

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Tanah merupakan sarana dan kebutuhan yang amat penting bagi kehidupan manusia. Ketergantungan manusia pada tanah, baik untuk kebutuhan tempat pemukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian sangat besar, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas baik jumlah maupun luasnya. Dengan demikian tanah sering menimbulkan konflik dalam masyarakat serta hambatan dalam pelaksanaan pembangunan.

Ketidakseimbangan antara jumlah dan luas tanah yang tersedia dengan kebutuhan akan penggunaan yang semakin meningkat menyebabkan tanah mempunyai arti yang sangat penting sehingga campur tangan Negara dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hak yang mutlak. Kewenangan Negara untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yaitu ketentuan Pasal 2 yang menentukan bahwa :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 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 hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pasal 2 menentukan bahwa pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat Indonesia mempunyai kewenangan dalam mengelola kekayaan alam untuk kepentingan rakyat dalam menciptakan masyarakat yang adil dan makmur seperti yang tertuang dalam tujuan Negara Indonesia yang dimuat alenia 4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juga memberi jalan keluar bagi permasalahan pembangunan dengan memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu, Pasal 6 UUPA menentukan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya bahwa hak atas tanah apapun itu baik

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, isi, dan pelaksanaannya*, (Djambatan, Jakarta, cetakan ke sebelas (edisi revisi) 2007), hlm

yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum dihaki dapat digunakan untuk kesejahteraan dan kepentingan masyarakat dan tidak dibenarkan bahwa tanah yang sudah dihaki seseorang hanya digunakan semata-mata untuk kepentingan perorangan saja, apalagi kemudian penggunaan tanah tersebut mengakibatkan kerugian bagi masyarakat maka perlu dijaga keseimbangan antara kepentingan masyarakat umum dan kepentingan perorangan.

Berhubungan dengan fungsi sosial tanah yang dituangkan dalam Pasal 6 UUPA maka dalam Pasal 18 UUPA ditentukan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Dalam Pasal 18 UUPA ditentukan bahwa untuk kepentingan umum maka pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah guna memperoleh cadangan atau persediaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dengan memperhatikan syarat-syarat tertentu seperti kewajiban memberikan ganti kerugian dan prosedur atau cara sesuai dengan Undang-Undang dalam pelaksanaan pencabutan hak atas tanah tersebut.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 18 UUPA adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Di Atasnya. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ditentukan bahwa jika di dalam penyelesaian persoalan tersebut di atas dapat

dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penyelesaian dengan jalan itu yang ditempuh walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Maksud Pasal 10 tersebut adalah bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan cara atau pilihan terakhir yang digunakan oleh pemerintah apabila tidak ada persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Jika dapat dicapai suatu persetujuan dengan pemegang hak atas tanah maka cara atau kesepakatan yang ada dalam persetujuan tersebut yang dijalankan meskipun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Lahirnya Permendagri ini dilatarbelakangi oleh adanya keperluan untuk memenuhi kebutuhan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi pemerintah maupun untuk kepentingan swasta. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara memberi ganti rugi.

Dalam rangka pembebasan tanah dibentuk panitia pembebasan tanah yang bertugas, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 :

- a. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh dan bangunan-bangunan;
- b. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;

- c. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
- d. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman tersebut.

Susunan panitia pembebasan tanah sebagaimana diatur di dalam Pasal

2 ayat (1) terdiri :

- a. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai ketua merangkap anggota.
- b. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintahan Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota.
- c. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
- d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota.
- e. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota.
- f. Kepala kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
- g. Kepala desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota.
- h. Seorang pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekertaris bukan anggota.

Keberadaan panitia pembebasan tanah diperuntukkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk keperluan pemerintah sedangkan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta tidak memerlukan panitia pembebasan tanah. Dalam Pasal 11 ayat (2) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 ditegaskan bahwa pembebasan tanah untuk keperluan swasta dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi yang berpedoman pada azas musyawarah.

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia pembebasan tanah bekerja atas permintaan instansi yang memerlukan tanah. Instansi yang memerlukan tanah

harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah kepada Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya, dengan mengemukakan maksud dan tujuan penggunaan tanahnya. Permohonan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (3) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sebagai berikut :

- a. Status tanahnya (jenis/macam haknya, luas dan letaknya);
- b. Gambar situasi tanah;
- c. Maksud dan tujuan pembebasan tanah dan penggunaan selanjutnya;
- d. Kesiadaan untuk memberikan ganti rugi atau fasilitas-fasilitas lain kepada yang berhak atas tanah.

