BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh manusia dalam mengolah serta memanfaatkan sumber daya yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Manusia sudah melakukan berbagai upaya untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Dengan kata lain, untuk memanfaatkan sumber daya alam di generasi sekarang juga mempertimbangkan serta memperhatikan generasi yang akan datang dalam hal untuk memenuhi kebutuhannya.

Tanah merupakan bagian terpenting dalam sumber daya alam yang digunakan untuk keberlangsungan hidup manusia yang sebagian besar tergantung pada tanah. Tanah juga mempunyai peranan terpenting dalam hidup dan untuk kehidupan masyarakat, yang diantaranya dipergunakan untuk sarana dan prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah selain sebagai sumber kehidupan bagi manusia untuk mencari nafkah melalui pertanian dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga digunakan sebagai tempat peristirahatan terakhir bagi seseorang yang telah meniggal dunia[1]. Tanah juga merupakan modal dasar untuk terwujudnya pembangunan untuk kepentingan

[1]Abdurrahman, 1983, ***Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia***, cet ke-2, Alumni, Bandung, h. 1.

umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, didalam Pasal Pasal 1 Ayat 6 Kepentingan Umum adalah Kepentingan Bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Tetapi didalam Undang-Undang tersebut hanya disebutkan kegiatan-kegiatan untuk kepentingan umum, tanpa memberikan batasan yang jelas sehingga dalam pelaksanaanya terjadi perbedaan arti atau penafsiran seperti apa yang telah disebut sebagai kepentingan umum[2]. Misalnya apakah rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah kemudian dikelola oleh pihak BUMN atau swasta yang tujuannya untuk mencari keuntungan[3].

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA. Dalam Pasal 18 tersebut dan Pasal 1, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1960 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya disebutkan bahwa kepentingan umum adalah

"Kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat"

Dalam Undang Nomor 20 Tahun 1960 tersebut pada Pasal 4 huruf (b) disebutkan kepentingan umum mencakup:

1. Keperluan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah);
2. Keperluan usaha-usaha swasta, yang benar-benar untuk kepentingan

[2] Yusriadi, 2010, ***Industrialisasi &Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah***, Genta Publising, Yogyakarta, h. 38

[3] Adrian Sutendi, 2008***, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan***, Sinar Grafika, Jakarta, h. 58.

umum dan tidak mungkin diperoleh dari tanah yang diperlukan melalui persetujuan yang punya.

Dari keterangan tersebut diatas definisi kepentingan umum menurut UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah Kepentingan bangsa dan negara, bersama rakyat dan kepentingan pembangunan yang diataranya meliputi pembangunan jalan raya, pelabuhan, pembangunan untuk industri, perumahan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, budaya, pertanian, dan lainnya.

Masalah tanah ialah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah selain mempunyai nilai ekonomis juga mempunyai fungsi sosial, yang berarti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Namun, negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dilindungi oleh undang-undang. Maka oleh karena itu kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan untuk kepentingan umum. Hal ini dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah dengan mendaptkan ganti rugi yang tidak berupa uang semata tetapi juga mendapatkan ganti rugi yang berbentuk tanah atau fasilitas lain. Namun, negara juga mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencanutan hak maupun dengan pengadaan tanah.

Secara filosofis, tanah awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi, tidak benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar ialah dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu

dikuasainya[4].

Permasalahan pengadaan tanah sangatlah rentan dalam penanganannya karena menyangkut kepentingan banyak orang, jika dilihat dari kebutuhan pemerintah tanah untuk keperluan pembangunan dapat dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu, cara yang dapat ditempuh ialah dengan cara membebaskan tanah hak milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainya menurut peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Mengingat tanah sebagai salah satu unsur terpenting dalam melaksanakan pembangunan maka tindakan pemerintah untuk mewujudkan kepastian hokum hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang berbunyi:

"Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Dengan kata lain, dalam Pasal 33 Ayat (3) diatas menjelaskan melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang ataupun seorang. Dengan kata lain monopoli, tidak dapat dibenarkan namun fakta saat ini berlaku di dalam praktek-praktek usaha, bisnis dan investasi dalam bidang pengelolaan sumber daya alam sedikit banyak bertentangan dengan prinsip Pasal 33.

Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 pemerintah mengeluarkan UUPA. Berdasrkan Pasal 2 Ayat (2) UUPA yang berbunyi:

[4] Soedharyo Soimin, 1993, ***Status Hak dan Pengadaan Tanah,*** Sinar Grafika, Jakarta, h. 82.

“Hak menguasai dari Negara memberi wewenang:

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-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Pada dasarnya konsep yang dikuasai oleh Negara, haruslah mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti yang luas yang berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan. Termasuk pula didalamnya kepemilikan public oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan. Artinya, makna dari istilah “Dikuasai oleh Negara” yang tercantum dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 dan Pasal 2 Ayat (2) UUPA, tidak boleh diartikan dalam kepemilikan hukum perdata (*private*) oleh Negara. Karena, apabila Hak Menguasai Negara diartikan sebagai memiliki (*eigensdaad*), maka tidak ada jaminan bagi pencapaian tujuan dari hak menguasai tersebut yaitu, sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari uraian diatas, Negara menjadi peranan terpenting dalam menguasai tanah untuk kepentingan rakyatnya, sehingga Negara diberikan wewenang untuk mengatur serta mengelola kekayaan alam yang ada didalamnya yang digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Pemerintah secara tidak langsung memiliki wewenang untuk mengatur agraria yang dikenal Hak

Menguasai Negara (HMN). Hak ini membawa pemerintah pada peraturan-peraturan untuk kesejahteraan rakyat.

Pengadaan tanah ialah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara ganti rugi kepada yang menyerahkan tanah, bangunan, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Proses pengadaan tanah juga tidak pernah lepas dari masalah ganti rugi, oleh sebab itu perlu diadakannya penelitian terlebih dahulu terhadap data-data dan keterangan untuk mendaptkan perkiraan pemberian ganti rugi tanah tersebut. Sehingga jika sudah mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus dibayarkan, maka akan dilakukan pembayaran ganti rugi yang telah disepakati kemudian dilakukan penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam pelaksanaanya merupukan permasalahan yang rumit karena ada beberapa tahapan dan proses yang dilalui dan adanya kepentingan dari pihak-pihak yang saling bertentangan. Persoalaan perolehan tanah milik masyarakat untuk kepentingan umum menjadi suatu persoalan yang cukup rumit. Kebutuhan tanah baik oleh pemerintah atau masyarakat yang terus bertambah tanpa diikuti pertambahan lahan yang luas menjadi masalah yang sangat penting. Masalah tersebut timbul karena adanya bentrokan dari berbagai kepentingan. Disisi lain pemerintah membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, disisi lain juga masyarakat membutuhkan lahan untuk mata pencaharian atau pemukiman dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan yang menyediakan tanah dengan cara

memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada yang berhak[5].

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan wujud dari Pasal 6 UUPA yang berbuyi:

"Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Arti hak milik mempunyai fungsi sosial ini adalah hak milik yang dimiliki oleh seseorang tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, melainkan harus memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa hak milik atas tanah tersebut perlu dibatasi dengan fungsi sosial dalam rangka mencegah penggunaan hak milik yang tidak sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Berdasarkan fungsi sosial hak atas tanah, ditetapkan dasar pembentukan Undang-Undang Pengadaan Tanah yaitu bertujuan untuk menjamin tersedianya tanah untuk pembangunan dengan berdasarkan pengormatan hak rakyat atas tanah[6].

Sekarang ini sangatlah sulit melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum diatas tanah negara. Namun dalam kenyataannya menunjukan pembangunan membutuhkan tanah, tetapi disisi lain tanah Negara yang ada untuk memenuhi kebutuhan tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dimiliki masyarakat dengan suatu hak. Supaya pembangunan tetap terjaga, khususnya pembanguan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, yang memerlukan tanah maka upaya hukum dari

---

[5] Soedharyo Soimin, 2004, ***Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua***, Sinar Grafika, Jakarta, h. 75.

