

**Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk
Kepentingan Umum**



Yonanda Fairuza Ayudhya

2216041089

**UNIVERSITAS LAMPUNG FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA 2023/2024**

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan manusia dengan tanah yang kuat menuntut jaminan perlindungan hukum agar manusia dapat melaksanakan hak-haknya secara aman. Keberadaan kehidupan masyarakat dengan tanah merupakan suatu hubungan antara tanah dan penguasanya, dalam hal ini adalah masyarakat hukum adat, dalam kehidupan sehari-hari menjalankan aktifitas mereka berdasarkan aturan dan norma yang berbeda-beda sesuai dengan adat tradisi yang dianut oleh masing-masing masyarakat hukum adat yang terpecah-pecah di seluruh belahan jiwa bangsa Indonesia. Tanah juga berdampak pada pemerintah yang dalam hal ini pemerintah mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah di pergunakan dan diperuntukan pada masyarakat tapi kenyataan yang terjadi masyarakat banyak di rugikan oleh pemerintah. Tanah sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat, haruslah diletakkan dibawah kekuasaan negara. Karena tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan.

Negara mempunyai hak terhadap tanah yang disebut hak untuk menguasai, sebagaimana diterangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamandemen (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik. Di dalam kerangka peningkatan kesejahteraan rakyat dan menunjukkan keadilan sosial, maka reforma agraria menjadi pijakan kebijakan yang penting dalam kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah untuk masyarakat. Tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas dan memeras hidup orang lain.

Kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Hukum Tanah Nasional sebagaimana diatur dalam UUPA, membedakan antara hak-hak penguasaan atas tanah dengan hak-hak atas tanah. Hak-hak penguasaan atas tanah adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas/kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dimilikinya. Terkait kepemilikan atas tanah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) juga menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah. Meski demikian tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain.

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambil alihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil. Implikasi dari adanya kepentingan inilah maka biasanya penguasa mempergunakan kekuasaan untuk menekan pihak yang lemah yakni masyarakat hukum adat sebagai penguasa dan pemilik sumber daya agraria/tanah di wilayah ulayatnya. Konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena tanah memiliki fungsi sosial. Pengadaan tanah yang diperuntukkan kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan pelepasan ataupun pembebasan hak atas tanah. Selain itu pengadaan tanah juga dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau pun dengan cara lain yang disepakati. Penerbitan berbagai ketentuan perundang-undangan bidang pertanahan sejatinya dimaksudkan untuk adanya ketertiban dalam penguasaan tanah, namun dalam kenyataannya menunjukkan adanya perselisihan atau persengketaan.

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Daerah, Badan Otoritas, dan Perseroan Terbatas memerlukan tanah. Yang termasuk pembangunan infrastruktur, misalnya jalan, jalan tol, gedung perkantoran, gedung pendidikan, gedung rumah sakit, gedung pertemuan, gedung olahraga, gedung peribadatan, perumahan, pabrik, gudang, terminal, pelabuhan, bandar udara. Dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur ini, pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat mempergunakan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kecil sekali kemungkinannya,

pihak-pihak yang memerlukan tanah ini mempergunakan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara disebabkan oleh terbatasnya persediaan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur ini, pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat mempergunakan tanah hak pihak lain dengan meminta persetujuan kepada pemegang hak atas tanah.

Penggunaan tanah hak pihak lain oleh pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat ditempuh melalui pemindahan hak berupa jual beli, atau pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian oleh pihak-pihak yang memerlukan tanah kepada pemegang hak atas tanah. Cara perolehan tanah melalui jual beli, atau pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan apabila ada kesepakatan antara pihak-pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan perolehan tanah oleh pihak-pihak yang memerlukan tanah terhadap tanah hak pihak lain dikenal dengan sebutan pengadaan tanah. Berdasarkan kepentingannya, pengadaan tanah dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu: Pertama, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi, yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan usaha milik negara. Kedua, Pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta. Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta adalah Perseroan Terbatas (PT).

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum memerlukan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang hak atas tanahnya diperlukan oleh instansi. Dalam kenyataannya, pemegang hak atas tanah tidak selalu menyetujui hak atas tanahnya diserahkan atau dilepaskan kepada instansi yang memerlukan tanah, misalnya disebabkan oleh besarnya ganti kerugian yang diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah dinilai tidak layak. Oleh karena pemegang hak atas tanah tidak bersedia menyerahkan atau melepaskan hak atas tanahnya untuk kepentingan instansi yang memerlukan tanah, maka dapat menimbulkan sengketa antara instansi yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah.

