

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan aset penting bagi manusia yang mempunyai peranan strategis dalam kehidupan karena mempunyai fungsi strategis baik sebagai aset sosial maupun sebagai aset negara. Sebagai aset sosial misalnya tanah berfungsi sebagai sarana pengikat kesatuan sosial masyarakat di Indonesia dalam kehidupan bernegara. Adapun tanah sebagai aset negara tanah berfungsi sebagai salah satu modal pokok dalam pembangunan.¹

Sebagaimana Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada dibawah kekuasaan negara maka diberlakukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Di dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ditegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa adalah kekayaan alam dimana penguasaan tertingginya ada pada negara sebagai organisasi kekuasaan milik seluruh rakyat.²

Bertolak dari hal diatas, dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

¹ Achmad Rubaie, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), Hal 1

² Suriansyah Murhaini, Hukum Pemerintahan Daerah (Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan), (Yogyakarta: LaksBang Grafika, 2016) Hal 22

Pokok Agraria tersebut penulis dapat menyimpulkan bahwa kekayaan alam adalah milik dan untuk kesejahteraan rakyat dimana negaralah yang menjadi pengelolanya. Dalam pengelolaannya atau penguasaan kekayaan alam tersebut, dipergunakan untuk kepentingan rakyat. Bukan untuk pribadi maupun golongan. Salah satunya adalah dalam pengelolaan tanah.

Tanah dan pembangunan merupakan dua hal yang tidak bisadipisahkan, dua hal yang saling terkait. Ketersediaan tanah untukpembangunan menjadi urgen, meskipun terkadang menimbulkanmasalah. Seiring dengan proyek pembangunan yang digagas oleh pemerintah, masalah pertanahan juga akan muncul, persoalan yangsering terjadi karena ketersediaan tanah yang terbatas sementarapemerintah memerlukan tanah untuk pembangunan. Tanah dalam pembangunan merupakan faktor yang penting bagi penunjangkeberhasilannya, khususnya pembangunan untuk berbagai fasilitaskepentingan umum mutlak diperlukan tanah yang cukup luas untukmenunjang terlaksananya program tersebut. Persoalan yang seringmuncul adalah terkait dengan ketersediaan tanah yang sangat terbatas, sedangkan jumlah penduduk yang memerlukan tanah semakinbertambah.³

Adanya suatu pembangunan berarti adanya suatu usaha untukmengatasi dan menanggulangi masalah yang akan dihadapi denganserius, hal ini mengingat persoalan tanah yang sangat sensitifsifatnya. Tanah tidak

³Muwahid, Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, (Pamekasan: CV Duta Media, 2020), Hal 1

hanya dilihat dari aspek ekonomi semata, akan tetapi juga dari aspek yang lain, misalnya aspek sosial, politik dan hukum.⁴ Oleh karena itu, dalam mengambil tindakan dalam persoalan tanah dalam pembangunan merupakan suatu yang sangat penting, karena jika salah dalam mengambil tindakan maka akan menimbulkan masalah baru di masyarakat. Keempat aspek yakni aspek ekonomi, aspek sosial, aspek politik dan aspek hukum merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam proses pengambilan kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.⁵

Kewenangan pemerintah di bidang pertanahan diatur dalam Pasal 12 Ayat (2) Huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah merupakan urusan yang berskala daerah yang meliputi 16 bidang urusan, salah satunya adalah pelayanan pertanahan. Keenambelas bidang tersebut merupakan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Sedang urusan Pemerintah Daerah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁶

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pertanahan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan

⁴ Andrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hal 45

⁵ Muwahid, Op., Cit. Hal 2

⁶ Suriansyah Murhaini, Op., Cit. Hal 23

pemerintahan wajib tersebut merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren. Pembagian urusan konkuren itu kemudian diperinci dalam tatanan territorial atau wilayah, seperti contohnya dalam lokasi, pusat berwenang pada lokasi lintas Negara ataupun lintas daerah provinsi, sedang provinsi berada pada lintas kota/ kabupaten, sedang untuk tingkat kota/ kabupaten berada pada area dalam kota/kabupaten. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga, seperti dalam lampiran matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren, jika kita masuk kedalam bidang dan sub bidang, maka pusat, daerah provinsi dan kota/ kabupaten mempunyai porsi kewenangannya masing-masing.⁷

Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan : “Semua hak atas tanah berfungsi sosial”.⁸

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut dapat disimpulkan bahwa di dalam hak milik seseorang itu terkandung hak dari masyarakat. Apabila Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas

⁷Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika Ofset, 2012), Hal 34

⁸ Ibid, Hal 35

tanah yang dimaksudkan sebagai penegasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain:

1. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tanah yang diterlantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial;
2. Penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah;
3. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian;
4. Tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi.⁹

Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara, Pemerintah diberikan kewenangan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah. Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan: "Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara-cara yang diatur dengan Undang-undang".¹⁰ Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan: "Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak".

⁹ Muwahid, Op., Cit. Hal 5

¹⁰ Siswanto Sunarno, Loc., Cit

Maka dari itu, berdasarkan Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut, rakyat yang dicabut haknya atas tanah penguasaannya harus diberikan ganti rugi yang layak. Bukan pencabutan hak secara paksa dan tanpa adanya prosedur serta syarat-syarat yang telah diatur dalam Undang-Undang.