Tanah-tanah yang akan dipergunakan oleh instansi yang bersangkutan harus diberi tanda batas yang jelas. Pada gambar situasi tanah harus dimuat semua keterangan yang diperlukan, seperti tanda-tanda batas, jalan-jalan, saluran-saluran air, kuburan, bangunan-bangunan dan tanaman-tanaman yang ada.

Di dalam mengadakan penaksiran atau penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik atau pemegang hak milik atas tanah dan/atau benda atau tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat. Harga umum setempat adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1975 untuk sesuatu daerah menurut jenis penggunaannya.

Pada Pasal 6 ayat (3) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 ditentukan bahwa :

Panitia pembebasan tanah berusaha agar dalam menentukan besarnya ganti rugi terdapat kata sepakat di antara para anggota panitia dengan memperhatikan kehendak dari pemegang hak atas tanah. Jika terdapat

perbedaan taksiran ganti rugi di antara para anggota panitia itu, maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota.

Setelah menghasilkan kata sepakat dalam menentukan besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah menyampaikan keputusan tersebut kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil keputusan tersebut.

Bila terjadi penolakan besarnya ganti rugi oleh instansi yang memerlukan tanah maka panitia pembebasan tanah dapat mengambil sikap sesuai dalam Pasal 8 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sebagai berikut :

- a. Tetap kepada keputusan semula.
- b. Meneruskan surat penolakan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangannya kepada Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diputuskan.

Setelah Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan mempertimbangkan dari segala segi maka Gubernur Kepala Daerah dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan panitia pembebasan tanah atau menentukan lain yang wujudnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Keputusan tersebut disampaikan kepada masing-masing pihak yang bersangkutan dan panitia pembebasan tanah.

Setelah tercapai kata sepakat mengenai besar atau bentuknya ganti rugi seperti dimaksud dalam Pasal 6 ayat (5) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975

maka dilakukan pembayaran ganti rugi sejumlah yang telah disetujui bersama. Bersamaan dengan pembayaran ganti rugi itu, dilakukan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya empat orang anggota panitia pembebasan tanah, antara lain kepala kecamatan dan kepala desa yang bersangkutan. Pembayaran ganti rugi tersebut harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan kepada para pemegang hak atas tanah. Pembayaran dan pernyataan pelepasan hak dibuat dalam satu daftar secara kolektif dalam rangkap delapan.

Bila pembebasan tanah beserta pemberian ganti rugi telah dilaksanakan maka instansi yang memerlukan tanah tersebut diharuskan mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah kepada pejabat yang berwenang seperti dimaksud dalam Pasal 9 Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Permohonan tersebut harus disertai dengan surat-surat bukti pernyataan pelepasan hak dan pembayaran ganti ruginya. Setelah itu Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya harus menyelesaikan permohonan tersebut menurut ketentuan-ketentuan dalam Permendagri Nomor 5 Tahun 1973.

Pembangunan Pasar Inpres Ruteng terjadi tahun 1977 pada masa kepemimpinan Bupati Frans Sales Lega. Luas tanah untuk pembangunan Pasar Inpres membutuhkan tanah $\pm 1,1$ Ha dan untuk itu memerlukan tanah hak milik. Dengan kata lain, pembangunan Pasar Inpres sudah selesai tetapi belum semua bekas pemilik tanah memperoleh ganti rugi. Hingga saat ini masih ada para pemegang hak milik atas tanah yang tanahnya digunakan

dalam pembebasan tanah untuk pembangunan Pasar Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai belum menerima ganti rugi.

Pada masa kepemimpinan Bupati Frans Sales Lega permasalahan Pasar Inpres Ruteng tidak selesai, permasalahan mengenai Pasar Inpres tersebut diserahkan kepada bupati-bupati seterusnya seperti Frans Dula Burhan, Gaspar Ehok, Anton Bagul Dagur hingga bupati saat ini yaitu Christian Rotok.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian yaitu Bagaimana pelaksanaan pembebasan tanah untuk Pasar Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai?

