

PROBLEMATIKA HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KOTA PANGKALPINANG*

Oleh:

Reko Dwi Salfutra, S.H., M.H. , dan Rio Armanda Agustian, S.H., M.H.*****

Email: dwisalfutra@gmail.com

Abstrak

The practice of land procurement for development for the public interest, often raises its own problems, such as: the nominal of compensation, the form of indemnity, and often the problem of land procurement for development for public purposes leads to agrarian criminal. So many have questioned whether this happened as a result of the lack of a set of legislative ordinances, or because of the lack of apparatus, or even because of the actions of officials who exceeded their authority. In Pangkalpinang, this research proved that, land procurement problems: uncertainty in the determination of compensation, the difference of understanding between the indigeneous people and the government on the meaning of land ownership rights, and the absence of public participation in the procurement of land for development for the public interest. To discuss these issues, conducted by empirical legal research, with the conceptual approach, efectivity research, and normative approach.

Keywords : Law issue, land procurement, public interest.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,¹ sebagai landasan konstitusional, melalui batang tubuhnya Pasal 33 ayat (3) telah mewajibkan agar penggunaan sumber daya alam dan ekosistemnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat,² “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, dapat dimaksudkan, bahwa pada tingkat tertinggi, bumi, air dan kekayaan alam serta seluruh kandungannya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Penegasan terhadap konsepsi hak

*Tulisan ini merupakan merupakan hasil penelitian dosen tingkat Universitas Bangka Belitung Tahun pendanaan 2017.

**Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung. Ketua Tim Peneliti PDTU.

***Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung. Anggota Tim Peneliti PDTU.

¹UUD 1945 telah empat kali amendemen. Amendemen terakhir pada tahun 2002.

²Reko Dwi Salfutra, *Perlindungan Taman Nasional Kerinci Seblat dalam Kaitannya dengan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Hukum Progresif, Volume X Nomor 2 Desember 2016, Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, hlm. 1728.

menguasai dari negara ini telah dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang memberi kekuasaan kepada negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konstitusi Negara Republik Indonesia melalui Pasal 33 ayat (3) tersebut memberikan perlindungan tertinggi kepada setiap rakyat Indonesia dalam menikmati kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Adapun kekuasaan negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi

dari hak itu sendiri, artinya sampai seberapa besar negara memberikan kekuasaannya kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Dengan demikian, wewenang mengatur yang dimiliki oleh negara itu dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran yang akan dicapai adalah suatu kemakmuran untuk sebanyak mungkin orang tanpa harus melanggar hak orang lain, termasuk hak penguasaan dan pemilikan atas tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 sesuai dengan amanat dari konstitusi negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tersebut dibentuk atas perintah dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan suatu bentuk instrumen hukum yang mengatur permasalahan agraria nasional yang telah dilakukan sebagai bentuk

unifikasi hukum, sehingga berlaku secara nasional.

Sehubungan dengan itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria telah membawa dampak pada konsepsi dan tata susunan hukum tanah di Indonesia yang substansinya merupakan dasar pokok landasan terhadap perkembangan hukum tanah nasional yang sesuai dengan keperluan rakyat dan memenuhi kepentingannya seiring dengan perkembangan zaman demi suatu tujuan bersama untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara keseluruhan yang diselaraskan dengan asas-asas hukum agraria yang dikenal oleh negara Indonesia. Adapun asas umum agraria termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu:

- a. Menurut hukum tanah nasional tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi tiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh subjeknya;
- b. Status hukum tanah tidak mengikuti status hukum pemegang haknya;
- c. Tidak diadakan perbedaan antara sesama warga negara Indonesia, yang didasarkan

atas perbedaan ras atau kelamin dan badan-badan hukum serta orang-orang asing terbuka untuk menguasai tanah dengan hak lain terkecuali hak milik, dan hal ini secara tegas ditentukan dengan peraturan perundang-undangan;

- d. Tiap warga negara Indonesia diperbolehkan menguasai tanah dengan hak apapun, kecuali secara tegas ada larangan yang tidak memungkinkannya.³

Melalui Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, telah ditegaskan bahwa atas dasar Hak Menguasai Tanah dari Negara (HMN) sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Jadi, tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara pribadi atau bersama-sama. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hak-hak atas tanah

