

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Aristoteles memberikan sifat manusia dengan istilah “*zoon politicon*” yang artinya, “pada kodratnya manusia selalu hidup bersama dan berkumpul dengan sesama manusia lainnya, manusia dideskripsikan menjadi makhluk yang suka bermasyarakat. Sifat manusia yang suka bergaul satu sama lain, menyebabkan manusia disebut makhluk sosial”.¹

Apabila melihat dari sisi manusia sebagai makhluk individu atau perseorangan yang juga mempunyai jiwa yang menyendiri, tetapi manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat dipisahkan dari masyarakat. Manusia lahir, hidup berkembang, dan meninggal dunia di dalam masyarakat, sehingga sebagai individu manusia tidak dapat mencapai segala sesuatu yang diinginkannya dengan mudah. Oleh sebab itu, pada zaman modern ini tidaklah mungkin bagi seseorang untuk hidup secara layak dan sempurna tanpa bantuan dari kerja sama dengan orang lain.²

Berdasarkan pernyataan Aristoteles dengan istilahnya “*zoon politicon*”, pada dasarnya berkesinambungan dengan adagium yang berbunyi “*ubi societas ibi ius*” yang artinya “dimana ada masyarakat disitu pasti ada hukumnya atau aturan yang melingkupi kehidupan masyarakat untuk menjaga ketertiban umum”. Pada prinsip “*ubi societas ibi ius*” mencerminkan sifat

¹ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hal.29

² *Ibid.*, hal. 29-30

hukum sebagai pengontrol dalam suatu masyarakat, tetapi pada umumnya menurut Immanuel Kant, bahwa tidak ada satu ahli pun yang dapat mendefinisikan hukum secara valid. Namun menurut Immanuel Kant dalam filsafat hukum merupakan teori tentang bagaimana seharusnya hukum itu dan kenyataannya seperti apa atau Kant melihat hukum dari *Das Sollen* dan *Das Sein* dalam suatu perkembangan hukum dalam satu negara agar bisa mengatur masyarakatnya sehingga hukum dapat mengontrol suatu perkembangan dan pertumbuhan yang berkesinambungan.³

Dalam perkembangan hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor yang terletak pada berbagai hal seperti bidang sejarah negara tersebut, keadaan politik, keadaan sosial, budaya, ekonomi, dan keadaan waktu yang terus berjalan mengubah dinamika hukum yang terjadi di masyarakat.⁴ Mengenai sejarah negara tersebut, terlebih khusus tentang asal mula tanah di Indonesia pada tanggal 24 September 1960 merupakan tanggal yang bersejarah, karena disahkan oleh Presiden Pertama Republik Indonesia Soekarno yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”).⁵

Pada prinsipnya tujuan negara Republik Indonesia tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) pada alinea keempat

³ Lili Rasjidi dan Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2004), hal.54

⁴ Daniel Khumarga, *Persamaan dan Nuansa Perbedaan Antara Corak Peradilan Tata Usaha Negara Perancis, Belanda, Dan Indonesia*, volume 3rd, ser. 2 (Jurnal Ilmiah UPH:1999): hal. 76-77

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 1

yang menyatakan bahwa, Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu cara untuk memajukan kesejahteraan umum bagi warga negara adalah terpenuhinya kebutuhan dasar yang melekat pada manusia secara abadi yakni sebuah tempat tinggal yang layak atau rumah yang tidak lepas dari kebutuhan manusia sebagai wadah dalam menjalankan segala aktivitas hidupnya, karena tanpa adanya tanah tidak akan mungkin sebuah pembangunan untuk kepentingan umum terealisasikan.

Dalam hukum tanah arti kata dari “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Jika mengartikan Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang dibaca secara gramatikal, bahwa “tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan atau dimanfaatkan.⁶

Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak akan dapat dipisahkan dari manusia.⁷ Dari zaman dulu sampai zaman sekarang, tanah sangat terikat dengan kehidupan manusia. Bahkan setiap pelosok daerah, wilayah, bahkan bangsa memiliki aturan-aturan atau norma-norma yang mengatur tentang penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah untuk hidup dan

⁶ *Ibid.*, hal. 18-19

⁷ G Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah: Jaminan UUPA bagi keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1984), hal.1

kehidupan. Aturan tersebut secara kompleks mengakomodasi kepentingan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁸

Pada hakikatnya Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan dasar dari pelaksanaan UUPA yang berisi, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Sedangkan dalam UUPA pasal ini diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) bahwa, “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.” Landasan yang tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang diturunkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.⁹

Kemajuan suatu negara dapat dilihat dari suatu tingkat kemajuan pembangunan infrastrukturnya demi mewujudkan kemakmuran rakyat, oleh karena itu pemerintah terus melakukan pembangunan nasional. Seiring dengan pembangunan nasional, jumlah penduduk Indonesia dari tahun ke tahun terus bertambah, khususnya di daerah perkotaan terutama DKI Jakarta, dimana DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara membuat semakin tingginya

⁸ Rinto Manulang, *Segala Hal Tentang Tanah, Rumah, dan Perizinannya*, (Jakarta: Buku Pintar, 2011), hal 6.

