

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah adalah suatu benda yang bernilai ekonomis yang merupakan karunia Tuhan YME bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu kita wajib untuk menjaga kelestarian agar tanah tersebut dapat bermanfaat, karena tanah tersebut merupakan bagian dari kehidupan masyarakat bahkan bagian dari kehormatan.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang sedang giat-giatnya melakukan pembangunan-pembangunan meliputi pembangunan perumahan, sekolah, fasilitas-fasilitas umum (terminal, rumah sakit dan lain-lain), perbaikan jalan dan sebagainya. Semua itu termasuk dalam tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu :

“... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ...”

Dalam rangka mendukung Program Nasional Pengembangan Sejuta Rumah dan seiring dengan upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mempunyai program pembangunan perumahan sebanyak 319 unit RSH (Rumah Sangat Sederhana) tipe 36/85 diatas tanah seluas  $\pm$  5,001 hektar yang berlokasi di Dusun Kepek, Desa Pengasih, Kecamatan Pengasih, Kabupaten Kulon Progo. Lokasi akan dibangun perumahan PNS (Pegawai Negeri Sipil ) tersebut dalam Peraturan

Daerah No. 1 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo dapat digunakan sebagai kawasan pemukiman, sehingga lokasi tersebut sangat sesuai dengan peruntukan apabila dibangun perumahan PNS (Pegawai Negeri Sipil).

Satu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan “pengambilan tanah” kepunyaan penduduk/masyarakat untuk keperluan proyek pembangunan yang biasa dikenal dengan sebutan “Pembebasan Tanah” atau “Pencabutan Hak atas Tanah”. Hal ini memang menyangkut persoalan yang paling kontroversial mengenai masalah pertanahan. Pada satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan pada lain pihak “persediaan tanah” sudah mulai terasa sulit. Berjalannya proses 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 mempunyai nilai sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah dimaksud.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> H. Abdurrahman, S.H., M.H., *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia (Edisi Revisi)*. PT Binaka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 1

Daerah No. 1 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo dapat digunakan sebagai kawasan pemukiman, sehingga lokasi tersebut sangat sesuai dengan peruntukan apabila dibangun perumahan PNS (Pegawai Negeri Sipil).

Satu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan “pengambilan tanah” kepunyaan penduduk/masyarakat untuk keperluan proyek pembangunan yang biasa dikenal dengan sebutan “Pembebasan Tanah” atau “Pencabutan Hak atas Tanah”. Hal ini memang menyangkut persoalan yang paling kontroversial mengenai masalah pertanahan. Pada satu pihak tuntutan pembangunan akan tanah sudah sedemikian mendesak sedangkan pada lain pihak “persediaan tanah” sudah mulai terasa sulit. Berjalannya proses 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 mempunyai nilai sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah dimaksud.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> H. Abdurrahman, S.H., M.H., *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. 1

2. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan<sup>2</sup>.

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 dilaksanakan pengadaan tanah melalui musyawarah dan diberikan ganti rugi berupa uang, benda maupun fasilitas lainnya.

Salah satu kegiatan pemerintah yaitu dengan melakukan kegiatan pembangunan perumahan. Hal ini dirasa sangat penting, seiring dengan pertumbuhan masyarakat yang semakin berkembang, sehingga kebutuhan akan perumahan menjadi hal yang sangat penting. Salah satunya adalah pembangunan perumahan Griya Pengasih, yang ditujukan khusus bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil). Untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih tentunya juga memerlukan lahan yang sesuai untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih tersebut. Atas dasar permasalahan inilah penulis tertarik untuk membahas tentang “PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN PERUMAHAN GRIYA PENGASIH DI KABUPATEN KULON PROGO”.

---

<sup>2</sup> I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta. 1991. hlm 11

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan beberapa perumusan masalah yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih di Kabupaten Kulon Progo ?
2. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih di Kabupaten Kulon Progo?.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih di Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan Griya Pengasih di Kabupaten Kulon Progo.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

### **1. Praktis**

Diharapkan memberikan masukan bagi pemerintah khususnya instansi yang 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 dalam bidang agraria khususnya mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan.

## E. Tinjauan Pustaka

Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbunyi :

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”

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-besar 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 Sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana 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 Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang 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 memelihara kelestariannya dan memanfaatkannya secara efektif dan efisien. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 15 UPA yang berbunyi :

"Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi yang lemah."

Pasal 31 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman juga disebutkan tentang pembangunan 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"

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang Bagi Maksud Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Pasal 7

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.

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 cara yang diatur dengan Undang-Undang.

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, 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 dan persebaran penduduk yang rasional



4. Menunjang pembangunan dibidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang lain-lain.

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*)

Ialah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

2. Pencabutan Hak-hak Atas Tanah (*Onteigening*)

Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum.<sup>3</sup>

Pasal 2 ayat (3) Keppres No. 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 sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.

---

<sup>3</sup> H. Abdurrahman Op cit Hal. 25

Dalam praktek pelaksanaan 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 ini terjadi disebabkan karena kekurangberesan 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 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 mendatang.<sup>4</sup>

Keputusan Presiden No. 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 1 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, Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

---

<sup>4</sup> Op cit hlm 105

## **F. Metode Penelitian**

Untuk mendapatkan data yang valid diperlukan suatu metode penelitian yang bersifat ilmiah, oleh karena itu metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara rinci, lengkap dan sistematis sesuai dengan fakta-fakta yang berupa pernyataan dari para Responden.

### **2. Lokasi penelitian**

Kabupaten Kulon Progo.

### **3. Responden**

a. Responden dalam penelitian ini adalah :

- 1). Pemerintah Desa Pengasih Kulon Progo.
- 2). PT. Tiga Pilar Bagia
- 3). Bapeda Bagian Pemerintah Desa,

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, hasil penelitian atau karya-karya ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini, yang meliputi :

- 1). Bahan hukum primer yaitu Peraturan Perundang-undangan, UUPA dan peraturan-peraturan yang sesuai dengan Undang-Undang.

- 2). Bahan hukum sekunder yaitu menjelaskan bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang dan laporan hasil penelitian.
  - 3). Bahan hukum tersier memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Peraturan Perundang-undangan UUPA, jurnal hukum, ensiklopedia, kamus dan sebagai pelengkap data dalam penelitian ini, disamping penelitian kepustakaan akan dilakukan wawancara terhadap narasumber.
- b. Studi lapangan, yaitu pengumpulan data yang diperoleh dengan melakukan pengamatan langsung di lapangan melalui wawancara secara langsung dengan responden, dimana sebelumnya peneliti menyiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman dalam melakukan wawancara.

#### 5. Analisa 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.