C. Tujuan penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian hukum ini adalah untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pelaksanaan pembebasan tanah untuk Pasar Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.

D. Manfaat penelitian

Penulisan skripsi ini diharapkan bermanfaat bagi :

1. Perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan.
2. Aparat pemerintah di bidang pertanahan (dalam hal ini Kantor Pertanahan yang dulu disebut dengan Kantor Agraria) dan Panitia Pembebasan Tanah untuk pembangunan Pasar Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.

3. Masyarakat pada umumnya, bekas pemegang hak milik atas tanah yang belum memperoleh ganti rugi pada khususnya.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis rumusan masalah dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Pasar Inpres Di Kota Ruteng, Manggarai, NTT” ini pertama kali diteliti di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Jika ditemukan penelitian lain dengan permasalahan yang sama, maka penelitian ini menjadi pelengkap dari penelitian sebelumnya.

F. Batasan konsep

1. Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960).
2. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi (Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975).
3. Pasar inpres adalah tempat atau sarana bertemunya penjual dan pembeli baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan transaksi jual/beli.²

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

² <http://id.shvoong.com/social-sciences/economics/2062091/pengertian-pasar/>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2011, pukul 14.35

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber sebagai data utama untuk memperoleh data-data yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

2. Sumber data

Data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder.

- a. Data primer diperoleh melalui wawancara responden dan narasumber secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti.
- b. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- 1) Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait yaitu:

- a) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- b) UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah;
- c) Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya;
- d) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- e) Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah.

2) Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, hasil penelitian, artikel yang terkait dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Pasar Inpres Di Kota Ruteng, Manggarai, NTT.

3. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan kuesioner, wawancara, dan studi kepustakaan.

- a. Kuesioner yaitu daftar pertanyaan yang ditujukan kepada para responden.
- b. Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara.
- c. Studi kepustakaan yaitu itu membaca, mempelajari dan memahami buku-buku dan mendeskripsikan, mensistematiskan, menganalisis, menginterpretasikan dan menilai peraturan perundang-undangan dengan menggunakan penalaran hukum yang berhubungan dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Pasar Inpres Di Kota Ruteng, Manggarai, NTT.

4. Lokasi penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kelurahan Pitak, Kecamatan Langke Rembong, Kota Ruteng, Manggarai, NTT.

5. Populasi dan sampel

Populasi merupakan sejumlah manusia atau unit yang mempunyai ciri-ciri atau karakteristik yang sama. ³Populasi dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah di Kelurahan Pitak yang terkait dalam pembebasan tanah untuk pembangunan Pasar Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.

Sampel adalah contoh dari suatu populasi atau sub-populasi yang cukup besar jumlahnya dan sampel harus dapat mewakili populasi atau sub-populasi. ⁴Sampel diambil menggunakan cara *purposive sampling* yaitu dengan menentukan ciri atau karakteristik khusus sesuai dengan data yang dibutuhkan. Sampel dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah di Kelurahan Pitak yang sudah dan belum memperoleh ganti rugi.

6. Responden dan narasumber

a. Responden dalam penelitian ini berjumlah enam orang yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan pasar inpres, yaitu empat orang pemilik tanah yang belum memperoleh ganti rugi dan dua orang pemilik tanah yang sudah memperoleh ganti rugi di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.

b. Narasumber :

1) Kepala Badan Pusat Statistik cq. Kepala Bagian Arsip dan Data Statistik di Kantor Statistik Kabupaten Manggarai.

³ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan 1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.172

⁴*Ibid.* Hlm.173

- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kota Ruteng.
- 3) Ketua Panitia Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Pasar
Inpres di Kelurahan Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.
- 4) Camat Langke Rembong, Kota Ruteng, Manggarai.
- 5) Lurah Pitak, Kota Ruteng, Manggarai.

7. Metode analisis

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data-data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁵ Metode berpikir yang digunakan untuk menarik kesimpulan adalah metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang sifatnya umum kemudian menilai suatu kejadian yang khusus.

H. Sistematika penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian dan analisis hukum.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pengertian pembebasan tanah, prosedur pembebasan tanah dan pemberian ganti rugi berdasarkan Peraturan Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, hasil penelitian dan analisa.

⁵ Suryono Soekanto, 1989, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 250

BAB III PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.

