

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penciptakan masyarakat adil dan makmur merupakan tujuan negara Republik Indonesia dan pembangunan yang merupakan dasar program pemerintah untuk seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan ini faktor utama yang paling penting adalah tanah. Seperti pembuatan jalan raya, pelabuhan-pelabuhan, bangunan-bangunan untuk industri, pertambangan, perumahan dan kesehatan dan lain-lain demi kepentingan masyarakat. Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip – prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keracunan.

Oleh karena itu, dalam rangka pengadaan tanah untuk memenuhi kebutuhan perubahan sosial ke arah yang lebih positif, pemerintah wajib mengindahkan asas peran-serta masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Musyawarah atau perundingan harus dilakukan secara terbuka antarpada warga masyarakat dengan pemerintah. Pemerintah bertanggung jawab memfalisitasi lahirnya fasilitas-institusi independen bagi musyawarah tersebut. Di sini pemerintah memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih apakah akan diambil-alih atau tidak hak-milik tanahnya, dan memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk ikut-serta dalam pengelolaan tanah.

Sejalan dengan penambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun, aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tidak terkendali, terutama di daerah perkotaan.

Proses pembebasan lahan untuk pembangunan yang dilakukan tim panitia pengadaan tanah (P2T) Pemerintah Kota dan Kabupaten, sering menimbulkan sengketa yang berbuntut pada persoalan hukum. Dari beberapa kasus konflik pengadaan tanah yang terjadi, awalnya disebabkan ketidaklengkapan dokumen.

Direktur Pengaturan dan Pengadaan Tanah Pemerintah, Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) Binsar Simbolon, Mengatakan:

“Konflik pengadaan tanah yang terjadi selama ini, karena aturan hukum yang menjadi landasannya belum diatur secara detil. Saat ini, Kepala BPN baru menerbitkan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 yang mengatur tahapan pengadaan tanah yang harus dilakukan oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) pemerintah kota dan kabupaten. Peraturan ini juga memasukkan pembebasan tanah yang harus dilakukan oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang lokasinya terletak di dua kabupaten/kota dalam satu provinsi. Tahapan ini yang seharusnya dipelajari dan segera dipahami oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah, karena akan menjadi dasar hukum jika terjadi sengketa di kemudian hari”.<sup>1</sup>

Secara umum, peraturan yang merupakan pengganti dari Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (BPNRI) Nomor 1 Tahun 1994 tersebut sudah memuat masalah pertanahan secara rinci dan detail. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (BPNRI) ini merupakan peraturan operasional dari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006. Kesulitan yang sering dihadapi oleh tim P2T Pemerintah Kota dan Kabupaten adalah adanya perbedaan harga pasar dan harga yang telah ditetapkan dalam nilai jual objek pajak (NJOP). Dalam berbagai kasus, sering terjadi harga tanah merupakan hasil musyawarah antara tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan pemilik tanah yang meminta harga lebih tinggi dari nilai jual objek pajak (NJOP). Padahal, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi, jika harga tanah

yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas nilai jual objek pajak (NJOP). Itulah dilema yang sering dihadapi tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Berkenaar dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan beberapa peraturan penting. Diantaranya adalah lahirnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 yang di latar belakang oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi." Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 yang berbunyi, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya, Pasal 2 yang berbunyi:"Dilarang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah". Ketentuan Undang-Undang nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan Hak-Hak atas tanah dan benda-benda di atasnya pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: "Untuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Meteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Berarti proses kegiatan pembebasan pengadaan tanah untuk

cara: a. Pelepasan dan penyerahan hak-hak atas tanah, b. Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang di atasnya.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres) tersebut, sekaligus mencabut Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pencabutan terhadap Keputusan Presiden (Keppres) ini karena dipandang tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum maupun persoalan yang timbul dalam pengadaan tanah selama ini. Secara substansi Keputusan Presiden (Keppres) tersebut memberikan peluang yang besar kepada negara untuk memberikan jaminan kepada investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia terutama dalam hal pengadaan tanah. Namun, dalam perjalanannya masih terdapat perdebatan diantara beberapa pihak terutama terkait konsep dan pemaknaan kepentingan umum.

