atau hunian akan tetapi sudah berorientasi untuk mendapatkan

¹Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria), Citra Media, Jogjakarta., 2007, h. 5

keuntungan.² Pendapat yang senada disampaikan oleh Wiryono Prodjodikoro yang menyatakan bahwa tanah adalah benda yang bernilai tinggi karena tanah dipandang mengandung aspek spiritual, bagi anggota masyarakat adat, tanah merupakan sesuatu yang berhubungan dengan para leluhurnya, karena itu tanah bagi masyarakat adat, mempunyai nilai khusus dan sangat penting dalam kehidupannya.³ Dalam melakukan pembangunan untuk berbagai keperluan semakin sulit untuk dilakukan dan harga tanah tak terkendali. Dalam hal tersebut, membuat Pemerintah semakin sulit untuk melakukan pembangunan untuk penyediaan sarana dan prasarana untuk kepentingan umum.

Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk pembangunan dapat mempergunakan tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, atau tanah hak. Pemenuhan kebutuhan akan tanah untuk pembangunan kecil sekali kemungkinannya mempergunakan tanah Negara disebabkan oleh terbatasnya persediaan tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, Yang dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk pembangunan adalah mempergunakan tanah hak yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum.⁴

Masalah yang paling mendasar yang dihadapi di bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah yang selalu terbatas, sedangkan kebutuhan

²Urip Santoso *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2013, h. 1

³Wiryono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Hak-hak Atas Benda*, Bangkit Jakarta., 1955

⁴Urip Santoso Op.cit., h. 2

akan tanah selalu meningkat. Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah⁵ :

1. Pertumbuhan Penduduk
2. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup.
3. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya.
4. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan.
5. Meningkatnya pembangunan.

Semakin bertumbuhnya perekonomian di masyarakat dan untuk melancarkan pembangunan untuk kepentingan umum, Pemerintah memerlukan tanah seluas yang diperlukan untuk memenuhi pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan di sisi yang lain pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan untuk kepentingan umum tidak boleh dirugikan dan dilanggar hak-hak dari pemegang hak atas tanah tersebut. Untuk mengatur hubungan tersebut diperlukan suatu aturan hukum yang dapat diterima masyarakat khususnya kepada masyarakat yang tanahnya terkena dampak pembangunan.

Maksud dibuatnya aturan pengadaan tanah adalah pengalokasian tanah yang dibutuhkan pada tempat yang sesuai dan waktu yang tepat dan harga yang dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah. Untuk mengatur kebijakan harga tanah yang terkena dampak langsung dari pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Perusahaan Swasta, Pemerintah

⁵Rusmadi Murrad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1997, h. 8

dapat melakukan campur tangan dengan berbagai cara maupun teknik, yaitu Melalui pengadaan tanah.

Berdasarkan uraian diatas, mendorong penulis untuk mengkaji masalah tersebut dan mengambil judul tesis: **"PEROLEHAN TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM"**

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, dapat dirumuhkan masalahnya :

- a. Pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Penitipan ganti kerugian berupa uang, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

- a. Untuk menjelaskan dan menganalisis dengan dilepaskannya hak atas tanah oleh pemegang hak, hak atas tanah telah diperoleh oleh instansi yang memerlukan.
- b. Untuk menjelaskan dan menganalisis dengan diberikannya ganti rugi berupa uang (*konsinyasi*) kepada pemegang hak atas tanah, hak atas tanah tersebut telah diperoleh oleh instansi yang memerlukan.

4. Manfaat Penelitian

- a. Secara akademik memberikan manfaat untuk mengembangkan kontribusi perbendaharaan pengetahuan dibidang ilmu hukum tentang pertanahan dan secara khusus memberikan kepastian hukum mengenai pembebasan dan pelepasan hak-hak atas tanah.
- b. Secara praktisi memberikan manfaat untuk masukkan bagi kalangan tertentu yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan kegiatan perancangan Peraturan Perundang-undangan. Dan secara khusus Pemerintah dan pihak swasta yang dalam kegiatannya melakukan pembangunan untuk kepentingan umum.