⁹ Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hal.40

arus urbanisasi ke kawasan perkotaan seperti DKI Jakarta.¹⁰ Oleh karena itu, semakin tingginya arus urbanisasi maka terjadi keterbatasan pada kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Keterbatasan tersebut contohnya bertambahnya kebutuhan mengenai fasilitas-fasilitas umum seperti fasilitas Bandar Udara, jalan tol, jalur khusus *public transport*, Rusun bagi rakyat yang tidak memiliki tempat tinggal dan lain-lain.

Pada prinsipnya kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum nasional. Dalam hukum nasional, perlindungan hukum hak milik ini diatur dalam Pasal 28 H Ayat (4) UUD 1945 bahwa pada dasarnya “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Kemudian peraturan dalam Pasal 37 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (“UU HAM”) bahwa, “pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umumnya, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera atas pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah sebagaimana diatur juga dalam Pasal 20 UUPA bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha),

¹⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Permata Aksara, 2010), hal.372

yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.¹¹

Namun, pada prinsip dasarnya tanah juga memiliki fungsi sosial seperti yang diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa diacbut justru karena tanah memiliki fungsi sosial dan seperti yang telah dituliskan di atas juga bahwa dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bahwa kekayaan nasional tersebut dikuasai oleh negara dan diepergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹²

Dalam hal pengadaan tanah diartikan menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (“UU **Pengadaan Tanah**”) bahwa, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak disini ialah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah dimana objek pengadaan tanah diartikan sebagai benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai dalam hal ini seperti rumah masyarakat atau tanah dari masyarakat yang mempunyai nilai sehingga diberikan ganti rugi yang layak.

¹¹ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2004), hal 30.

¹² Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, Penegak Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hal.3

Dalam Praktiknya secara normatif, pengadaan tanah selalu menyangkut 2 (dua) sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu pertama pengadaan tanah oleh kepentingan pemerintah untuk kepentingan umum dan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan masyarakat. Di satu sisi, pihak pemerintah atau dalam hal ini sebagai penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan.¹³

Pihak masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena masyarakat memiliki lahan yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan.¹⁴ Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan lahan atau tanah sebagai sumber penghidupan.¹⁵ Oleh sebab itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

Berlandaskan dua dimensi tersebut antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat bentuk dari pelaksanaan pengadaan tanah yang didasarkan pada musyawarah masih sering menimbulkan berbagai masalah pertanahan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Permasalahan tersebut disebabkan dua faktor utama;

¹³ *Ibid.*, hal. 129-131

¹⁴ *Ibid.*, hal. 132

¹⁵ Maria Sumardjono, *Op.Cit.*, hal. 32

1. Rendahnya tawar-menawar antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, didukung pula dengan adanya unsur Pemerintah dalam Panitia Pengadaan Tanah;
2. Apabila tidak tercapai kata sepakat atau mufakat dalam pembebasan atau pelepasan tanah, proyek pengadaan tanah tersebut tetap harus berjalan dan ditindaklanjuti.

Berdasarkan dua faktor tersebut terjadi pada kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembuatan jalur utama akses masuk ke arah Pelabuhan Internasional Tanjung Priok yang menyebabkan perselisihan antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam kasus tersebut Pemerintah akan melakukan pencabutan hak atas tanah sebagai jalan terakhir dari tindak lanjut pengadaan tanah, hal-hal tersebutlah yang menjadi dilema dalam permasalahan pengadaan tanah pada kasus akses pembangunan tol Tanjung Priok dan dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945, serta UU HAM sebagaimana dalam putusan tersebut dalam pokok perkaranya bahwa tidak terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak.