³Reko Dwi Salfutra, *Pengaturan Hak Ulayat dalam Kaitannya dengan Hak Guna Usaha di Indonesia*, Tesis, Universitas Jambi, Jambi, 2010, hlm. 3.

lahir sebagai akibat dari, sebagai berikut:

1. Terciptanya hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, sebagai akibat lahirnya ketentuan konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960;
2. Terciptanya hak atas tanah yang berasal dari pemberian hak atas tanah negara;
3. Terciptanya hak atas tanah yang berasal dari hukum tanah adat yang pernah berlaku, yaitu hukum asli masyarakat pribumi yang umumnya tidak tertulis dan diakui serta menjadi sumber hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.⁴

Sehubungan dengan itu, penegasan terhadap penguasaan hak atas tanah juga termaktub dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menentukan, bahwa "tiap-tiap warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya". Tanah sebagai salah satu objek dari alam

⁴Periksa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

mempunyai peranan yang sangat penting di dunia ini, sehingga antara manusia dengan tanah terjalin hubungan yang sangat erat. Hubungan ini muncul secara terus menerus. Selain menjadi sumber utama bagi kehidupan manusia, tanahpun berfungsi pada peristiwa kematian. Ketergantungan manusia terhadap tanah tidak terbatas selama hidup saja, tetapi berlanjut sampai ia meninggal.⁵

Manusia tidak bisa hidup sendiri-sendiri, tetapi selalu saling bergantung, sehingga menjadi masyarakat, sikap saling ketergantungan ini jauh-jauh hari telah dikatakan oleh *Aristoteles* bahwa manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*). Hal ini senada dengan pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan *zoon politicon* yang komplementer.⁶ Dalam bermasyarakat, setiap individu banyak melakukan kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidup masing-masing sesuai dengan apa yang dicita-citakan. Hubungan masyarakat dengan tanah sangat ketergantungan

⁵Cucu Suliswati, *Aspek-aspek Yuridis dalam Perwakafan*, Sekolah Tinggi Hukum, Bandung, 1993, hlm. 1.

⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 3.

sebagai tempat bermukim, bercocok tanam, dan sebagainya. Dahulu, hukum agraria,⁷ yang berlaku yang seharusnya merupakan salah satu alat yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan, ternyata bahkan sebaliknya. Dalam banyak hal justru merupakan penghambat dari pada terciptanya cita-cita hukum. Hal ini disebabkan oleh terutama:

- a. karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam melaksanakan pembangunan nasional di bidang pertanahan;
- b. karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu, hukum agraria tersebut mempunyai sifat *dualisme*, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum

barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar-golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;

- c. karena bagi rakyat asli, hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945, dalam perkembangannya telah mengalami beberapa kali perubahan sistem pemerintahan. Dalam perubahan sistem pemerintahan tersebut tentu saja melandaskan pada konstitusi yang mendasarinya. Dalam perjalanannya, dapat diketahui bahwa sejak tanggal 5 Juli 1959 melalui Dekrit Presiden Republik Indonesia yang antara lain menyatakan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. dengan demikian, seluruh pengelolaan kenegaraan, pengelolaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan harus mendasarkan dan melandaskan diri pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang menjadi pedoman dasar untuk pembuatan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok

⁷Hukum Agraria merupakan keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Lihat Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 10.

Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 yang sesuai dengan amanat dari konstitusi negara tersebut. Undang-undang Pokok Agraria tersebut dibentuk atas perintah dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang pokok agraria merupakan suatu bentuk instrumen hukum yang mengatur permasalahan agraria nasional yang telah dilakukan sebagai bentuk unifikasi hukum, sehingga berlaku secara nasional. Dengan adanya pengaturan secara yuridis tersebut, diharapkan mekanisme dan persoalan agraria dapat untuk di atasi, seperti halnya dalam pengadaan tanah.

Meningkatnya pembangunan secara langsung akan membawa dampak terhadap tanah. Setiap pembangunan tentunya akan memerlukan tanah, sehingga pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tersebut, dalam persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, telah dimunculkan Undang-Undang Nomor

2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menentukan bahwa *pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*. Kemudian, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menentukan, bahwa adapun jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang dimaksud dalam kaitan dengan pengadaan tanah dapat berupa pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;

- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum seperti yang tersebut di atas, harus dilakukan dengan cara musyawarah, yaitu kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain

yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Namun demikian, pada pelaksanaannya seringkali pengadaan tanah ini menimbulkan suatu masalah tersendiri, dimulai dari permasalahan tidak sepakatnya tentang bentuk ganti rugi hingga besarnya ukuran dari ganti rugi yang diberikan.