5. Kajian Pustaka

Istilah pengadaaan tanah menjadi pengganti dari istilah Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*) dan Pencabutan Tanah (*Onteigening*). *Prijsgeving* dapat kita jumpai dalam *Gouvernement Besluit* 1893 No. 11 (*Bijblad* 4909) yang kemudian mengalami perubahan sampai pada pengaturan dalam *Gouvernement Besluit* 1932, No. 23 (*Bijblad* 12746), pada tanggal 8 januari 1932 Peraturan Tentang Pengambilan Tanah Untuk Keperluan Pemerintah. *Prijsgeving* diartikan sebagai kegiatan melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat diantara pemegang hak/penguasa hak atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.⁶ Pengaturan *Onteigening* dalam *Staat Blad* 1864 No. 6 *Juncto Staat Blad* No. 1920 No. 574 yang kemudian ditambah *ordonantie*. Menurut ketentuan ini, *onteigening* merupakan pengambilan

⁶Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti Bandung, 1996, h. 25

tanah kepunyaan suatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanahnya menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.⁷

Ketentuan *Prijsgeving* tersebut di atas tidak berlaku dengan dicabutnya ketentuan tersebut oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Tidak berlakunya ketentuan *Prijsgeving* ini mengikuti tidak berlakunya ketentuan *onteigening* yang sebelumnya telah dicabut oleh Undang-undang No. 20 Tahun 1961. Dengan demikian Melalui Undang-undang No. 20 Tahun 1961 dan Permendagri No. 15 Tahun 1975, ketentuan yang mengatur *Prijsgeving* dan *Onteigening* menjadi tidak berlaku lagi.⁸

Kata pengadaan tanah menjadi akrab di masyarakat karena banyaknya pembangunan pada saat ini dengan menggunakan tanah yang berasal dari tanah pemegang hak. Pada tanggal 14 Januari 2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Dari Undang-undang tersebut memberikan pengertian pengadaan tanah pada Pasal 1 angka 2 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Presiden RI No. 40 Tahun 2014 dan dilakukan perubahan kedua atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012

⁷Ibid

⁸Eman Ramelan, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Airlangga University Press, Surabaya, 2014, h, 29

menjadi Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014, tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengertian Pengadaan Tanah yaitu : “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Dari pengertian tersebut pemberian ganti kerugian tersebut yaitu hanya bagi pembangunan untuk kepentingan umum dari pemegang hak atas tanah berdasarkan keadilan. Kata kunci dari keberhasilan pengadaan tanah ini ada pada kesepakatan diantara pihak pemegang hak atas tanah dengan pemohon pengadaan tanah tentang bentuk dan besar ganti kerugian. Adanya kesepakatan ini, dipakai sebagai dasar bagi pihak pemegang hak atas tanah untuk melakukan pelepasan hak. Pasal 1 angka 9 Undang-undang No. 2 tahun 2012 menyatakan bahwa : “Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui lembaga pertanahan.” Dengan adanya pelepasan hak ini, hak atas tanahnya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah Negara.

Sedangkan menurut penulis, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti kerugian baik materiil maupun immaterial kepada pemegang hak atas tanah yang mau melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dari pengertian tersebut dapat kita pahami bahwa pihak yang membutuhkan tanah dari pemegang hak atas tanah seharusnya memberikan ganti kerugian baik yang berakibat dampak langsung bagi pemegang hak atas tanah maupun berakibat dampak tidak langsung bagi pemegang hak atas tanah, dampak tidak langsung itu adalah kerugian yang tidak dapat dinilai dengan uang pada saat

terjadinya pemberian ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari penjelasan umum Pasal 2 huruf (b) Undang-undang No. 2 Tahun 2012, yaitu : “Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.”

Juncto penjelasan Pasal 2 huruf h, Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2014 yaitu : “Yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat luas.”

