

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari tanah. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting, sebab sebagian besar dari penghidupannya sangat bergantung pada tanah. Hal ini mengingatkan bahwa tanah adalah tempat bagi manusia untuk tinggal dan sumber penghidupan bagi mereka untuk mencari nafkah. Satu hal yang penting yang patut disadari, bahwa tanah sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, bagi bangsa Indonesia diharapkan akan dapat menjadi sumber kehidupan baik sebagai sarana bagi kesejahteraan masyarakat, maka di dalam penggunaannya diperlukan penataan dan perencanaan yang baik sehingga tanah sebagai sumber kemakmuran benar-benar dapat dimanfaatkan dalam jangka waktu yang panjang.

Dalam perkembangan dewasa ini, kebutuhan akan tanah untuk berbagai macam keperluan pembangunan semakin meningkat. Pembangunan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sangat membutuhkan tanah sehingga kebutuhan akan tanah semakin meningkat.

Mengingat tanah yang ada jumlahnya sangat terbatas sedangkan penduduk yang membutuhkan semakin lama semakin meningkat, maka dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditentukan bahwa :

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

Sebagai realisasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka pada tanggal 24 September 1960 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lazim disebut dengan singkatan resminya UUPA. Hak menguasai Negara seperti dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) perkataan “dikuasai” bukan berarti “dimiliki” akan tetapi memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk pada tingkatan tertinggi :

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

Kewenangan yang demikian dimaksudkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (3) UUPA).

Penggunaan hak atas tanah harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA. Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai

hak-hak atas tanah, yang merumuskan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Ketentuan Pasal 6 UUPA mengenai fungsi sosial mengandung arti bahwa hak atas tanah apapun pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat, oleh karena itu antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat harus seimbang.

Landasan hukum mengenai pengadaan tanah didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan bahwa :

untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 UUPA merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya yang dicabut tetapi dengan syarat-syarat tertentu, yaitu untuk kepentingan umum disertai adanya pemberian ganti rugi yang layak. Definisi dari kepentingan umum menurut Prof. Sudikno adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lainnya.¹

Pencabutan hak atas tanah menurut UUPA adalah tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara dicabut secara paksa yang mengakibatkan hak atas

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1985, hal 47

tanah tersebut menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum.

Pelaksanaan Pasal 18 UUPA tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menentukan bahwa :

“Jika didalam penyelesaian persoalan tersebut diatas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penyelesaian dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak”.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna keperluan-keperluan tertentu untuk kepentingan umum. Setelah berbagai cara lain melalui musyawarah dengan pemilik tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan, sedangkan keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak sekali².

Pada tanggal 13 Desember 1975 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Peraturan ini merupakan langkah awal sebelum ketentuan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 diterapkan. Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 menimbulkan banyak permasalahan sehingga bagi rakyat dirasakan kurang memberi perlindungan sehingga ketentuan ini dicabut dan digantikan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

² H. Abdurrahman, 1996, *Masalah pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 44

Pada tanggal 17 Juni 1993 ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Selanjutnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 digantikan oleh Peraturan Presiden 36 Tahun 2005 (disahkan dan mulai diberlakukan tanggal 3 Mei 2005).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan menentukan Pemerintah Daerah mempunyai wewenang ~~untuk~~ untuk mengatur daerahnya masing-masing secara independent, salah satu dari kewenangan tersebut adalah penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah :

“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”.

Pengadaan tanah adalah cara yang dilakukan oleh pihak yang membutuhkan tanah untuk mendapatkan tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan sarana bagi kepentingan umum yang dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah dan bagi pemilik hak atas tanah diberikan ganti rugi.

Pemberian ganti rugi yang dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 merupakan wujud dari perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah. Perlindungan hukum tersebut dapat terwujud apabila pemberian ganti rugi tersebut dilaksanakan sesuai dengan apa yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan ganti rugi adalah :

“Penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.”

Ganti rugi diberikan kepada para pemegang hak milik atas tanah untuk menjamin kesejahteraan agar dapat terus melangsungkan hidupnya seperti saat sebelum adanya pengadaan tanah dan diharapkan dengan adanya pengadaan tanah ini taraf hidup para pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah menjadi lebih baik daripada sebelumnya.

Menurut Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :

- a) Hak atas tanah;
- b) Bangunan
- c) Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah

Selanjutnya menurut Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 :

(1) Bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a) Uang; dan atau
- b) Tanah pengganti; dan/atau
- c) Pemukiman kembali.

(2) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ganti rugi atas pengadaan tanah hanya dapat diberikan pada obyek-obyek yang tercantum dalam Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Hak atas tanah antara lain hak milik atas tanah; Bangunan antara lain pagar, tembok, dan sebagainya; dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah seperti tanaman; sedangkan bentuk dari perwujudan ganti rugi seperti yang dimaksud dalam Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diatur dalam Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Ganti rugi merupakan imbalan terhadap nilai tanah yang dilepaskan/diserahkan oleh pemegang hak atas tanah. Dengan demikian tanah yang diberikan ganti rugi harus tanah yang berstatus tanah hak yang dikenal selama ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dalam pemberian ganti rugi setiap hak atas tanah berbeda jumlahnya karena gradasi hak tersebut berbeda. Hak milik atas tanah merupakan hak yang terkuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain sehingga pemberian ganti rugi meliputi tanah dan

juga benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang terdapat diatas tanah hak milik tersebut.