Di Kota Pangkalpinang, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pun tidak terlepas dari berbagai macam permasalahan. Mulai dari permasalahan besaran ganti rugi, bentuk ganti rugi, bahkan terjadinya tindak pidana korupsi dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum tersebut. Berdasarkan data awal yang diperoleh dari survei yang dilakukan penulis, diketahui bahwa permasalahan-permasalahan selalu timbul seiring dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut juga dialami di Kota Pangkalpinang.

Terungkapnya permasalahan-permasalahan berkenaan pengadaan tanah telah memunculkan rasa tidak aman bagi para pemegang hak perorangan atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan terhadap hak atas tanah. Terhadap banyaknya permasalahan pertanahan yang terjadi di masyarakat, maka sangatlah perlu dicari cara penyelesaian yang sangat menguntungkan bagi para pihak. Kebijakan penyelesaian sengketa ideal dalam menyelesaikan permasalahan tersebut. Oleh sebab itu, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian terhadap permasalahan ini dengan judul “Problematika Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah problematika hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang?
2. Bagaimanakah upaya yang dilakukan dalam menghadapi permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang?

B. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian *yuridis-empiris* atau penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan mempelajari bagaimana hukum atau peraturan perundang-undangan diterapkan di dalam masyarakat. Hal ini berarti, bahwa suatu tipe penelitian yang mengevaluasi penerapan berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan problematika hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu “pendekatan yang dilakukan manakala penulis tidak beranjak dari aturan hukum yang ada”,⁸ pendekatan “efektivitas hukum”,⁹ yaitu dengan mempelajari bagaimana hukum atau peraturan perundang-undangan diterapkan

⁸Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta., hlm. 137.

⁹Magister Ilmu Hukum, *Pedoman Tesis Magister Ilmu Hukum*, Program Pascasarjana Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Jambi, 2008, hlm. 14.

di dalam masyarakat; dan pendekatan perundang-undangan (*normative approach*), yaitu pendekatan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti, menganalisis dan mengkritisi peraturan perundang-undangan,¹⁰ yang berhubungan dengan problematika hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang.

3. Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptis analitis, yaitu dengan meneliti dan menganalisis data-data yang diperoleh hingga dapat ditarik kesimpulan dalam bentuk pernyataan. Selanjutnya data yang berhasil dikumpulkan dan dianalisis melalui pola pikir deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari umum ke khusus.

Semua data-data dan informasi yang telah dikumpulkan, baik melalui studi kepustakaan maupun melalui wawancara di analisis guna menarik kesimpulan atas pokok permasalahan yang diajukan dengan cara menggunakan metode deskriptif analitis. Data-

data hukum yang telah diidentifikasi akan digunakan untuk menguraikan dan menjelaskan mengenai problematika hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang.

C. PEMBAHASAN

1. Problematika Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang

Pembangunan fasilitas-fasilitas bagi kepentingan umum memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas bagi kepentingan umum tersebut tidak menemui masalah. Tetapi persoalannya, tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia sudah banyak yang dilekati dengan hak (tanah hak), dan tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya. Pada masa sekarang ini, sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan memperoleh tanah-tanah hak, yaitu melalui "Pengadaan Tanah".

¹⁰Peter Mahmud Marzuki memberi istilah pendekatan perundang-undangan dengan istilah "Statute Approach". Periksa Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 96.