Landasan hukum pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu :

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang pokok Agraria (UUPA) Pasal 6 Menyatakan : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” dan Pasal 18 dari Undang-undang yang sama, Menyatakan :

“Untuk kepentingan umum, termasuk untuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”

Kedua Pasal tersebut merupakan sumber maupun roh dari pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, beserta aturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014, dan dilakukan perubahan kedua atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 menjadi Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014, Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan diterbitkannya Peraturan Presiden tersebut disebutkan dalam Pasal 125 menyatakan :

“Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 serta Peraturan Pelaksanaannya, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kecuali untuk proses Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123.”

Jadi Peraturan Presiden yang sebelum ini menjadi tidak berlaku. Peraturan Kepala Badan Pertanahan yang berlaku sekarang adalah No. Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Dalam penjelasan umum Undang-undang No. 2 Tahun 2012 disebutkan, upaya Pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang

pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip-prinsip yang terkandung didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Serta disebutkan juga dalam penjelasan umum berikutnya dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012, menyatakan : Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada Negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah,
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah,
 - c. Rencana Strategis, dan
 - d. Rencana kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.

4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadilan tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Sebelum diterbitkannya Undang-undang No. 2 Tahun 2012, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 sebagai pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tujuan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 adalah Untuk meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁹ Tujuan lain Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 adalah bahwa Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan oleh instansi pemerintah kehidupannya menjadi lebih baik setelah terkena Pengadaan tanah.¹⁰ Ketentuan tersebut tidak dapat disimpangi dan merupakan ketentuan yang wajib untuk dilaksanakan. Karena hal tersebut menyangkut hak hidup orang lain.

Setelah pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 kemudian pada tanggal 14 januari 2012 Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden maka diterbitkanlah Undang-undang No. 2 Tahun

⁹Achmad Ruba'ie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Pusderankum Banyumedia, Malang, 2007, h.11.

¹⁰Urip Santoso, Op.cit.,31

2012. Ada dua hal yang penting terkait dengan adanya Undang-undang No. 2

Tahun 2012, yaitu¹¹:

1. Ketentuan tersebut sebagai payung hukum (*an umbrella law*), tidak saja memberikan dasar bagi pembentukan peraturan pelaksanaannya yang lebih terperinci (dibawah Peraturan Presiden), terutama yang merupakan menjadi dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kecuali yang ditentukan dalam Pasal 58 ayat 1 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa proses pengadaan tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya Undang-undang ini diselesaikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-undang ini.
2. Ketentuan yang baru ini (Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012) untuk dikatakan sebagai hasil "*legal reform*" (pembaruan hukum), tidak saja sekedar memenuhi aspek formalnya saja, yaitu menggantikan bentuk aturan yang lama dalam bentuk yang baru (yang semula aturan pokoknya dalam bentuk Peraturan Presiden diganti dalam bentuk Undang-undang), tetapi juga harus memenuhi aspek materilnya, bahwa materi Undang-undang ini sebagai ketentuan yang baru harus lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya, karena tujuan dari pembentukan ketentuan yang baru (dalam hal Undang-undang No. 2 Tahun 2012) untuk menyempurnakan dan atau memperbaiki kekurangan-kekurangan dari aturan sebelumnya.

Masalah yang muncul dari Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yang terdapat dalam Pasal 43, yaitu :

“Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”

Dan juga yang diatur dalam Pasal 86 Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014 mengenai lembaga penitipan uang ganti kerugian ke Pengadilan Negeri setempat (*konsinyasi*) bila proses musyawarah mengenai harga tanah tidak selesai, serta

¹¹Eman Ramelan, Op.cit, h. 42

Pasal 96 Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014 mengenai pelepasan objek pengadaan tanah. Dari ketentuan Pasal-Pasal di atas maka hal tersebut bertentangan dengan asas hukum pertanahan yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), dimana maksud jual beli tanah menurut hukum adat adalah suatu perbuatan hukum yang berupa penyerahan tanah milik penjual kepada pembeli untuk selama-lamanya, dan pada saat yang sama pembeli menyerahkan sejumlah uang sebagai harganya kepada penjual. Dalam konteks ini, jual beli tanah bukan merupakan perbuatan perjanjian dan tidak diatur dalam hukum perjanjian seperti halnya jual-beli menurut *Burgelijk Wetboek* (BW), khususnya pada Pasal 1457 BW, yaitu :

“Jual beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan”.

dan Pasal 1459 BW, yaitu :

“Hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada sipembeli, selama penyerahannya belum dilakukan menurut Pasal 612 BW, Pasal 613 BW, dan Pasal 616 BW”.