Sejak bulan Juni tahun 2005 sampai dengan bulan Mei 2006 di desa Bendan, desa Dukuh, dan desa Jembungan Kecamatan Banyudono Kabupaten Boyolali dilaksanakan proyek pengadaan tanah untuk Revitalisasi Kawasan Wisata Pengging yang bertujuan untuk mengatur kembali kawasan Pengging atau mengembalikan kawasan ini ke fungsinya semula sebagai situs sejarah peninggalan raja-raja jaman dulu dan untuk mengoptimalkan kawasan tersebut menjadi kawasan wisata serta dapat digunakan untuk pengairan (irigasi)

B. Rumusan masalah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka diajukan permasalahan sebagai berikut, apakah pemberian ganti rugi untuk pembangunan proyek Revitalisasi Kawasan Wisata Pengging di Kecamatan Banyudono, Kabupaten Boyolali telah mewujudkan perlindungan hukum bagi para pemegang hak milik atas tanah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

C. Tujuan dan manfaat penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi untuk pembangunan Proyek Revitalisasi kawasan wisata Pengging di Kecamatan Banyudono Kabupaten Boyolali

telah mewujudkan perlindungan hukum bagi para pemegang hak milik atas tanah yang tanahnya digunakan untuk proyek pengadaan tanah

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

- a. Perkembangan ilmu hukum terutama Hukum Pertanahan.
- b. Para pemegang hak milik atas tanah
- c. Pemerintah Daerah Kabupaten Boyolali.

D. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis penelitian mengenai Pemberian Ganti Rugi Untuk Pembangunan proyek Revitalisasi Kawasan Wisata Pengging Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Hukum Berdasarkan Perpres 36 Tahun 2005 Di Kecamatan Banyudono Kabupaten Boyolali sampai saat ini belum ada. Apabila pernah dilaksanakan penelitian dengan topik yang sama maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian yang sudah ada.

E. Batasan Konsep

1. Pengadaan Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah 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.

2. Hak Milik atas tanah

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA.

3. Revitalisasi

Menurut Kamus Bahasa Indonesia kata revitalisasi adalah mengembalikan sesuatu keadaan ke fungsinya yang semula.

4. Wisata

Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 Tentang kepariwisataan, Wisata adalah : “Kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta bersifat sementara untuk menikmati obyek dan daya tarik wisata

5. Ganti Rugi

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

6. Perlindungan Hukum

Melindungi hak dan kewajiban dari pemegang hak milik atas tanah Melindungi berarti menjamin bahwa hak dan kewajiban terhadap hak atas tanah dari pemegang hak milik atas tanah terlindungi oleh Undang-Undang sehingga menjadi yang terkuat dan terpenuh.³

³ Sudikno, Ibid, hal 145

F. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden dan narasumber, dengan menggunakan data primer sebagai data utamanya. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu melukiskan keadaan obyek atau masalah dengan memberi data yang seteliti mungkin tentang manusia dan keadaan atau gejala-gejala lainnya⁴

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan narasumber⁵
- b. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, Pasal 33 ayat (3), UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak Atas tanah

⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI PRESS, Jakarta, 1987, hal 9

⁵ ibid hal 24

dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

- 2) Bahan-bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku atau literatur serta arsip-arsip dari instansi terkait yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti
- 3) Bahan-bahan Hukum Tersier yaitu dalam hal ini Kamus Bahasa Indonesia.

3. Cara pengumpulan data

a. Untuk data primer dikumpulkan dengan menggunakan :

- 1) wawancara yaitu suatu proses komunikasi untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada narasumber dan responden, bertujuan untuk memperoleh data yang dibutuhkan dengan tingkat keakuratan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.
- 2) kuisisioner yaitu daftar pertanyaan secara tertulis yang diajukan kepada responden berguna untuk memperoleh informasi yang diperlukan.

b. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari dan memahami UU Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan

Presiden Nomor 36 Tahun 2005, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 dan buku-buku serta arsip-arsip dari instansi terkait yang berkaitan dengan permasalahan.

4. Lokasi

Penelitian dilakukan di Desa Bendan, Desa Dukuh, Desa Jembungan Kecamatan Banyudono Kabupaten Boyolali.

5. Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah keseluruhan dari obyek yang menjadi pengamatan. Populasi dalam penelitian ini berjumlah 53 orang yaitu masyarakat Desa Bendan, masyarakat Desa Dukuh, dan masyarakat Desa Jembungan yang tanahnya digunakan untuk proyek Revitalisasi Kawasan Wisata Pengging.
- b. Sampel adalah bagian dari populasi. Sampel ditentukan dengan menggunakan Purposive Sampling yaitu pemilihan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya⁶ Dalam penelitian ini sampelnya yaitu masyarakat yang memiliki tanah dengan status hak milik atas tanah yang tanahnya sudah bersertipikat dan digunakan untuk proyek Revitalisasi Kawasan Wisata Pengging dari Desa Bendan, Desa Dukuh, dan Desa Jembungan.

⁶ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1987, hal 83

6. Responden dan Narasumber

a. Responden dalam penelitian ini berjumlah 38 orang yaitu warga masyarakat pemegang hak milik atas tanah yang tanahnya sudah bersertipikat dari Desa Bendan yang berjumlah 31 orang, Desa Dukuh berjumlah 4 orang, dan di Desa Jembungan yang berjumlah 3 orang.

b. Nara sumber

Sebagai Nara sumber dalam penelitian ini adalah :

- 1) Kepala Bagian Perlengkapan Setda Kabupaten Boyolali
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali
- 3) Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Boyolali
- 4) Camat dari Kecamatan Banyudono
- 5) Kepala Desa atau lurah dari Desa Bendan, Desa Dukuh, dan Desa Jembungan.

7. Metode analisis data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis secara kualitatif yaitu mengolah data dengan cara menyusun, menghubungkan, mengumpulkan data yang satu dengan data yang lain dengan dibantu metode berpikir secara induktif yaitu suatu pola pikir yang berdasarkan fakta-fakta yang sifatnya khusus kemudian ditarik kesimpulan yang sifatnya umum.⁷

⁷ ibid hal 36