

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bahwa tanah memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Karena tanah merupakan sumber untuk memenuhi kepentingan manusia dengan kata lain manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia untuk melaksanakan pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur.

Sehubungan dengan bertambahnya penduduk yang semuanya memerlukan papan untuk tempat tinggal dan sehubungan dengan makin meningkatnya kegiatan pembangunan yang memerlukan kebutuhan penyediaan tanah. Tuntutan kebutuhan akan tanah yang tidak diiringi dengan persediaan tanah yang cukup, maka hal ini akan mendorong terjadinya perubahan fungsi tanah dari tanah pertanian kemudian digunakan untuk pembangunan perumahan.

Suatu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji oleh orang adalah persoalan pengambilan tanah kepunyaan penduduk atau masyarakat untuk keperluan proyek pembangunan yang biasa dikenal dengan sebutan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah. Hal ini menyangkut persoalan yang kontroversial mengenai masalah pertanahan. Pada satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan

pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat untuk naik melambung, akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah menjadi komoditi ekonomi yang bernilai sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah dimaksud.¹

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 pada masa 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 seseorang yang meninggal dunia.²

Manusia hidup diatas tanah dan manusia memperoleh bahan pangan dengan mendayagunakan tanah. Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia dan salah satu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang – undang Dasar 1945.

Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang giat melakukan pembangunan sangat membutuhkan tanah sebagai sumberdaya dan ruang pembangunan. Kebutuhan tersebut antara lain meliputi pembangunan perumahan,

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

² *Ibid*, hlm 11

industri, jalan serta pembangunan fasilitas lain yang berkaitan dengan kehidupan manusia baik sebagai individu maupun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Adanya pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang – undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang berbunyi :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar – besarnya untuk kepentingan rakyat”

Sebagai realisasi dari Pasal 33 ayat (3) ini, maka pada tanggal 24 September 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang – undang Pokok Agraria (UUPA). Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hal ini dikatakan dalam UUPA yang menyatakan :

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini yang memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

Menurut Pasal 2 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ada 2 (dua) cara pengadaannya, yakni :

b. Pencabutan hak atas tanah

Pembangunan perumahan, jalan dan pembangunan fasilitas lain yang dilakukan oleh pemerintah juga pihak swasta memang membutuhkan tanah yang tidak sedikit dan harus pada tempat yang sudah ditentukan, walaupun berada pada areal pemukiman penduduk maupun areal persawahan milik penduduk.

Persoalan pembebasan tanah, pencabutan hak atau apapun namanya selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu penguasa dan rakyat harus sama – sama memperhatikan dan mentaati ketentuan – ketentuan hukum yang harus dijadikan landasan sesuai dengan prinsip bahwa negara kita adalah suatu negara hukum.

Seringkali warga masyarakat menjadi pihak yang dirugikan dalam masalah pengadaan tanah, seperti kurang besarnya nilai jual tanah, fasilitas yang akan dibangun kurang menguntungkan bahkan merugikan masyarakat pemilik tanah terdahulu dan lain sebagainya. Mengingat bahwa pelaksanaan pembangunan selain harus meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar, jadi pembangunan yang akan dilaksanakan dapat menguntungkan semua pihak.

Kabupaten Sleman pada saat ini tengah giat dalam melakukan pembangunan fisik diberbagai fasilitas umum, serta tidak ketinggalan pula pembangunan perumahan yang sekarang ini sudah banyak sekali tampak di Kabupaten Sleman.

pengelola pembangunan perumahan dalam memberikan modalnya untuk ditanamkan di Kabupaten Sleman.

Penelitian mengenai pengadaan tanah untuk perumahan sangat penting dilakukan, mengingat kebutuhan masyarakat akan perumahan semakin meningkat seiring dengan laju pertumbuhan penduduk. Tertarik dengan permasalahan tersebut, penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan judul **PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI KABUPATEN SLEMAN (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Bumi Monjali Kelurahan Sendangadi Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman)**

B. Perumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Bumi Monjali ?
2. Apa dampak dari adanya perumahan Bumi Monjali terhadap masyarakat sekitar perumahan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka dapat disimpulkan beberapa

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Bumi Monjali.
2. Untuk mengetahui dampak yang dari pembangunan perumahan Bumi Monjali terhadap masyarakat sekitar perumahan.

D. Manfaat Penelelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh melalui penulisan hukum ini adalah :

1. Manfaat teoritis bahwa dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Hukum Agraria.
2. Manfaat praktis 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 dalam bidang agraria khususnya mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan.

E. Tinjauan Pustaka

Usaha penataan kembali kepemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka tata guna tanah mengalami tantangan, oleh karena pertumbuhan kota dan penyempitan

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dikarenakan didalam konsiderannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dirasa tidak tepat lagi dijadikan landasan hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tetapi tidak dijelaskan dimana letak ketidaksiuaiannya.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini memberikan landasan hukum tentang konsinyasi, yaitu apabila didalam pembicaraan mengenai ganti rugi tidak ada kata sepakat, maka jika pemerintah menganggap bahwa ganti rugi tersebut sudah layak sehingga pemerintah menitipkan uang ganti rugi tersebut kepada panitera Pengadilan Negeri setempat diwilayah hukum tanah tersebut. Sehingga yang bersangkutan dapat mengambilnya di Pengadilan Negeri tersebut.

