

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia. Kebutuhan tersebut akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia. Pemenuhan kebutuhan akan rumah bagi masyarakat tidaklah mudah, terutama mereka yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Menurut Sensus Ekonomi Nasional (Susenas) 1995, sebanyak 8,14% dari sekitar 45 juta rumah tangga di Indonesia hidup menumpang pada kerabatnya. Hal ini tidak terlepas dari ledakan permintaan akan rumah selama 30 tahun terakhir di kota-kota besar membuat harga tanah dan rumah membumbung tinggi, jauh di luar jangkauan kebanyakan orang.

Rumah adalah kebutuhan dasar yang bersifat struktural. Perbaikan mutu hidup masyarakat yang diwujudkan dalam pembangunan nasional harus diikuti dan disertai perbaikan perumahan secara seimbang. Perbaikan bukan saja dalam pengertian kuantitatif, tetapi juga dalam pengertian kualitatif dengan memungkinkan terselenggaranya perumahan sesuai dengan hakekat dan fungsinya. Upaya pengadaan perumahan tidak harus diwujudkan dalam pemilikan tanah, akan tetapi sekurang-kurangnya dapat diwujudkan dalam mendapatkan kesempatan mempergunakan rumah. Pengadaan perumahan khususnya di daerah padat penduduk perlu memperhatikan keterbatasan lahan sehingga suatu pembangunan rumah susun menjadi salah satu alternatif.

Rumah merupakan kebutuhan dasar manusia setelah pangan dan sandang. Selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam atau cuaca dan makhluk lainnya, rumah juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jatidiri. Perumahan dan permukiman merupakan salah satu sektor yang strategis dalam upaya membangun manusia Indonesia yang seutuhnya. Selain sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, perumahan dan permukiman, “papan” juga berfungsi strategis di dalam mendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi akan datang yang berjiwa diri Indonesia yang memiliki kesadaran untuk selalu menjalin hubungan dengan sesama manusia, lingkungan tempat tinggalnya serta senantiasa mengingat akan Tuhannya.

Tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia, sehingga setiap aktivitas manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya tidak terlepas dari tanah, sementara luas tanah yang semakin terbatas. Hal ini dibarengi dengan kegiatan pembangunan yang semakin meningkat, dimana tanah sebagai salah satu modal dasar pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Semakin terbatasnya luas tanah yang tidak lain adalah dampak dari pembangunan demi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Sebagai contoh adalah pembangunan fasilitas pendidikan, kesehatan, sarana fasilitas publik sampai pembangunan perumahan itu sendiri.

Pembangunan pembangunan tersebut di atas tidak lepas dari

mulai dari kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat akan fasilitas umum sampai masalah perizinan dan pengadaan tanah sendiri.

Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyatakan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu 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.

Sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, kebijaksanaan nasional pertanahan dikembangkan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tujuan UUPA tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemakmuran dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa hak menguasai dari Negara atas tanah dimaksudkan memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut bumi, air dan ruang angkasa.

Penjabaran wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut mengandung pengertian tentang perlunya peranan yang aktif dari Pemerintah dalam mengatur penguasaan tanah dan penataan penggunaan tanah. Karena dengan pengaturan terhadap dua aspek kebijaksanaan di bidang pertanahan tersebut, pemanfaatan tanah dapat ditujukan kearah pencapaian tujuan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila.

Persoalan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupan adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan di masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan perkebunan.

Bicara mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, warga masyarakat sering kali menjadi pihak yang dirugikan, seperti kurang besarnya nilai jual tanah, fasilitas yang akan dibangun kurang menguntungkan bahkan merugikan masyarakat pemilik tanah sendiri. Masyarakat kel

pembangunan selain harus mengingat tentang penataan wilayah juga harus mengingat kesejahteraan masyarakat sekitar, jadi pembangunan yang akan dilaksanakan dapat menguntungkan semua pihak.

Faktor-faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan proyek-proyek pembangunan adalah :

1. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.
2. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan¹.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:

- (a). pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau
- (b). pencabutan hak atas tanah.

Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar memutar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

¹ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1991. Hlm. 11.

Hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang Undang Pokok Agraria bahwa "tanah berfungsi sosial", kepentingan seseorang/ badan hak atas tanah sebagai sumber hidup dan sebagainya tidak diabaikan karena berhadapan dengan kepentingan umum, oleh sebab itu dilaksanakannya pengadaan tanah melalui musyawarah dan diberikan ganti rugi berupa uang, benda maupun fasilitas lainnya.

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip negara menguasai, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, atas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas²

Kabupaten Sleman pada saat sekarang ini tengah giat dalam melakukan pembangunan fisik dan berbagai fasilitas umum, serta tidak ketinggalan pembangunan perumahan-perumahan yang sekarang sudah banyak sekali terlihat. Pembangunan tersebut tidak terlepas dari peran serta pihak swasta dalam hal ini pengelola pembangunan perumahan dalam memberikan modalnya untuk ditanamkan di kabupaten Sleman.

Pengertian mengenai perumahan umum dengan perumahan *real estate* jelas sekali perbedaannya, perumahan *real estate* mempunyai nilai lebih dari segi penataan, harga, arsitektur, fasilitas dan tipe rumah itu sendiri, sedangkan perumahan umum kurang dari beberapa segi di atas. Perumahan *real estate* hanya diperuntukkan bagi golongan ekonomi atas, sedangkan perumahan umum

² Maria S.W, Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, hlm 42

diperuntukkan untuk golongan ekonomi bawah dan menengah, tetapi tidak menutup kemungkinan bagi golongan ekonomi atas untuk memilikinya.

Tujuan pembangunan perumahan dalam jangka panjang ditujukan agar setiap keluarga menempati suatu rumah yang layak serta dapat menjamin ketentraman hidup. Suatu perumahan dan permukiman haruslah memberikan ciri kehidupan sesuai dengan karakteristik masyarakatnya.

Ditinjau dari struktur masyarakat, pola permukiman yang ideal adalah pemukiman yang bentuk perumahan, sarana umum, fasilitas sosial, maupun penataannya menunjang perwujudan dan cita-cita dari masyarakat itu sendiri. Pemukiman harus mencerminkan adanya hidup kekeluargaan, tingkat derajat yang sepadan, kerukunan beragama dan mendorong terwujudnya kegotongroyongan serta kemanfaatan bersama dalam kegiatan kebudayaan/kesenian, oleh raga kesejahteraan keluarga dan pemeliharaan lingkungan.³

Pengaturan tentang perumahan *real estate* dengan perumahan umum pada dasarnya sama, hanya perumahan *real estate* biasanya dikembangkan oleh pihak swasta, sedangkan perumahan umum dapat dikembangkan oleh pihak pemerintah maupun swasta. Pada akhirnya pengaturan perumahan dan permukiman bertujuan:

1. Mengatur berbagai aspek perumahan dan permukiman agar tersusun suatu system pengaturan yang terpadu untuk memperlancar perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pengadaan perumahan dan permukiman untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat, terutama bagi

³ Soetanto, Bekasidjo, B. (1980). *Perencanaan dan Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. Jakarta: PT Gramedia.

- yang berpenghasilan rendah. Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak, berkelanjutan, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan.
2. Mewujudkan tertib penyelenggaraan pembangunan Perumahan dan permukiman.
 3. Mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman.
 4. Meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah perkotaan dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Daerah Perkotaan, serta kelestarian lingkungan untuk menciptakan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, serasi dan seimbang.
 5. Mendorong Pemerintah Daerah untuk lebih berperan aktif dalam mewujudkan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak terutama bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Perusahaan pengembang perumahan adalah perusahaan yang bergerak di bidang perumahan, dengan menyediakan perumahan beserta dengan fasilitas penunjang, bertujuan mendapatkan keuntungan dari penjualan unit rumah yang disediakan kepada para konsumen. Perusahaan pengembang perumahan tersebut tergabung dalam Real Estate Indonesia (REI).