Salah satu yang mengandung benturan terhadap pelanggaran yang terkait dengan UU Pengadaan Tanah dimana pihak pemerintah tidak memiliki kewenangan yang valid dalam mengeksekusi program pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada kasus proyek pembangunan jalan tol tanjung priok pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara pada tanggal 19 Agustus 2014. Tol Tanjung Priok dibuat dengan tujuan untuk kebutuhan dari aspek

pembangunan infrastruktur negara dalam bidang ekonomi untuk mengontrol kontainer keluar-masuk pelabuhan sehingga manajemen transportasi pelabuhan di Tanjung Priok akan semakin baik dan bisa disetarakan dengan manajemen pelabuhan-pelabuhan besar di berbagai negara maju seperti Singapura, Hong Kong, dan Australia.¹⁶

Dalam kasus tersebut, penyimpangan kewenangan Panitia Pengadaan Tanah (“P2T”) sangat merugikan bagi pihak pemegang hak atas tanah sebab P2T tidak merealisasikan secara musyawarah tentang nilai ganti kerugian dari pengadaan tanah tersebut yang dilakukan tanpa izin dan tanpa sepengetahuan para masyarakat yang mempunyai hak milik atas tanah tersebut sehingga menimbulkan sebuah kerugian bagi pihak masyarakat.

Pembahasan mengenai ganti rugi pengadaan tanah, pembebasan mengenai masalah-masalah akibat benturan kepentingan kurang mendapatkan perhatian. Pengaturan yang mengandung benturan kepentingan tersebut menjadi bahan yang hangat untuk diperdebatkan dalam setiap musyawarah antara pemerintah dengan masyarakat yang terkena lokasi pengadaan tanah. Pengaturan ini perlu diimplementasikan lebih produktif agar tidak terjadi sebuah penyimpangan terhadap kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat.

¹⁶ Lasman Simanjuntak, *Transportasi Pelabuhan Tanjung Priok akan Semakin Baik, Proyek Tol Pelabuhan Selesai Maret 2017*, diakses pada website <http://www.emaritim.com/2016/03/transportasi-pelabuhan-tanjung-priok.html> pada tanggal 19 Mei 2017

1.2 Rumusan Masalah

Adapun mengenai pokok-pokok permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah untuk kasus Pembangunan Jalan Tol Akses Tanjung Priok dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk mencapai kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan, menganalisis dan menemukan kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Akses Tanjung Priok dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.
2. Mendeskripsikan, menganalisis, dan menemukan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk mencapai kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan penulis dalam pembuatan skripsi ini mempunyai 2 (dua) manfaat, yaitu:

1. Manfaat teoritis: penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum mengenai pengadaan tanah pada khususnya.

2. Manfaat praktis: penulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi instansi yang melakukan pengadaan tanah dalam kasus ini seperti Menteri Pekerjaan Umum, Gubernur DKI Jakarta, Wali Kota Jakarta Utara, Dirjen Bina Marga, Badan Pertanahan Nasional, atau Panitia Pengadaan Tanah lain dalam Pembangunan Jalan Tol Akses Tanjung Priok Jakarta Utara untuk menyempurnakan pengadaan tanah berikutnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistem penulisan yang menggambarkan isi tulisan ini dibagi dalam lima bab, yang masing-masing bab berisi tentang:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan hal-hal yang menjadi latar belakang dari permasalahan yang ada. Kemudian terdapat perumusan masalah yang dibahas, tujuan dilakukannya penelitian ini, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori meliputi empat sub Bab, antara lain yang pertama tentang Pengertian Hukum Tanah, kedua tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, ketiga tentang pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan keempat Pengadaan Tanah menurut Hukum Nasional. Landasan Konseptual isinya antara lain pengertian-pengertian yang membatasi penulisan penelitian agar tidak keluar dari topik yang

dibahas. Pengertian yang digunakan dalam penelitian ini seperti Aspek Hukum Tanah, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, dan lain-lain.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai jenis penelitian, macam penelitian, tipe penelitian yang digunakan, jenis data, prosedur perolehan bahan penelitian, dan sifat analisis. Bahan-bahan yang digunakan dibagi menjadi tiga macam, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif dan sifat analisisnya adalah sifat analisis kualitatif. Kemudian penulis menggunakan pendekatan pada undang-undang, konsep dan kasus.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam bab ini akan berisi mengenai analisis yang dilakukan oleh penulis terhadap 2 hal, yaitu: (a) mengenai kesesuaian pelaksanaan pengadaan tanah untuk kasus Pembangunan Jalan Tol Akses Tanjung Priok dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, (b) tentang kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk mencapai kesepakatan mengenai besarnya ganti kerugian.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini akan disampaikan kesimpulan dan saran sebagai solusi berdasarkan hasil pemikiran penulis terhadap permasalahan yang dibahas.