Jual beli tanah menurut hukum adat bersifat kontan atau tunai dan terang. Kontan bermakna bahwa perbuatan jual beli itu selesai ketika pembayaran harga itu dilakukan dan pada saat yang bersamaan penyerahan haknya terjadi. Jika terjadi sisa dari harga yang belum terbayar, maka persoalan ini tidak lagi menjadi bagian dari hukum jual beli tanah tapi menjadi bagian hukum hutang piutang, oleh

karena itu, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya, penjual sebagai bekas pemilik tanah tidak dapat menuntut pembatalan jual beli serta tidak dapat menuntut pengembalian tanahnya. Sedangkan pengertian terang, mengandung arti bahwa perbuatan jual beli itu harus dilakukan di hadapan kepala desa atau ketua adat. Kehadiran Kepala desa/ketua adat tidak semata-mata sebagai saksi tapi juga memberikan jaminan bahwa jual beli tersebut tidak melanggar hukum dari masyarakat sekelilingnya.¹²

Pemegang hak atas tanah sebaiknya dilindungi hukum guna memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Maksud dari perlindungan hukum di sini adalah bahwa pemegang hak atas tanah bebas dari gangguan-gangguan dari pihak lain untuk menikmati hak atasnya selama pemegang hak atas tanah menguasai hak atas tanahnya. Sedangkan gangguan-gangguan yang dimaksud adalah gangguan dari sesama warga Negara berupa penguasaan ilegal maupun tindakan sewenang-wenang dari penguasa.

Pemegang hak atas tanah terutama pemegang hak milik diberikan kebebasan untuk menggunakan tanahnya sepanjang tidak mengganggu kepentingan orang lain secara khusus dan kepentingan umum secara umum, yang mana hal tersebut jelas diatur dalam Pasal 6 Undang-undang No. 5 Tahun 1960, yaitu : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Tujuan pemakaian tanah pada hakekatnya adalah, pertama untuk diusahakan, misalnya untuk pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan yang kedua tanah dipakai sebagai tempat membangun, misalnya

¹² Ibid

permukiman, bangunan gedung, lapangan, jalan, dan lain-lain. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Seiring pertumbuhan perekonomian masyarakat yang semakin meningkat dan perkembangan teknologi yang semakin pesat, terutama pada teknologi alat transportasi, yang tidak sebanding jumlah persentase perkembangan jalan. Untuk mengimbangi perkembangan alat transportasi tersebut maka Pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Di lain pihak pemegang hak atas tanah yang terkena dampak dari pembangunan tersebut tidak boleh dirugikan, sehingga dibuatlah Peraturan Perundang-undangan yang mengatur pemberian ganti kerugian dengan tidak menghilangkan esensi dari Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Namun demikian, Pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah, hak-hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah sering sekali melupakan asas dari hukum pertanahan kita yaitu yaitu hukum adat yang harus dilakukan kontan atau tunai dan terang.

6. Metode Penelitian.

a. Tipe Penelitian.

Penelitian yang dilakukan dalam membahas masalah tersebut diatas menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian kepustakaan berdasarkan data pustaka dan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan atas kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian

yang dilakukan dalam hal ini mengacu pada penerapan kaedah hukum, yang meliputi peraturan Perundang-undangan yang berlaku di masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku tersebut berupa norma hukum positif yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang baik dalam bentuk Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/kota dan literatur-literatur yang ada.

b. Pendekatan Masalah.