2. Prosedur Pengadaan Tanah

a. Untuk Pembangunan Oleh Pemerintah

Pada tanggal 3 Mei 2005 pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya Perpres ini sekaligus mencabut Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah dilaksanakan dengan jalan penyerahan atau

beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak – pihak yang bersangkutan. Dengan demikian pihak swasta tidak dapat memanfaatkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebagai warga negara yang baik seorang pemilik atau pemegang hak atas tanah seharusnya mendukung kelangsungan pembangunan. Apabila pemerintah betul – betul memerlukan tanah sebaiknya ia melepaskan hak atas tanah yang selama ini dimilikinya.⁴ Sebaliknya pemerintah juga tidak boleh merugikan warganya dengan mengambil begitu saja tanah rakyat tanpa memberikan ganti kerugian yang layak.

b. Untuk Pembangunan Oleh Swasta

Pembangunan selain dilakukan oleh pemerintah juga dilakukan oleh swasta yang secara otomatis pihak swasta pun juga memerlukan tanah untuk melaksanakan proyeknya. Namun dalam melaksanakan pembangunan, pihak swasta lebih berorientasi pada kepentingan usaha atau bisnis. Pembangunan harus memikirkan juga adanya rasa keadilan antara pemerintah dengan 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.

Banyak penanam modal menginginkan tanah untuk tempat usahanya, bahkan tanah yang mereka butuhkan tidaklah sedikit. Sebagai contoh, sebuah perusahaan

pengembang perumahan tidak mungkin hanya membutuhkan tanah yang kecil untuk menjalankan proyeknya. Pembangunan pabrik juga akan membutuhkan tanah 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.

Pengadaan tanah untuk kepentingan penanaman modal oleh pihak swasta mempunyai keharusan memperhatikan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, karena pemerintah mempunyai rencana tata ruang yang harus dipatuhi oleh para pihak yang akan melakukan pembangunan diwilayah tertentu.

Dalam Pasal 7 UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dinyatakan bahwa untuk mencapai tujuan penataan ruang dilaksanakan berdasarkan tiga pendekatan :

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.

Dalam Pasal 31 UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman

“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 dan pemukiman”.

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

Dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, menyatakan :

“Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya”.

Penataan ruang perlu dilakukan guna rencana pembangunan kedepan yang masih sangat panjang. Pemetaan wilayah untuk pembangunan juga harus dilaksanakan untuk mengantisipasi penggunaan lahan persawahan yang masih produktif untuk pembangunan perumahan atau pemukiman.

Perumahan dan pemukiman merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia dan faktor paling penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia, maka perlu diciptakan kondisi yang dapat mendorong pembangunan perumahan untuk

dahulu dari rencana yang ditetapkan, bahkan rencana yang telah ditetapkan pun akhirnya banyak dilanggar karena motif ekonomi menaikkan pendapatan daerah.³

Pengertian pengadaan tanah berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda – benda yang ada yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan perolehan tanah adalah setiap kegiatan yang berhubungan dengan upaya untuk memperoleh tanah, baik yang dilakukan oleh perorangan, pihak swasta, maupun pemerintah yang dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah, jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak – pihak yang bersangkutan yang didasarkan atas adanya musyawarah dan kesepakatan.

1. Pengaturan Pengadaan Tanah

Sebelum berlakunya Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah untuk pemerintah menggunakan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pencabutan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Menurut Pasal 4 UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman disebutkan mengenai tujuan penataan perumahan dan pemukiman yang akan dibangun, yang menyebutkan :

1. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat,
2. Mewujudkan perumahan dan pemukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur,
3. Memberi arah pada pertumbuhan wilayah persebaran penduduk yang rasional,
4. Menunjang pembangunan dibidang ekonomi, social, budaya, dan bidang – bidang lain.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, menjelaskan tentang bagaimana suatu perusahaan penanam modal untuk dapat memperoleh tanah untuk menjalankan proyeknya. Menurut Pasal 1 butir 1 keputusan tersebut, menyatakan :

“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), (3) keputusan tersebut 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

- (3) Pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perolehan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Larangan bagi perusahaan dalam perolehan tanah :

- a. Melarang perusahaan – perusahaan yang tidak memiliki izin lokasi dengan cara dan bentuk apapun melakukan kegiatan perolehan atau penguasaan tanah,
- b. 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.

Proses industrialisasi merupakan gejala yang tidak dapat dielakkan dalam pembangunan negara kita, kegiatan ekonomi memunculkan tiga pelaku yakni negara atau 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 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 yang pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tafa guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat

⁵

terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah pembangunan taanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.⁶

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian bersifat deskriptif yaitu menggambarkan secara rinci dan sistematis tentang keadaan sebenarnya.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di wilayah Kelurahan Sendangadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman, karena di wilayah ini sedang giat membangun terutama pembangunan di bidang perumahan.

3. Metode pengumpulan Data

a. Data Lapangan, yaitu cara mencari data dengan melakukan peninjauan langsung ke lapangan dan melakukan wawancara langsung dengan pihak – pihak terkait dengan masalah yang diteliti guna memperoleh data berupa fakta. Adapun pihak yang akan diwawancara dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman,
 - 2) Kepala Kantor Kecamatan Mlati
 - 3) Kepala Desa Sendangadi,
 - 4) Kepala Dusun Jongke dan Jatirejo,
-

- 5) Masyarakat sekitar perumahan Bumi Monjali,
 - 6) Kepala PT. Sarana Yasa Manunggal sebagai pengelola pembangunan perumahan Bumi Monjali.
- b. Data Kepustakaan, yaitu memperoleh data dengan membaca buku – buku sebagai referensi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan dari peraturan perundang – undangan yang bersangkutan.

4. Analisis Data

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

Data – data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan selanjutnya diolah dengan cara editing dan coding serta disusun secara logis dan sistematis. Yang dimaksud dengan :

- c. Editing yaitu suatu pengolahan data atau keterangan yang telah dikumpulkan dalam daftar pertanyaan atau wawancara diperiksa dan diperbaiki kualitas datanya serta menghilangkan keragu – ragan datanya.
- d. Coding yaitu bahwa data yang dikumpulkan untuk memudahkan dalam menganalisa diberikan kode – kode.