Kegiatan pengadaan tanah sudah sejak lama dilakukan, bahkan sudah dikenal sejak zaman Hindia Belanda dahulu. Pasal 18 UUPA, memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah, 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 menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Di Indonesia, kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan kegiatan pembangunan, terutama di bidang material. Baik di kota maupun di desa, pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan yang dimaksud. Menurut Abdurrahman menyatakan, bahwa persoalan perolehan tanah kepunyaan penduduk atau masyarakat untuk keperluan pembangunan menjadi suatu persoalan yang kontroversial dalam hukum pertanahan. Di mana satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak, sedangkan pada lain pihak

persediaan tanah sudah mulai terasa sulit.¹¹

Usaha-usaha pengembangan perkotaan berupa pembangunan fasilitas umum senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut. Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup yang dimanifestasikan melalui seperangkat kebijakan publik. Setiap negara akan memilih dan menerapkan strategi pembangunan tertentu yang dianggap tepat untuk mewujudkan hal tersebut.

Salah satu masalah yang termasuk rawan di Indonesia adalah masalah tanah yang hingga kini belum mendapatkan pengaturan yang tuntas. Hal ini terbukti dari banyaknya keluhan masyarakat yang tanah miliknya diambil pemerintah, karena pemerintah mempunyai kepentingan tertentu, seperti untuk pelebaran jalan, pembangunan tempat ibadah,

¹¹Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 1.

sekolah dan fasilitas umum lainnya yang dinyatakan sebagai projek pembangunan bagi kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab Negara untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai tujuan dan cita-cita bersama. Dalam kondisi saat ini, kegiatan pembangunan berupa fasilitas umum sangat sulit dilakukan, karena keterbatasan dalam jumlah tanah yang tidak dikuasai atau dimiliki oleh subjek hukum dengan suatu hak atas tanah. tanah yang ada sebagian telah dikuasai atau dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak. Oleh sebab itu, diperlukan suatu langkah konkrit yang dilakukan untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunan tersebut melalui pengadaan tanah.

Di Indonesia, demi suatu kegiatan pembangunan, konsep pengadaan tanah dapat dilakukan melalui beberapa cara, yaitu

pembebasan hak atas tanah dengan mekanisme musyawarah, dan melalui pencabutan hak atas tanah yang merupakan upaya paksa yang dapat dilakukan oleh negara. Sesuai dengan itu, menurut Chaizi Nasucha menyatakan, bahwa “supaya momentum pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak”.¹²

Di Kota Pangkalpinang, Pemerintahan Daerah tidak mampu memenuhi semua penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan bagi kepentingan umum, sehingga banyak pembangunan yang dilakukan harus dengan cara mengambil dan memanfaatkan tanah-tanah rakyat. Pengambilan tanah masyarakat tersebut,

¹²Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Kesaint Blanc, Jakarta, 1994, hlm. 74.

seringkali menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang terkena dampak pembangunan. Pembangunan menunjuk bentuk nyata dari setiap gerak dan program pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kebutuhan bangsa dan Negara, bahkan dalam perkembangannya konsep pembangunan tidak hanya melakukan pembaharuan dan perubahan, tetapi juga harus dilaksanakan atas prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan berkelanjutan, serta berwawasan lingkungan.

Problematika hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terjadi di Kota Pangkalpinang tergolong dengan jumlah yang tinggi. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kota Pangkalpinang, diketahui beberapa permasalahan yang muncul dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagai berikut:

1. Adanya pemahaman yang berbeda terhadap hak atas tanah antara masyarakat melalui hukum kebiasaannya dengan Pemerintah Kota

Pangkalpinang melalui hukum nasional. Sekalipun UUPA mengakui berlakunya hukum kebiasaan (hukum adat), namun kedudukan kebiasaan-kebiasaan tersebut diletakkan berada di bawah subordinasi UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Akibatnya, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, keberadaan hak-hak atas tanah berdasarkan kebiasaan masyarakat Kota Pangkalpinang kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Pada masyarakat Kota Pangkalpinang, diketahui bahwa alas hak sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah umumnya dibuktikan dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa dan atau Lurah dan Camat, sementara dalam pandangan pemerintah, bahwa kepemilikan hak atas tanah dibuktikan dengan Sertifikat Hak Milik Tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kondisi ini memunculkan

ketidaksepahaman dalam penentuan ganti kerugian.

2. Lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau yang sering disebut dengan Panitia Pengadaan Tanah, ternyata bukanlah lembaga yang mengakomodir kepentingan pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga netralitas dari Panitia Pengadaan Tanah tersebut dapat dipertanyakan. Seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah hanya terdiri dari unsur Pejabat Pemerintahan saja. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Pangkalpinang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan, bahwa:

- (1) Dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan.

pembangunan untuk kepentingan umum
Dibentuk Panitia Pengadaan Tanah.

