

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah di dalam kehidupan manusia mempunyai fungsi yang sangat penting. Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya selalu memerlukan tanah, baik itu digunakan untuk tempat tinggal maupun untuk dijadikan sarana guna memenuhi kebutuhan pangan, papan, dan kebutuhan yang sifatnya religius.

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya termasuk perekonomiannya, masih bercorak agraris dan sebagian penduduknya hidup dari hasil pertanian, maka tanah memegang peranan utama sebagai modal dasar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat. Untuk mengusahakan agar tanah dapat memberikan manfaat bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat diperlukan adanya aturan-aturan yang menyangkut mengenai kepemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah. Untuk itu maka Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-undang Dasar 1945 tersebut maka oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 24 September 1960 telah diundangkan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau UUPA.

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menjadi dasar hukum bagi pembentukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang disahkan pada tanggal

24 September 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang disebut dengan UUPA. UUPA merupakan pedoman pokok untuk mengatur masalah pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka menciptakan masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak tanah bagi rakyat sepenuhnya.

Tanah merupakan permukaan bumi sebagai tempat manusia hidup dan berkembang, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya, yang berakibat timbulnya masalah-masalah tanah, yang kerap kali menimbulkan perselisihan-perselisihan bahkan peperangan.

Masalah tanah adalah sangat aktual bagi kehidupan manusia dimana saja, terutama dalam pembangunan. Berdasarkan pengamatan atas pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, memberikan gambaran bahwa masalah tanah adalah

Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis yang dapat menimbulkan goncangan dalam masyarakat, tanah pula sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Persoalan yang paling kontroversial mengenai masalah pertanahan adalah masalah pengambilan tanah kepunyaan penduduk untuk keperluan proyek pembangunan yang biasa dikenal dengan sebutan pembebasan tanah.

Timbulnya masalah-masalah tanah bukannya disebabkan karena tidak adanya peraturan perundangan yang memadai, bukannya tidak ada manusia yang mampu melaksanakannya, melainkan lebih banyak disebabkan oleh kurangnya menguasai dan menghayati bidang keagrariaan/pertanahan, sehingga dalam pengamalannya terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Maka dalam hal ini diperlukan cara pandang dan pola pikir yang terarah.¹

Tanah sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia karena kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah. Manusia hidup diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan mengolah tanah. Manusia tidak dapat hidup tanpa adanya tanah, manusia pasti membutuhkan tanah dalam setiap kehidupannya. Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia dan suatu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan harus sesuai atau tidak bertentangan dengan kepentingan umum, kepentingan umum sendiri mempunyai

pengertian kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sehingga dalam setiap pemanfaatan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Persoalan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupannya adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan dimasa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. Akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.²

Indonesia sebagai negara yang berkembang sedang giat melakukan pembangunan yang membutuhkan tanah sebagai sumber daya dan ruang pembangunan. Kebutuhan tersebut antara lain meliputi pembangunan perumahan industri, jalan, serta pembangunan fasilitas lain yang berkaitan dengan kehidupan manusia baik sebagai individu maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pembangunan perumahan serta pembangunan fasilitas lain yang dilakukan oleh pemerintah atau oleh pihak swasta memang membutuhkan tanah yang luas dan harus pada tempat yang sudah ditentukan, walaupun berada pada pemukiman penduduk maupun areal persawahan milik penduduk. Masyarakat sering kali terkelabui oleh instansi pemerintah atau pihak swasta yang

² Abdurrahman, 1991. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 7.

menangani suatu proyek pembangunan dengan menjadikan tanah-tanah penduduk sebagai obyek pembangunan.

Pelaksanaan perolehan tanah melalui pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta sering kali menimbulkan kendala-kendala dan kerugian-kerugian bagi pemilik tanah, karena yang sering menjadi kesulitan banyak usaha-usaha swasta yang selalu mengatasnamakan kepentingan umum, dengan memanfaatkan “pembebasan tanah” dengan memaksakan suatu jumlah ganti rugi yang kecil dan kemudian setelah dimatangkan menjualnya dengan harga yang berlipat ganda, sedangkan pemilik semula sama sekali tidak mendapatkan keuntungan dari penjualan tersebut.³

Masyarakat seringkali menjadi pihak yang dirugikan dalam masalah pengadaan tanah, seperti kurang tingginya nilai jual tanah, fasilitas yang akan dibangun kurang menguntungkan bahkan merugikan masyarakat pemilik tanah terdahulu dan lain sebagainya. Karena mengingat bahwa pelaksanaan pembangunan selain harus mengingat tentang penataan wilayah juga harus mengingat kesejahteraan masyarakat sekitar, jadi pembangunan yang akan dilaksanakan dapat menguntungkan semua pihak.

Penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan, guna mengetahui jalannya proses pengadaan tanah baik untuk kepentingan pemerintah atau untuk kepentingan pihak swasta. Penelitian ini akan diarahkan kepada pengadaan tanah untuk pembangunan proyek perumahan oleh pihak swasta.

Kabupaten Sleman sedang giat melakukan pembangunan fisik dan fasilitas umum, serta tidak ketinggalan pembangunan perumahan-perumahan yang sekarang sudah banyak sekali nampak di Kabupaten Sleman. Pembangunan perumahan tersebut juga tidak terlepas dari peran serta swasta dalam hal ini pengelola pembangunan perumahan dalam memberikan modalnya untuk ditanamkan di Kabupaten Sleman.

Penelitian mengenai pengadaan tanah untuk perumahan sangat penting dilakukan mengingat kebutuhan perumahan semakin meningkat. Tertarik dengan permasalahan tersebut, penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan judul "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI KABUPATEN SLEMAN". (Studi Kasus Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri Kelurahan Sidokarto Kecamatan Godean Kabupaten Sleman).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri di Kabupaten Sleman?
2. Hambatan-hambatan apa yang ditemui dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut maka dapat dimunculkan beberapa tujuan penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah khususnya instansi yang terkait dengan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dan Kantor Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman dalam mengawasi pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan.
- b. Diharapkan dapat menambah pustaka bagi yang ingin mengetahui, mempelajari secara lebih mendalam mengenai masalah ini dan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dalam bidang agraria khususnya mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan.

E. Tinjauan Pustaka

Pengadaan tanah berdasarkan rumusan ketentuan pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2007

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kota

adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Pengadaan tanah untuk penanaman modal oleh swasta harus memperhatikan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang bagi maksud pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Pemerintah juga mempunyai rencana tata ruang yang harus dipatuhi oleh pihak yang akan melakukan pembangunan di wilayah tertentu.

Rencana penataan ruang termuat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang bagi maksud pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan dalam pasal 7 Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa untuk mencapai tujuan penataan ruang dilaksanakan berdasarkan tiga pendekatan, yaitu :

1. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung dan kawasan budaya.
2. Penataan ruang berdasarkan aspek administratif, meliputi ruang wilayah nasional, wilayah propinsi, daerah tingkat I, dan wilayah kabupaten/ Kotamadya daerah tingkat II.
3. Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, perkotaan dan kawasan tertentu.

Pembangunan yang dilakukan bukan oleh pemerintah, maka proses peralihan haknya dengan menggunakan proses jual beli, tukar menukar atau dengan cara yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan, sekalipun kelihatannya persoalan ini hanya bersifat keperdataan dan diselesaikan dengan kebebasan para pihak yang masih ada persoalan yang perlu diperhatikan, bilamana pihak yang ingin mendapatkan tanah adalah pihak yang tidak boleh mempunyai hak milik, sedang tanah yang diperlukan berstatus hak milik maka penyelesaiannya tentu tidak dapat ditempuh melalui suatu peralihan hak biasa seperti jual beli.⁴

Pengadaan tanah untuk kepentingan pihak swasta selain berhubungan dengan tanah warga masyarakat sebagai obyek pembangunan juga, memperhatikan masalah penataan wilayah yang hal tersebut berkaitan dengan izin lokasi.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pengertian Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Adapun peraturan yang mengatunya adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 tentang Izin Lokasi, dalam pasal 3 dinyatakan :

“Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya”.

Sebagaimana diatur pula dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan, Pertanahan Nasional Nomor 462-98 tanggal 9-01-1996 tentang larangan pembebasan tanah bagi perusahaan-perusahaan yang tidak berdasarkan izin lokasi yang menyatakan :

- (1) Melarang perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki izin lokasi dengan cara dan bentuk apapun melakukan kegiatan perolehan/penguasaan tanah.
- (2) Melakukan upaya pemberantasan dan pencegahan praktek calo dan spekulasi tanah yang merugikan para pemilik tanah dan menyulitkan perolehan tanah bagi pengusaha yang memiliki izin lokasi.

Perumahan dan pemukiman adalah merupakan kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia. Kondisi yang dapat mendorong pembangunan perumahan perlu diciptakan agar peningkatan harkat dan martabat manusia dapat terwujud.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, disebutkan mengenai tujuan penataan perumahan dan pemukiman yang akan dibangun, Pasal 4 menyebutkan bahwa penataan perumahan dan pemukiman bertujuan :

1. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia,

2. Dalam rangka peningkatan dan pemertanian kesejahteraan masyarakat

2. Mewujudkan perumahan dan pemukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur.
3. Memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional.
4. Menunjang pembangunan dibidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang-bidang lain.