Mengingat prinsip-prinsip dasar UUPA di atas, pembangunan perumahan, jalan serta fasilitas-fasilitas umum yang dilakukan oleh pihak pemerintah dan juga oleh pihak swasta memang tidak membutuhkan lahan tanah yang tidak sedikit dan harus pada tempat yang sudah ditentukan. Pada kenyataannya

masih subur dan produktif bagi kesejahteraan rakyat. Hal ini menjadi tanda tanya besar, mengapa pembangunan perumahan tetapizinkan walaupun berada pada pemukiman penduduk maupun areal persawahan atau perkebunan milik warga masyarakat yang masih subur akan hasil-hasil pertanian dan perkebunan. Penelitian mengenai pengadaan tanah untuk perumahan sangat penting dilakukan, mengingat kebutuhan masyarakat akan perumahan semakin meningkat seiring dengan laju pertumbuhan penduduk. Atas dasar permasalahan inilah penulis tertarik untuk membahas tentang "PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI GREEN APRILLIA" (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Green Aprillia Estate Kelurahan Ambar Ketawang Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan Green Aprillia Estate di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana dampak dari pembangunan perumahan Green Aprillia Estate terhadap kehidupan masyarakat sekitarnya?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Tujuan Obyektif

Mengetahui bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Green Aprillia Estate dan untuk mengetahui prosedur pemberian ganti rugi kepada warga yang tanahnya digunakan untuk lokasi perumahan.

2. Tujuan Subyektif

Mendapatkan data yang lengkap sebagai salah satu persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini kiranya dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Praktis

Diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah, khususnya instansi terkait dengan kantor Badan Pertanahan Nasional dalam mengawasi pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan.

2. Teoritis

Diharapkan dapat menambah pustaka bagi siapa saja yang ingin mengetahui, mempelajari dan meneliti secara lebih mendalam mengenai masalah ini dan dapat memberikan tambahan pemikiran ilmu pengetahuan

E. Tinjauan Pustaka

Usaha penataan kembali pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka tata guna tanah mengalami tantangan, oleh karena pertumbuhan kota dan penyempitan desa berlangsung tidak terencana terlebih dahulu.

Banyak penanam modal yang menginginkan tanah untuk tempat usahanya, bahkan tanah yang mereka butuhkan tidak sedikit sebagai contoh, sebuah perusahaan pengembang perumahan tidak mungkin hanya membutuhkan tanah kecil untuk menjalankan proyeknya. Pembangunan pabrik juga akan membutuhkan lahan yang begitu besar, hal tersebut sangat terkait dengan tata ruang, karena pembangunan akan lebih terarah, sehingga tidak ada lagi pembangunan yang menggunakan lahan-lahan pertanian yang masih subur.

UUPA sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi:

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

Menegaskan perlunya perencanaan penggunaan tanah. Hal ini dipertegas lagi oleh Pasal 14 UUPA, berbunyi :

- (1). Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) pemerintah dalam rangka dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rancangan umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :
 - a) untuk keperluan negara,
 - b) untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa,
 - c) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain.
 - d) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta kesejahteraan,
 - e) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.
- (2). Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) Pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3). Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) Pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai I
dari Presiden, Daerah Tingkat II, dan Gubernur.

bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Tanah dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam yang utama karena itu kita sebagai warga Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk selalu memelihara kelestariannya serta memanfaatkannya secara efektif dan efisien. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 15 UUPA yang berbunyi :

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, Badan Hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi yang lemah”.

Pasal 18 UUPA menyebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi kerugian yang layak dan menurut dengan cara yang diatur dalam Undang-undang.

Usaha mencapai sasaran pembangunan dibidang pertanahan, pemerintah telah menetapkan kebijaksanaan melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 yang menyatakan :

Agar pemanfaatan tanah sungguh-sungguh membantu usaha peningkatan kesejahteraan rakyat, serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial maka disamping menjaga kelestariannya perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.

Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 pada Bab IV butir f digariskan bahwa :

Penataan penguasaan tanah oleh Negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Mengingat hal yang telah digariskan tersebut, maka kelembagaan pertanahan disempurnakan agar makin terwujud sistem pengolahan pertanahan yang terpadu, serasi efektif dan efisien yang meliputi pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan, perencanaan dibidang pertanahan serta kegiatan pelayanan. Kegiatan pengembangan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan dan ditunjang dengan perangkat analisis dan perangkat informasi pertanahan yang baik.