- (2) Panitia sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini ditetapkan dengan keputusan Walikota.
- (3) Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah berkedudukan pada Dinas Pertanahan Kota Pangkalpinang.

Oleh sebab itu, terdapat kekhawatiran terhadap Panitia Pengadaan Tanah dalam melaksanakan tugasnya cenderung berpihak pada kepentingan Pemerintah untuk dapat menyediakan tanah yang diperlukan bagi kepentingan umum.

3. Problematika berikut yang menjadi persoalan adalah wadah penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dibentuk di Kota Pangkalpinang tidak bersifat partisipatif dan akomodatif kepentingan masyarakat selaku pemilik hak atas tanah. Hal ini memunculkan tidak diakomodirnya semua aspirasi masyarakat, terutama dalam hal ganti rugi

pengadaan tanah. Akibatnya, kepentingan perseorangan menjadi terdesak oleh kepentingan umum, dan itu berarti prinsip keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan yang dianut oleh UUPA tidak dilaksanakan.

Pengadaan tanah di Kota Pangkalpinang dalam praktiknya juga disebabkan adanya pemaksaan dari para pihak, baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Upaya yang Dilakukan dalam Menghadapi Permasalahan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Kota Pangkalpinang

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan seyogyanya diciptakan untuk memberi rasa keadilan,

perlindungan dan kepastian hukum. Ternyata banyak peraturan tumpang tindih, inkonsistensi dan berbagai sengketa pertanahan juga disebabkan oleh tidak konsistensinya sikap para pelaksana peraturan perundang-undangan. Di samping itu, dalam praktik, seringkali kepentingan umum menjadi alasan pembenar dalam pengambilalihan tanah masyarakat. Oleh sebab itu, hukum harus mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh atau sebagian warga komunitas. Artinya, jika sesuatu yang dituntut pemenuhannya tersebut berupaya agar hukum tidak hanya mengatur pemberian hak memanfaatkan tanah namun lebih dari itu harus menjamin terwujudnya kesejahteraan rakyat.¹³

Menurut Nurhasan Ismail, arti penting hukum bagi Negara dalam menggerakkan proses pembangunan, yaitu Negara berusaha untuk melaksanakan pembangunan sebagai cara melakukan perubahan yang

¹³Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik, Disertasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 63.

terencana, maka prasyarat yang diperlukan adalah perubahan pola perilaku warga masyarakat dan aparat Negara kearah pola perilaku yang mendukung pembangunan. Upaya untuk menciptakan pola perilaku yang baru hanya dapat dilakukan dengan merubah tatanan hukumnya. Dengan demikian, tuntutan untuk meningkatkan kegiatan pembangunan berarti juga tuntutan terhadap perkembangan, yaitu pertumbuhan dan perubahan aturan hukumnya.¹⁴

Sehubungan dengan itu, perlu pula diketahui bahwa Pasal 6 UUPA menentukan, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa semua hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya sehingga bermanfaat bagi sipemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perorangan dengan kepentingan umum dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan

dihormati dalam kerangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.¹⁵

Secara umum, menurut Maria SW. Sumardjono menyatakan, bahwa "politik pertanahan ditujukan untuk menjamin keadilan bagi semua orang untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh bagian manfaat dari tanah bagi diri sendiri dan keluarganya".¹⁶ Artinya, pada tataran instrumen hukum nasional, seharusnya hak atas tanah adat dari suatu persekutuan hukum adat ataupun hak perorangan dari setiap pribadi tersebut tidak boleh menghalang-halangi hak menguasai dari negara untuk memberikan hak-hak yang lain atas suatu tanah demi suatu kepentingan yang lebih besar dan bermanfaat bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tujuan untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran

¹⁴*Ibid.*, hlm. 66.

¹⁵Reko Dwi Salfutra, *Bahan Ajar Matakuliah Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, Bangka, 2015, hlm. 6.