Menurut Pasal 1 butir 1 Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal, dinyatakan :

“Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak”.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) (2) dan (3) keputusan tersebut juga dinyatakan:

- (1) Perolehan tanah oleh perusahaan hanya boleh dilakukan diareal yang telah ditetapkan didalam izin lokasi.
- (2) Perolehan tanah dilakukan secara langsung antara perusahaan dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah atas dasar kesepakatan.
- (3) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perolehan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Terdapat keterkaitan antara penanam modal, perusahaan, perolehan tanah serta izin lokasi, keterkaitan tersebut terlihat dalam beberapa larangan perusahaan dalam memperoleh tanah, sebagai berikut :

1. Melarang perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki izin lokasi dengan cara dan bentuk apapun melakukan kegiatan perolehan/ penguasaan tanah.
2. Melakukan upaya pemberantasan dan pencegahan praktek calo dan spekulasi tanah yang merugikan para pemilik tanah dan menyulitkan perolehan bagi

perusahaan yang memiliki izin lokasi

Pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah atau oleh pihak swasta harus memikirkan adanya rasa keadilan antara pemerintah atau pihak swasta sebagai pengelola pembangunan dengan masyarakat sebagai pemilik tanah yang akan dijadikan proyek pembangunan, sehingga tidak ada lagi pihak yang dirugikan dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam hal pembangunan, dan dalam setiap pelaksanaan pembangunan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Proses industrialisasi merupakan gejala yang tidak dapat dielakkan dalam pembangunan negara kita, kegiatan ekonomi memunculkan tiga pelaku yakni negara/pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, yang masing-masing mempunyai posisi tawar-menawar yang berbeda karena perbedaan dalam akses politik berkenaan dengan sumber daya alam berupa tanah yang terbatas. Kedudukan yang tidak seimbang dalam posisi tawar menawar diantara masyarakat dan pihak swasta lebih dikukuhkan dengan adanya kewenangan pembuat kebijakan untuk merancang kebijakan yang bias terhadap kepentingan kelompok kecil masyarakat tersebut dalam upaya penguasaan dan pemanfaatan tanah.⁵

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tata ruang.

kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah pembangunan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.⁶

Peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan untuk dapat mengatur hal tersebut dan aparat penegak hukum yang mempunyai kewibawaan yang dapat menerapkan aturan tersebut kepada masyarakat, sehingga benar-benar akan tercipta masyarakat yang adil dan sejahtera.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Dusun Jetak II Kelurahan Sidokarto Kecamatan Godean Kabupaten Sleman, karena Perumahan Sidokarto Canggih Asri berada di wilayah Kelurahan Sidokarto Kecamatan Godean dan di wilayah Kecamatan Godean banyak kegiatan pembangunan perumahan oleh pihak swasta.

2. Cara Pengambilan Sampel

Pengambilan sampel dilakukan dengan purposive sampling yaitu dengan menunjuk langsung sampel yang akan diteliti berdasarkan kriteria tertentu guna mendapatkan data atau informasi dari obyek tersebut.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

- 1) Diperoleh dari penelitian lapangan yaitu mencari data dan melakukan peninjauan langsung lapangan dan melakukan

wawancara dengan pihak-pihak yang terkait guna memperoleh data yang berupa fakta.

Dalam penelitian ini mengambil pembangunan Perumahan Sidokarto Canggih Asri yang terletak di Dusun Jetak II Kelurahan Sidokarto Kecamatan Godean Kabupaten Sleman sebagai obyek penelitian.

b. Data Sekunder

1) Bahan hukum primer

Diperoleh dari penelitian kepustakaan yaitu memperoleh data dengan membaca peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2) Bahan hukum sekunder

Diperoleh dari penelitian kepustakaan yaitu memperoleh data dengan membaca buku sebagai referensi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Narasumber

Beberapa narasumber:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman
- 2) Kepala Kantor Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman
- 3) Kepala Kantor Kecamatan Godean
- 4) Kepala Desa Sidokarto

- 5) Kepala Dusun Jetak II
 - 6) Kepala PT Sekawan Canggih Karya Utama
5. Metode Analisis Data

Dalam penulisan ini penulis menggunakan metode analisis deskriptif yaitu menjelaskan dan menggambarkan secara tepat sesuatu yang telah didapatkan dari penelitian dilapangan kemudian diambil kesimpulannya. Pengambilan kesimpulan dengan metode deduktif yaitu pembahasan data yang bersifat umum kepada kesimpulan yang bersifat khusus.