Perintah untuk mengadakan perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah telah diamanatkan dalam UUPA Pasal 14 yaitu bahwa pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk berbagai keperluan.

Berkenaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan menurut ketentuan hukum yang berlaku di negara kita sekarang dapat dilakukan dengan melalui dua saluran yaitu :

1. Pembebasan Tanah (Prijsgeving)

Pembebasan Tanah ialah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/penguasa hak atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

2. Pencabutan Hak-hak atas Tanah (Onteigening)

Pencabutan hak adalah pengambilan tanah kepunyaan seseorang pihak atau

negara, seperti halnya yang dilakukan oleh pemerintah

hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.⁴

Pengadaan tanah untuk penanaman modal oleh swasta terdapat keharusan 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 para 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 fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, perkotaan, dan kawasan tertentu.
3. Penataan ruang berdasarkan aspek administratif, meliputi ruang wilayah nasional, wilayah propinsi, daerah tingkat I, dan wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II.

⁴ H. Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia* (Edisi Revisi), PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 25.

Menurut Pasal 31 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan pemukiman juga disebutkan tentang perumahan yang harus sesuai dengan tata ruang, yang menyebutkan :

“Pembangunan perumahan dan pemukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait serta rencana, program dan prioritas pembangunan perumahan dan pemukiman”.

Pembangunan yang dilakukan bukan oleh pemerintah, maka proses peralihan haknya dengan proses jual beli, tukar menukar atau dengan cara yang telah 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, sedangkan tanah yang diperlukan berstatus hak milik maka penyelesaiannya tidak dapat ditempuh melalui suatu peralihan hak biasa seperti jual beli⁵

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

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999 tentang izin lokasi, dalam Pasal 3 menyatakan :

“ Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukan bagi penggunaan yang

⁵ Achmad Sodiki, *Prinsip-prinsip Performa Agraria, Jalan Penghidupan Dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta, LAPERA Pustaka Utama, 2001, hlm. 75.

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 berdasar izin lokasi yang menyatakan :

- (1). Melarang perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki izin lokasi dan 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.

Pembangunan disamping dilakukan oleh pemerintah juga dilakukan oleh pihak swasta yang secara otomatis pihak swasta pun juga memerlukan tanah untuk melaksanakan proyeknya. Pada praktek pelaksanaan pembangunannya, pihak swasta lebih berorientasi pada kepentingan usaha atau bisnis. Pembangunan harus memikirkan juga 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.

Proses industrialisasi merupakan gejala yang tidak dapat diabaikan dalam pembangunan negara kita. Kegiatan ekonomi masyarakat

negara/pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, yang masing-masing mempunyai tawar menawar yang berbeda karena perbedaan dalam aspek 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 pembuatan kebijakan untuk merancang kebijakan yang bias terhadap kepentingan kelompok kecil masyarakat tersebut dalam upaya penguasaan dan pemanfaatan tanah.⁶

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini perlu terus dikembangkan khususnya mengenai rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah pembangunan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.⁷

Mengingat hal tersebut di atas maka sangat dibutuhkan peraturan Perundang-undangan yang 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.

Penataan ruang perlu dilakukan guna rencana pembangunan ke depan yang masih sangat panjang. Pemetaan wilayah untuk pembangunan juga harus

⁶ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implemen* Kompas, 2001, hlm. 15.

⁷ *Wawasan Pembangunan* 12, 1, 1981, hal. 1-10.

musyawarah. Bahwasanya pemerintah menerbitkan surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor SJ 16/10/41 tanggal 19-10-1976, yaitu sambil berpedoman pada PMDN Nomor 5/1974 tentang tata cara penunjukan lokasi, penentuan luas tanah yang boleh dikuasai/dipunyai oleh suatu badan hukum swasta atau instansi pemerintah, persyaratan perizinan usaha/ pendirian bangunan yang harus dipenuhi oleh para investor/instansi pemerintah dan keharusan pembebasan tanah milik rakyat oleh Pemerintah melalui Panitia Pembebasan Tanah sebagai mana diatur oleh PMDN 15/1975, dan tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta.⁸

Pasal 2 ayat (3) Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan :

“Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.