¹⁶Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Cetakan Pertama, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 21.

segenap rakyat Indonesia. Namun demikian, menurut Ansori Barata menyatakan, bahwa "masalah tanah sebenarnya bukan saja masalah lingkungan dan ekonomi, melainkan juga bersinggungan erat dengan kebudayaan, kemanusiaan dan keadilan. Suatu tinjauan multikompleks ini telah diperhitungkan sebagai hal paling potensial untuk ditinjau kembali semua bentuk regulasinya".¹⁷ Pada akhirnya, keadaan tersebut akan menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya konflik antara masyarakat dengan negara yang memegang kekuasaan dengan hak menguasai negaranya.

Sehubungan dengan problematika hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dipahami bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum itu tidaklah mudah untuk diserasikan, bahkan permasalahan ini menjadi sesuatu yang sulit untuk diselesaikan.

Sebagai upaya meminimalkan potensi terjadinya konflik dalam

pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang semakin kompleks tersebut, maka diperlukan suatu pengaturan yang komprehensif mengenai pengadaan tanah tersebut. Dengan demikian, diharapkan semua potensi permasalahan akan dapat ditekan sekecil mungkin.

Adanya tindakan intimidasi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang sebenarnya sudah terjadi sebelum pengambilan tanah sampai dengan setelah dilakukannya pengambilan tanah. Problematika ini merupakan dampak dari tidak diaturnya mekanisme penentuan pembangunan untuk kepentingan umum. Multi tafsir akan definisi dan ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum dan tidak jelasnya aturan sistem dan mekanisme akses informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengadaan tanah, berdampak pada masalah empiris, yaitu terdapatnya perlawanan yang diberikan oleh masyarakat.

Menurut Subekti, bahwa "dalam suatu sistem yang baik tidak boleh terjadi suatu

¹⁷Ansori Barata, "Editorial: Realita Hutan dan Realita Kehutanan", *Media: Hutan Desa Hutan*, Edisi V, Bulan November-Desember 2006, hlm. 1.

pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut dan juga tidak boleh terjadi duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) di antara bagian-bagian itu”.¹⁸

Menurut Budiono Kusumohamidjojo, bahwa “masalah kepastian hukum hak atas tanah ini merupakan masalah dan kekhawatiran semua subjek hukum, yaitu bagi perseorangan, badan hukum maupun pemerintah”.¹⁹ Perlindungan dan jaminan terhadap kedudukan hak atas tanah masyarakat menjadi acuan untuk mencapai suatu kepastian hukum hak atas tanah.

Menjamin adanya suatu kepastian hukum merupakan upaya melindungi berdasarkan ketentuan umum yang wujudnya ketenteraman, ketertiban, kedamaian dan kesejahteraan yang merupakan fungsi negara sebagai organisasi pemegang kedaulatan rakyat. Dengan kekuasaan yang diberikan kepada negara, dalam hal ini yang

dilindungi adalah subjek hukum yang membawa hak dan kewajiban.

Oleh sebab itu, dari sekian banyak masalah-masalah sosial di dalam masyarakat, harus mampu ditemukan atau diseleksi masalah hukumnya untuk kemudian dirumuskan dan dipecahkan. Bukanlah pekerjaan yang mudah untuk menseleksi masalah hukum dari masalah-masalah sosial lainnya yang sering tumpang tindih dengan masalah hukum dan sukar untuk dicari batasnya. Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa “kemampuan atau keterampilan untuk menseleksi dan kemudian merumuskan masalah hukum harus dikuasai dengan berbekalkan ilmu hukum. Setelah diseleksi, maka masalah hukumnya harus dirumuskan (*legal problem identification*)”.²⁰

Mengingat Indonesia adalah negara hukum, maka pelaksanaan dari ketentuan hukum tentang hak ulayat sekiranya perlu dinaungi suatu instrumen hukum yang lebih jelas, tegas dan bersifat universal dalam arti kata berlaku

¹⁸Subekti, “Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang”, *Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 4*, Tahun IX, Juli 1979, hlm. 349.

¹⁹Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban yang Adil*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 149.

²⁰Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 32-33.

tanpa melihat status sosial, baik di lingkungan masyarakat, maupun di lingkungan negara, sehingga akan tercapai suatu kepastian hukum dan dapat diharapkan menjamin pemanfaatan bagi kesejahteraan serta kemakmuran rakyat.