Tanah yang menyangkut hak orang banyak adalah prioritas yang paling dasar atau dipentingkan. Tanah disamping memiliki nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi diatas kepentingan itu harus dikorbankan guna kepentingan umum.

Fungsi sosial ini menurut adanya keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Adanya keseimbangan antara kedua kepentingan tersebut diharapkan dapat tercapai keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Hal tersebut yang kemudia menjadi justifikasi untuk melakukan pengadaan tanah, dalam konteks memprioritaskan kepentingan umum diatas kepentingan perseorangan sehubungan dengan penggunaan tanah. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang memegang hak atas tanah yang diperlukan untuk kegiatan pembangunan.

Dalam mengatasi permasalahan ini, pemerintah membentuk suatu mekanisme pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang selanjutnya diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012. Undang Undang tersebut mengatur bahwa demi kepentingan umum, tabah perlu dbebaskan dari hak perseorangan yang membebaninya melalui serangkaian prosedur dan berujung pada pemberian ganti rugi bagi pihak pengemban ha katas tanah sebelumnya. Hal ini bersesuaian dengan semangat hukum pertanahan Indonesia yang menyatakan bahwa tanah harus memiliki fungsi sosial.

Menurut Pasal 36 Undang Undang No. 2 Tahun 2012 Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

1. Uang;
2. Tanah pengganti;
3. Permukiman kembali;
4. Kepemilikan saham;
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua pihak.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penangannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu, satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat.

Kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum telah didasari oleh Undang Undang No. 5 tahun 1960: “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.”

Tata cara pencabutan hak sebenarnya telah diatur dalam UU No.20 tahun 1961, tetapi hal tersebut jarang digunakan dan cara-cara yang digunakan saat ini adalah Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan yang diatur dengan Perpres No. 36 tahun 2005, kemudian diperbarui dengan Perpres No. 65 tahun 2006 dengan Pengaturan Kepala BPN No. 3 tahun 2007. Yang kemudian diperbarui oleh Undang-Undang No.2 Tahun 2012.

Pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Undang-Undang No.2 Tahun 2012 yang merupakan penyempumaan dari Perpres No 65 Tahun 2006 yang mengatur Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Demi Kepentingan Umum menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah dalam hal mempermudah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut. Melalui kebijakan tersebut, melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil tanah milik masyarakat yang secara kebetulan diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Menurut pasal 19 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 dikemukakan bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah diharuskan untuk melakukan konsultasi publik. Mekanisme musyawarah (konsultasi publik) yang menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum para pihak yang keberatan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri yang kemudian diteruskan ke Mahkamah Agung apabila ada pihak yang keberatan dengan putusan Pengadilan Negeri setempat.

Setelah ada putusan dan Mahkamah Agung melalui panitia pengadaan tanah dapat menitipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi apabila ada pihak yang tetap keberatan terhadap putusan TA tersebut.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mencantumkan sejumlah asas-asas yang harus melandasi pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah. Pengaturan asas secara eksplisit dalam ketentuan perundangan dimaksudkan untuk lebih menjamin pelaksanaan pengadaan tanah yang mencerminkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Asas-asas hukum yang harus melandasi kegiatan pengadaan tanah, antara lain:

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Asas kesepakatan diwujudkan melalui penyelenggaraan konsultasi publik rencana pembangunan dan musyawarah penetapan ganti rugi. Pelaksanaan konsultasi publik diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) yang menentukan bahwa:

Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang Ketentuan mengenai jangka waktu konsultasi publik diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa:

Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja.

Ketentuan Pasal 37 ayat (1) mengatur mengenai jangka waktu musyawarah mengenai penetapan ganti rugi sebagai berikut:

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas, pelaksanaan konsultasi dan musyawarah dibatasi jangka waktunya untuk mencegah proses pengadaan tanah yang berlarut-larut. Walaupun ketentuan Pasal 2 telah mengeksplisitkan asas kesepakatan, jangka waktu kegiatan musyawarah dibatasi dan ketentuan konsinyasi ganti rugi bagi pihak berhak yang tidak sepakat masih dipertahankan dalam undang-undang ini. Lembaga hukum konsinyasi ganti rugi masih diberlakukan dalam ketentuan Pasal 42 ayat (1).