[6] Eman Rajagukguk, 2012***, Serba-Serbi Hukum Agraria: Tanah Untuk Kepentingan Umum, Larangan Alih Fungsi Tanah Pertanian, Landreform Tanah Pekarangan***, Cet ke-1, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 34.

pemerintah yang dilakukan untuk memperoleh tanah tersebut dalam memenuhi pemabangunan dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak ataupun pencabutan hak.

Oleh karena itu, jalan keluar yang ditempuh dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan untuk memperoleh tanah dengan cara memberikan ganti rugi oleh Pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pada dasarnya pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah, khususnya untuk kepentingan umum.

Namun dalam kenyataannya dalam praktek pengadaan tanah untuk kepentingan umum hak dan masyarakat pemilik tanah kurang mendapatkan perlindungan hukum serta belum adanya pengertian dan sikap yang sama terhadap pelaksanaanya termasuk badan pengadilan dalam menjalankan kebijakan yang ada didalam peraturan tersebut, sehingga menimbulkan kesan seolah-olah hukum kurang memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat yang tanahnya digunakan untuk kepentingan umum.

Oleh karena itu upaya pemerintah dalam menjalankan pembangunan, maka setiap kebijakan yang akan diambil harus dilakukan dengan cara hati-hati dan bijaksana. Pengadaan tanah merupakan Langkah awal yang dilakukan apabila pemerintah membutuhkan tanah untuk kepentingan umum[7].

Dalam mekanisme pengambilan tanah milik rakyat sering sekali mendatangkan masalah. Oleh karena itu, pelaksanaan pengadaan tanah tersebut

---

[7] Adrian Sutendi, 2008***, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan***, Sinar Grafika, Jakarta, h. 49.

dilakukan dengan memperhatikan peranan dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan hak yang sah atas tanah. Oleh sebab itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara seimbang dan ditempuh dengan jalan musyawarah langsung dengan pemegang hak atas tanah tersebut. Namun jika jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan diadakannya musyawarah secara efektif makan musyawarah akan dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk oleh para pemegang hak atas tanah. Apabila pengadaan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antar Instansi Pemerintah dengan Pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan kepentingan umum makan ditempuh pencabutan hak atas tanah yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang ada Diatasnya.

Sebagai penyelenggra pengadaan tanah pemerintah juga harus menjalankan mandat yang terdapat didalam Undang-Undang yang mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga tidak merugikan kepentingan rakyat. Untuk menjamin kepastian hukum dan permasalahan pengadaan tanahbagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, berdasarkan Undang- Undang tersebut lalu pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun

2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, peraturan perundang-undang tersebut telah mengalami 4 (empat) kali penyempurnaan, yaitu:

1. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk KepentinganUmum.
2. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
4. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Melalui peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur mengeani berbagai macam hal tentang pengadaan tanah misalnya kriteria pembangunan untuk kepentingan umum, mekanisme dan panitia pengadaan tanah, dan penetapan ganti rugi. Tujuan adanya peraturan perundang- undangan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ialah memberikan keadilan dan kesejahteraan masyarakat, tetapi tetap saja menimbulkan beberapa permasalahan yuridis dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang lepas dari perhatian penyusun peraturan perundang-

undangan, yang sekarang ini menjadi permasalahan dan berpotensi menimbulkan permasalahan dimasa yang akan datang. Pemerintah harus berhati-hati dan bijaksana dalam menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah dikarenakan permasalahan tanah ialah permasalahan yang sensitif.

Pengambilan alih tanah oleh pemerintah dari masyarakat bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan melalui serangkaian tahapan yang harus dilalui, yakni:

1. Melalui pencabutan hak atas tanah. Dasar hokum pengambilan tanah melalui mekanisme ini terdapat dalam Pasal 18 UUPA, yang berbunyi:

   "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur Undang-Undang."

   Serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.
2. Melalui pelepasan hak atas tanah yang didasarkan pada prinsip sukarela. Istilah ini dapat ditinjau dari sudut pandang pemilik tanah namun jika ditinjau dari sudut pandang yang membutukan tanah dapat menggunakan istilah pembebasan tanah atau pengadaan tanah.
3. Melalui tukar menukar tanah dan jual beli hak atas tanah sesuai hokum adat[8].

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

[8] John Salindheo, 1998, ***Masalah Tanah Dalam Pembangunan***, Cet ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, h. 84.

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, mengatur tentang penolakan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi pembangunan dimana pihak berhak mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.Tetapi dalam hal ini tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti rugi, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah terkait bentuk dan besarnya ganti rugi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 73 yang berbunyi:

"Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan / atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara hasil musyawarah".

Wewenang pemerintah daerah dalam bidang pertanahan sejak era otonomi daerah, disatu sisi otonomi daerah memberikan wewenang kepada daerah guna mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan daerah masing-masing. Tetapi disisi lain terkait urusan dibidang pertanahan masih tetap berada pada kewenangan pemerintah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah disempurnakan sebanyak 2 (dua) kali yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Maka, pemerintah daerah memberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang isinya:

"Pemerintah pusat memberikan hak, wewnang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri terkait urusan pemerintah serta untuk kepentingan masyarakat setempat".

Pelimpahan wewnang urusan pemerintah dibidang pertanahan tidak dapat dijalankan dikarenakan beberapa peraturan yang isinya kembali berfokus pada bidang pertanahan menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintah daerah terdiri meliputi hal-hal berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dengan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang bersengketa yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaanya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati atau wali kota, yang dibiayai oleh Anggaran Pemerintah Belanja

Negara (APBN).

Berdasarkan kewenagan pemerintah daerah yang disebutkan diatas, kewenangan pemerintah daerah terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat jelas serta pemerintah daerah berkewajiban membuat rencana umum tentang penggunaan tanah baik yang bersifat:

1. Penggunaan tanah bersifat sosial, adalah tanah yang dipergunakan untuk kepentingan sosial misal tempat ibadah, pemakaman umum, dan lain- lain.
2. Penggunaan tanah bersifat ekonomis, adalah tanah yang dipergunakan untuk kepentingan ekonomi misal pertanian, perdagangan, industri, dan lain-lain.
3. Penggunaan tanah bersifat politis, adalah tanah yang dipergunakan untuk keperluan pembangunan pemerintahan dibidang pertanahan.

Kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah terkait dibidang pertanahan di era otonomi ini, ialah kewenangan dibidang pertanahan belum diserahkan kepada pemerintah daerah, lebih baik jika kewenangan dibidang pertanahan tersebut diberikan pada pemerintah daerah berdasarkan kriteria pemberian kewenanagan secara efisien akan lebih bermanfaat serta berguna bagi daerah dalam mensejahterakan rakyat daerah melalui peraturan terkait bidang pertanahan yang dikelola oleh rakyat daerah. Hal itu karena pemerintah daerah jauh lebih mengetahui kebutuhan terkait pertanahan secara nyata akan tanah yang ada didaerah serta kewenangan dibidang pertanahan merupakan sumber pendapatan bagi daerah yang digunakan untuk mensejahterakan rakyat daerahnya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terdapat di Kabupaten Banyumas, menimbulakan beberapa permasalahan diantaranya adalah pengadaan tanah untuk pembuatan Underpass Jendral Soedirman Purwokerto, Kabupaten Banyumas mengenai ganti rugi yang terkadang tidak sesuai dengan harga tanah pada umumnya atau pengembalian hak atas tanah dari masyarakat kepada pemerintah daerah yang disebabkan oleh adanya pembebasan lahan, pelebaran jalan atau pembuatan jalan baru yang ada di Kabupaten Banyumas ini. Mengenai dampak-dampak yang menjadi imbas dari adanya pembebasan lahan, pelebaran jalan atau pembuatan jalan baru yangterkena dampaknnya bukan hanya golongan masyarakat menengah keatas namun juga banyak masyarakat menengah kebawah.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk menyusun tesis dengan judul **"KEKUATAN HUKUM DAN WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DIKABUPATEN BANYUMAS."**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum dan wewenang pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Apa saja kendala-kendala dan solusi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas?