Untuk mengatasi berbagai perdebatan mengenai substansi Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 terutama yang berkaitan dengan keberpihakan terhadap kepentingan umum, Pemerintah telah mengeluarkan penyempurnaannya yaitu Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 sekaligus mengganti Perpres No. 36 Tahun 2005. Alasan utama dibalik penggantian ini adalah untuk meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan menjamin kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Terakhir, melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI), pemerintah telah menerbitkan petunjuk pelaksanaan (Juklak) Nomor 3 Tahun 2007 tentang

tentang pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dengan demikian dalam Peraturan Presiden (Perpres) ini jelas bahwa metode yang digunakan untuk pengadaan tanah pembangunan untuk kepentingan umum mengandalkan mekanisme ganti rugi. Namun, dalam prakteknya mekanisme ganti rugi ini sering mengalami kemandegan karena tidak tercapainya kesepakatan di antara para pihak mengenai nilai tanah yang akan diganti rugi. Perkembangan sosial ekonomi masyarakat sangat tergantung pada ketersediaan infrastruktur seperti jalan, jembatan, lalu lintas barang dan jasa serta mobilitas faktor produksi. Disamping itu, infrastruktur merupakan faktor penting sebagai pendorong dan sekaligus sebagai faktor yang mampu mempengaruhi daya tarik investasi dan daya saing daerah dengan kata lain pembangunan infrastruktur sangat berpengaruh terhadap aktivitas ekonomi. Untuk mewujudkan strategi pembangunan ini maka beberapa program dapat dilakukan antara lain :

1. Pengembangan, pengelolaan dan konservasi sungai, danau dan sumber daya air lainnya.
2. Pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya.
3. Pembinaan jaringan jalan dan jembatan.
4. Pembangunan jalan dan jembatan
5. Peningkatan dan pengembangan infrastruktur.

Pelebaran jalan Pekanbaru-Bangkinang menjadi program Pemerintah Kabupaten Kampar ini dikarenakan realita saat ini ruas jalan arteri Pekanbaru-

lalu-lintas. Solusi dari Pemerintah Daerah adalah segera memperlebar ruas jalan tersebut plus peningkatan kualitas jalan dengan empat lajur. Pelebaran ruas jalan Pekanbaru-Bangkinang sepanjang kurang lebih 60 Km telah dikerjakan dan akan dilanjutkan pekerjaannya, bahkan dijadwalkan akan selesai secara totalitas menjelang pelaksanaan Pekan Olahraga Nasional ke-18 tahun 2012. Bila ruas jalan ini selesai, Pekanbaru-Bangkinang bisa ditempuh dengan waktu lebih kurang 40 menit.

Pelaksanaan pekerjaan pelebaran jalan dari Pekanbaru ke Bangkinang diperlukan dukungan dan partisipasi pihak-pihak berkompeten dan dukungan nyata dari masyarakat yang harus menyadari bahwa pelebaran jalan itu dilakukan untuk tujuan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dampak nyata dari pelebaran jalan tersebut pada masa yang akan datang diantaranya antara Kota Bangkinang dan Kota Pekanbaru akan menyatu. Dua tahun anggaran dilakukan pengerjaan pelebaran jalan Bangkinang-Pekanbaru saat ini sudah tujuh pengembang perumahan yang mengajukan ijin pembangunan perumahan. Dengan dibangunnya perumahan oleh para pengembang akan mendatangkan penghuni baru, penduduk baru dan akan terjadi putaran ekonomi yang bermanfaat bagi kemajuan Kabupaten Kampar. Pelebaran ruas jalan negara Pekanbaru-Bangkinang tersebut akan memberikan dampak luas yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kampar.<sup>2</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pembebasan tanah pelebaran jalan negara Bangkinang- Pekanbaru di Kabupaten Kampar?
2. Apakah faktor penghambat dalam pelaksanaan pembebasan tanah pelebaran jalan negara Bangkinang- Pekanbaru di Kabupaten Kampar?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pembebasan tanah pelebaran jalan negara Bangkinang-Pekanbaru di Kabupaten Kampar.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan pembebasan tanah Pelebaran jalan negara Bangkinang-Pekanbaru di Kabupaten Kampar.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teknis, bagi kalangan akademis untuk menambah khasanah dibidang hukum pertanahan dan Hukum Administrasi Negara
2. Manfaat praktis, bagi kalangan praktisi hukum maupun praktisi pelaksana