Pada praktek pelaksanaannya pembebasan tanah baik yang menyangkut pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum maupun pembebasan tanah untuk kepentingan swasta selalu menimbulkan keributan dan masalah sehingga banyak yang mempersoalkan apakah hal-hal ini terjadi disebabkan karena kurang beresnya peraturan atautkah karena ketidaksiapan aparat atau hanya sebuah akses yang memang lumrah terjadi, tetapi apapun alasannya yang umumnya dirugikan oleh keadaan tersebut adalah rakyat, sehingga perlu diadakan usaha perbaikan yang sudah dimulai dengan pembenahan

⁸ Parlindungan. A.P, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah, Bandung*, Mandar Maju, 2001, hlm. 64.

kelembagaan dan sekaligus dengan penertiban personal dan sekarang melalui usaha perbaikan ini “Noda-noda Hitam” yang selama ini selalu terdapat dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan tidak akan ada lagi di masa yang akan datang.⁹

Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 23 bahwa pengadaan tanah skala kecil yaitu pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari satu hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar-menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak. Hal tersebut juga sudah diatur dalam, Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Hal yang diatur dalam PMDN 15/1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah tidak dapat digunakan lagi oleh swasta, karena dengan diberlakukannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang diperuntukan hanya untuk pemerintah. Artinya pengelola pembangunan perumahan tidak mempunyai pegangan untuk dapat memperoleh tanah untuk pelaksanaan proyeknya, hingga kemudian dikeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertnahan Nasional Nomor 21 tahun 1994 tentang tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal.

⁹ U. Abdurrahman, Op. Cit. Hal. 105

Keputusan tersebut menjelaskan tentang bagaimana suatu perusahaan penanam modal untuk dapat memperoleh tanah untuk menjalankan proyeknya. 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 rugi kepada yang berhak”.

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

- (1). Perolehan tanah oleh perusahaan hanya boleh dilakukan di areal yang telah ditetapkan di dalam 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 diatur dalam ayat (1).

F. Metode Penelitian

1. Penelitian Kepustakaan

Penelitian Kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka yaitu dengan membaca dan menelaah bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan.

Bahan hukum tersebut antara lain:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum, yang terdiri:
- 1) Undang-undang Dasar 1945
 - 2) Undang-undang Pokok Agraria
 - 3) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional
 - 4) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
 - 5) Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang Bagi Maksud Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan.
 - 6) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Umum.
 - 7) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999 tentang Izin Lokasi.
 - 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Bahan Hukum Sekunder
- 1) Buku-buku yang membahas tentang Pertanahan
 - 2) Buku-buku yang membahas tentang Perumahan dan Pemukiman.
 - 3) Buku-buku yang membahas tentang Perizinan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Peraturan PerUndang-undangan UUPA, jurnal hukum, ensiklopedia, kamus sebagai pelengkap data dalam penelitian ini, di samping penelitian kepustakaan akan dilakukan wawancara terhadap narasumber.

2. Penelitian Lapangan

Penelitian Lapangan adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data primer. Data primer adalah data yang diperoleh melalui penelitian yang dilakukan dengan cara terjun langsung ke daerah penelitian guna mendapatkan data.

a. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Sleman.

b. Responden

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman.
- 2) Kepala Dinas Tata Ruang Kabupaten Sleman.
- 3) Kepala PT. Putera Aprillia sebagai pengelola pembangunan perumahan Green Aprillia Estate.
- 4) Kepala Desa Ambarketawang Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

c. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian lapangan ini adalah dengan

wawancara, observasi, dan dokumentasi.

responden dengan alat pengumpul data berupa pedoman wawancara (*interview guide*), tidak terlepas sebelumnya dilaksanakan observasi

d. Analisis Data

Dilakukan dengan metode deduktif dan induktif. Metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dengan berdasarkan pada hal-hal yang umum ke khusus. Metode induktif yaitu menarik kesimpulan dengan berdasarkan pada hal-hal yang khusus ke yang umum.