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang menggunakan penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³ Dan Jhony Ibrahim berpendapat, penelitian hukum digunakan dengan pendekatan Perundang-undangan.¹⁴ Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan dengan melakukan pengkajian Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan dengan mengumpulkan dan menganalisis serta menyimpulkan secara kontekstual dengan pokok bahasan mengenai berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu Undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan Peraturan Presiden yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Maksud dari penelitian ini adalah untuk memberikan

¹³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 93

¹⁴ Jhony Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Publishing, Malang, 2007, h. 300

gambaran secara tepat atas permasalahan seperti yang saya uraian diatas, termasuk dasar-dasar penerapan hukum yang saya gunakan dalam penelitian saya dalam menyelesaikan rumusan masalah di atas, dan pada akhirnya untuk mendapatkan kesimpulan dan saran dari penelitian yang saya buat.

c. Sumber Bahan Hukum

Bahwa penelitian ini tergolong jenis penelitian hukum normatif, sedangkan pendekatan masalahnya dilakukan secara *statute approach* yaitu didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah. Maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder (*secondary data*) data yang digunakan dari kepustakaan, yang digolongkan kedalam :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.¹⁵ Terdiri dari norma dasar yaitu Pancasila, Peraturan dasar yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang No. 5 Tahun 1960. Undang-undang No. 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden 71 Tahun 2012, sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 dan dilakukan perubahan yang kedua menjadi Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012, dan hukum adat yang masih ada dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
2. Bahan Hukum Sekunder, yang merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer, terdiri dari

¹⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*.(Jakarta: PT. Raja Grafindo Persasa, 1994), hal. 13.

buku-buku, Skripsi, Tesis, Disertasi Hukum, Jurnal-jurnal, Kamus Hukum, Komenta-komenta atas Putusan Pengadilan,¹⁶ artikel dari media massa.

d. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh akan diinventarisir dan diidentifikasi untuk selanjutnya dipergunakan dalam menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan kajian penelitian ini. Dalam melakukan inventarisasi serta identifikasi bahan hukum dipergunakan sistem interpretasi yang penatalaksanaannya dilakukan secara kritis, logis dan sistematis. Dengan langkah-langkah demikian diharapkan akan lebih mempermudah penyelesaian penelitian ini. Setelah melalui tahapan-tahapan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder), langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada menyangkut hukum pertanahan, dan khususnya tentang pengadaan tanah. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan inventarisasi, identifikasi dan sistematisasi tersebut dimaksud untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penelitian.

e. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu dengan mempelajari seluruh bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dilakukan analisis sehingga memperoleh hasil penelitian yang bersifat interpretasi. Metode penelitian ini tepat untuk

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, Op.cit, h. 155

menganalisa kasus pembebasan dan pelepasan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggung jawaban sistematika bertujuan agar penelitian saya ini dapat terarah dan sistematis sehingga dalam penulisan tesis ini, Penulis membagi menjadi 4 bab yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai berikut :

Bab I Sebagai bab pendahuluan akan diuraikan tentang inti sari dari sub-sub bab yang berisi gambaran umum permasalahan sebagai pengantar pembahasan bab berikutnya. Sub bab terdiri dari atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan pertanggung jawaban sistematika.

Bab II Akan menjelaskan dan menganalisis tentang pelepasan hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bab II ini untuk menyelesaikan rumusan masalah yang pertama yaitu dengan dilepaskannya hak atas tanah oleh pemegang haknya, apakah hak atas tanah tersebut diperoleh instansi yang memerlukan tanah.

Bab III Akan menjelaskan dan menganalisis tentang penitipan ganti kerugian berupa uang dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Bab III ini akan menguraikan pembahasan tentang rumusan permasalahan kedua mengenai dengan dititipkannya ganti kerugian berupa uang, hak atas tanah sudah diperoleh oleh instansi yang memerlukan.

Bab IV Adalah penutup yang menyajikan pada akhir uraian dan pembahasan yang sub babnya terdiri dari kesimpulan yang menguraikan jawaban atas rumusan masalah dan saran yang diberikan oleh penulis sebagai alternatif lain dari pemecahan masalah diatas.