Sehubungan dengan tersebut, dipahami bahwa negara berkewajiban membangun atau mengembangkan taraf kehidupan warganya, tetapi pada sisi yang lain, negara tidak boleh melanggar hak untuk diperlakukan secara adil ketika menjalankan pembangunan. Jadi, negara wajib untuk membangun, meningkatkan taraf hidup warganya, tetapi tidak boleh melanggar hak warga ketika pembangunan itu dijalankan. Kemudian, sesuatu yang paling perlu mendapat perhatian, perlunya partisipasi warga negara di dalam setiap proses pembangunan dan Negara wajib melibatkan warga di dalam setiap proses pembangunan mulai dari tahap perencanaan hingga pada tahap pengambilan keputusan.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan permasalahan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Terdapatnya problematika hukum yang kompleks dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang, seperti: ketidakjelasan dalam penentuan ganti rugi, perbedaan pemahaman antara masyarakat dengan pemerintah Kota Pangkalpinang atas makna hak kepemilikan atas tanah, dan tidak terdapatnya partisipasi masyarakat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang.
- b. Tidak optimalnya upaya yang dilakukan dalam menghadapi permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang, baik pada tataran regulasi maupun pada tataran implementasi di lapangan.

2. Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, maka penulis ingin menawarkan saran, yaitu:

- a. Diperlukan suatu kejelasan regulasi sebagai patokan dalam penentuan ganti kerugian yang muncul dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan dibutuhkan suatu langkah konkrit dalam penyeragaman pemahaman mengenai konsep kepemilikan hak atas tanah, serta diperlukannya penerapan konsep partisipatif dari masyarakat yang dimulai dari perencanaan hingga pengambilan setiap keputusan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Pangkalpinang.
- b. Perlunya optimalisasi upaya bahwa perlunya suatu bentuk upaya dalam mengatasi problematika hukum pengadaan tanah yang dilakukan dalam menghadapi permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1991. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ansori Barata. "Editorial: Realita Hutan dan Realita Kehutanan". *Media: Hutan Desa Hutan*. Edisi V Bulan November-Desember 2006.
- Bachsani Mustafa. 1988. *Hukum Agraria dalam Perspektif*. Remadja Karya, Bandung.
- Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Cetakan Pertama. CV. Mandar Maju. Bandung.
- Budiono Kusumohamidjojo. 2004. *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban yang Adil*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004.
- Chaizi Nasucha. 1994. *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Kesaint Blanc, Jakarta.
- Cucu Suliswati. 1993. *Aspek-aspek Yuridis dalam Perwakafan*. Sekolah Tinggi Hukum, Bandung.
- Imam Koeswahyono. 2008. *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Jurnal Konstitusi FH Universitas Brawijaya, Malang.
- Leonardo Simangunsong. 2013. *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Tinjauan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan*

- Umum*). *Jurnal Beraja Niti*, Volume 2 Nomor 12 Tahun 2013.
- M. Madalina. 2015. *Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Tinjau dari Teori Hukum Pembangunan*. *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*. Edisi 5 Januari-Juni 2015.
- Magister Ilmu Hukum. 2008. *Pedoman Tesis Magister Ilmu Hukum*. Universitas Jambi. Jambi.
- Maria S.W. Soemardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Kompas, Jakarta.
- Muhammad Bakri. 2007. *Hak Menguasai Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Cetakan Pertama. Citra Media, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cetakan Kelima. Edisi Pertama. Kencana, Jakarta.
- Reko Dwi Salfutra. 2010. *Pengaturan Hak Ulayat dalam Kaitannya dengan Hak Guna Usaha di Indonesia*. Tesis. Universitas Jambi, Jambi.
- , 2015. *Bahan Ajar Matakuliah Hukum Agraria*. Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung, Bangka.
- , 2016. *Perlindungan Taman Nasional Kerinci Seblat dalam Kaitannya dengan Pembangunan Berkelanjutan*. *Jurnal Hukum Progresif*. Volume X Nomor 2 Desember 2016. Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- , Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.
- Subekti. "Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang". *Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 4*. Edisi Tahun IX, Juli 1979.
- Sudikno Mertokusumo. 2007. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Liberty, Yogyakarta.
- , 2007. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty, Yogyakarta.
- Wahyu Candra Alam. 2010. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang dari Satu Hektar dan Penetapan Ganti Kerugiannya (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang)*. Tesis. Universitas Diponegoro, Semarang.