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.

Pemberlakuan lembaga hukum konsinyasi dalam peraturan ini masih sama dengan peraturan sebelumnya. Lembaga hukum konsinyasi diberlakukan dalam berhak yang menolak ganti rugi. Akibat hukum dari dikonsinyasikannya uang ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 43 sebagai berikut:

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.

Konflik-konflik dalam kegiatan pengadaan tanah yang semakin meningkat menunjukkan bahwa peraturan pengadaan tanah yang berlaku selama ini belum memenuhi rasa keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah perseorangan. Menurut Gunanegara pemilik tanah tidak hanya dirugikan oleh tindakan-tindakan pegawai pemerintah yang menjadi anggota panitia pengadaan tanah tetapi sebenarnya sejak awal telah dirugikan oleh aturan hukumnya (Gunanegara, 2008:49).

Keberadaan lembaga hukum konsinyasi ganti rugi yang terus dipertahankan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat merugikan kepentingan pemegang hak atas tanah dan menimbulkan konflik pengadaan tanah di masa yang akan datang.

Dengan adanya rencana pembebasan tanah untuk kepentingan umum seperti pelebaran jalan, jalan tol, jalan layang, jembatan maupun yang lainnya membuat resah para pemilik lahan. Sebagai warga negara Indonesia yang baik harus mendahulukan kepentingan masyarakat mengorbankan tanah mereka untuk pembangunan tersebut. Tetapi di sisi lain daripada kepentingan pribadi, hal ini dinyatakan dengan kerelaan untuk sebagai manusia biasa mereka juga membutuhkan tempat tinggal untuk berlindung dan mata pencaharian untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari, maka dari itu seluruh warga yang memiliki hak atas tanah akan berusaha sekuat tenaga untuk mempertahankan hak miliknya.

Terdapat beberapa kepentingan yang kelihatannya sangat bertentangan antara satu dengan yang lain dalam hal pengadaan tanah tersebut. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya dan di pihak lain masyarakat juga membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal serta mata pencaharian untuk memenuhi segala kebutuhan jasmani maupun rohani. Ada beberapa pihak yang beranggapan kalau ada sebidang tanah yang sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan maka mau tidak mau masyarakat harus menyerahkan tanah miliknya untuk menjadi milik negara dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum.

Sedangkan di lain pihak para pemilik tanah juga mempunyai hak atas tanah miliknya tersebut. Pemerintah tidak dapat begitu saja atau dengan seenaknya membebaskan tanah tersebut tanpa ganti rugi. Meskipun diberikan ganti rugi tetapi besarnya tidak dapat juga dilakukan dengan keputusan sepihak dari pemerintah saja, kalau hal ini dilakukan maka pemerintah akan menginjak hak asasi dari warga negaranya sendiri.

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan-tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan mekanisme ganti kerugian melalui kommyai bagi masyarakat yang pembayaran bidang tanahnya dikonsiyasikan ke Pengadilan Negeri setempat.

1.3 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1) Sebagai bagian dari perkembangan kajian-kajian yang digunakan dalam permasalahan hukum, khususnya hukum agraria dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan atas nama kepentingan umum.

2) Sebagai bahan pertimbangan dalam proses pengadaan tanah yang akan digunakan pemerintah untuk pembangunan atas kepentingan umum.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi pembaca, memberi wawasan atau pengetahuan dari penulis mengenai hal-hal yang terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan (kepentingan umum).

2) Bagi Pemda atau Instansi terkait, memberikan referensi bagi rencana pengadaan tanah untuk pembangunan Selain itu juga memberikan gambaran tentang apa yang diinginkan masyarakat dari proses pengadaan tanah tersebut, agar nantinya tidak terjadi salah pengertian dan menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan.

DAFTAR PUSTAKA

Sarjita, 2008, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugu Jogja. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Santoso, Urip, 2013, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga.

Hetharie, Y. (2019), “*Perjanjian Nominee sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*”, *SASI*, 25 (1): 27-36, h. 27.

Bakri, M. (2007), *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta: Citra Media, h. 5.

<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30179/1/MOH%20FAHMI%20BAHRUDIN-FSH.pdf>

<https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/588>

<http://e-journal.uajy.ac.id/321/2/1MIH01716.pdf>