Pencabutan hak atastanah baru dapat dilakukan apabila memenuhi syarat, dalam hal ini Effendi Perangin dalam buku Muwahid menyatakan syarat-syarat pencabutan hak atas tanah sebagai berikut:

1. Dilakukan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan.
2. Memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.
3. Dilakukan menurut cara-cara yang diatur oleh undang-undang.
4. Pemindehan hak dengan cara biasa tidak mungkin dilakukan (misalnya dengan cara jual beli atau pembebasan hak).
5. Tidak mungkin memperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.¹¹

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah telah diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tidak cukup itu, sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur secara teknis pembebasan lahan, maka pada tanggal 7 Agustus 2012 yang lalu, Presiden RI telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

¹¹ Muwahid, Op.Cit., Hal 6-7

tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹²

Kemudian Peraturan Presiden tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu peraturan tersebut dilengkapi dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Teknis Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.¹³

Peraturan-peraturan tersebut dikeluarkan dengan tujuan agar pembangunan nasional terutama pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya berdasarkan hukum. Proses pembebasan tanah selama ini bukan masalah yang mudah, tetapi proses panjang yang hanya dapat dilalui dengan tahapan-tahapan yang cukup rumit mulai dari penetapan lokasi, penyuluhan, negosiasi, identifikasi,

¹² <https://www.pemerintah-adilpembangunanuntukumum.com>, diakses Tanggal 1 Desember 2022

¹³Ibid

inventarisasi, penilaian harga tanah oleh lembaga appraisal atau lembaga penilai, keputusan pembayaran ganti kerugian, hingga pelepasan hak. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dasar hukum pengadaan tanah didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁴

Menurut Muhammad Yamin dalam Sumarno, prinsip-prinsip pengadaan tanah yang dapat dimasukkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum antara lain dengan mempertimbangkan:

1. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga negara, sehingga tidak dapat sedemikian rupa dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan yang ada.
2. Prinsip kepastian hukum baik dalam pengaturannya dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi pemerintah sebagai pemangku kepentingan umum.
3. Prinsip kepastian atas kepentingan umum, menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum, dengan penegasan adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, dan nyatanya tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan, perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah.¹⁵

Berdasarkan prinsip yang dijelaskan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa prinsip tersebut merupakan prinsip utama sebelum pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Prinsip

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

tersebut memuat pengaturan pengadaan tanah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berlaku dan harus menyangkut kepentingan umum masyarakat bukan kepentingan pribadi atau golongan.

4. Prinsip pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kompeten baik untuk panitia pengadaan tanah maupun tim penaksir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.
5. Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah, terutama mengenai hal yang berkaitan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan ganti kerugian.
6. Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab dengan hak atas tanah tersebut sebagai bagian dari aset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu dan apabila sudah tersaftar telah ada legalitas aset yang diberikan oleh negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada negara baik dalam bentuk kewajiban memasukkan uang ke kas negara maupun kewajiban perpajakan. Selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.
7. Prinsip pembedaan ketentuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitatif dengan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersial/bisnis dan kepentingan swasta), serta penetapan kriteria luasan tanah skala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan normalnya seperti kemungkinan penggunaan bantuan panitia pengadaan tanah.¹⁶

Jadi, sesuai prinsip-prinsip yang diuraikan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012, yakni prinsip kesepakatan, prinsip kemanusiaan, prinsip keadilan, prinsip kepastian hukum, prinsip kemanfaatan, dan prinsip kesejahteraan.

¹⁶Ibid

Dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, keadilan ditempatkan sebagai dasar untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada pemilik tanah dan pihak-pihak yang terkait dengan tanah yang dicabut haknya untuk pembangunan.

Secara teoritis, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan oleh pemerintah, bukan oleh pihak swasta. Pengadaan tanah yang melibatkan pihak swasta akan membuka peluang bagi pemilik modal swasta untuk memiliki dan menguasai proyek pembangunan, dan pada akhirnya pembangunan untuk kepentingan umum akan berubah menjadi *profit oriented*. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum seperti jalan tol, pelabuhan, bandara, rumah sakit, tempat pendidikan, sarana telekomunikasi dan lainnya, jika dilakukan oleh swasta pada akhirnya akan berubah menjadi pembangunan fasilitas umum yang bersifat komersil dan dikuasai oleh swasta. Padahal pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang bersifat komersil tidak dapat dilakukan dengan alasan kepentingan umum, dengan meminta bantuan pemerintah untuk mendapatkan tanah dari masyarakat, akan tetapi harus dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh para pihak.

Sebagai contoh kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum seperti jalan tol yang menjadi program nasional atau pusat yang selanjutnya pusat melimpahkan kewenangan pembangunan jalan tol tersebut kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penyusunan skripsi dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS PASAL 12 AYAT (2) HURUF d UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERKAIT KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTANAHAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM”**.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apa saja kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 12 Ayat (2) Huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apa tujuan hukum yang ingin dicapai terkait dengan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 12 Ayat (2) Huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Untuk mengetahuidan menjelaskan tujuan hukum yang ingin dicapai terkait dengan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian dari pokok permasalahan dan tujuan yang telah diuraikan di atas berdasarkan dari kegunaannya penelitian ini dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu :

1. Dari segi akademis

Penulisan skripsi ini dapat menjadi bahan kajian yang bisa menambah pengetahuan dan pengembangan ilmu secara umum. Juga sebagai bahan kajian yang bisa menambah pengetahuan dan pengembangan dalam bidang ilmu hukum itu sendiri. Khususnya sebagai pemahaman mengenai kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Dari segi kelembagaan

- a. Diharapkan bagi pihak pemerintah daerah dapat menjadi kajian untuk membuat kebijakan-kebijakan yang berkeadilan mengenai kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Bagi lembaga yaitu pembuat peraturan perUndang-undangan semoga menjadi acuan tindak lanjut untuk selanjutnya membuat aturan tentang kasus yang melibatkan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Dari segi sosial dan masyarakat

- a. Diharapkan menjadi acuan pengetahuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang benar.
- b. Dari hasil penelitian ini merupakan sebuah informasi bagi semua pihak tentang kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