C. Tujuan Penelitian

Penelitan yang dilakukan dalam hal ini terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Banyumas untuk mengetahui:

1. Kekuatan hukum dan wewenang pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah unuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Kendala-kendala dan solusi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Peneliatan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum serta menjadi bahan informasi hukum bagi akademisi bidang hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terutama

mengenai kekuatan hukum dan wewenang pemerintah daerah berdasrkan peraturan perundang-undangan serta Hukum Agraria terkait tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum serta dapat menjadi informasi atau pengetahuan bagi masyarakat umum.

2. Manfaat Praktis

Peneliatan ini diharapkan dapat membirikan sumbangan pemikiran bagi para pengambil kebijakan, terutama mengenai kekuatan hukum dan wewenang pemerintah daerah mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasrkan peraturan perundang-undangan serta dapat memberi masukan kepada para praktisi yang terlibat dalam proses pelaksanaanya, yaitu Panitia Pengadaan Tanah serta Kantor Badan Pertanhan khususnya di Kabupaten Banyumas.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah suatu hubungan antara konsep satu terhadap konsep lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konseptual ini menghubungkan atau menjelaskan secara rinci tentang suatu masalah yang akan dibahas. Kerangka ini didapatkan dari teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang didapatkan di tinjauan pustaka atau merupakan ringkasan dari tinjauan pustaka yang dihubungkan sesuai dengan variabel yang diteliti.

1. Kekuatan Hukum dan Wewenang dalam Pengadaan Tanah

Sumber hukum merupakan dasar hukum yang akan digunakan untuk mengambil suatu keputusan hukum yang dimana kaitannya berhubungan langsung dengan kekuatan hukum itu sendiri karena kekuatan hukum

merupakan suatu pembuktian dari sumber hukum yang dimana mereka saling berkaitan satu sama lain, misal didalam Undang-Undang terdapat pembuktian yang terdapat didalam Pasal maka itulah yang termasuk dalamkekuatan hukum didalam sumber hokum tersebut.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata wewenang mempunyai arti yang sama dengan kata kewenangan, yang dapat diartikan hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada oranglain.

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hokum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik[9].

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban[10].

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hkum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara[11].

---

[9] Ridwan HR, 2013, ***Hukum Administrasi Negara***, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta h. 71.
[10] Nurmayani, S.H.,M.H, 2009, ***Hukum Administrasi Negera Daerah***, Universitas Lampung, Bandar Lampung, h. 26.
[11] Op. Cit, h. 99.

Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan ialah merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terdapat 3 (tiga) sumber kewenangan yaitu:

a) Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga / pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk UUD maupun pembentuk Undang- Undang. Sebagai contoh: Atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang- Undang.
b) Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenanangan dari badan / lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralaih pada penerima delegasi. Sebagai contoh: Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.
c) Sumber Mandat yaitu pelempahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh si pemberi mandat. Sebagai contoh: Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Dari ketiga sumber tersebut, merupakan sumber kewenangan yang bersifat formal, sementara dalam kehidupan sosial terdapat pula kewenangan informal yang dimiliki oleh seseorang karena berbagai seebab, misal: kekayaan, kepintaran, dan kelicikan.

2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Definisi Kepentingan Umum menurut Hyubers (1982:286) ialah Kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang mempunyai ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut semua sarana public bagi berjalannya kehidupan yang beradab. Selanjutnya pengertian kepentingan umum juga diatur dalam Pasal 18 UUPA 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.

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sementara itu yang dimaksud dengan Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya suatu kemakmuran rakyat. Istilah pengadaan tanah menggantikan hal tentang "Pencabutan hak atas tanah atau Pembebasan tanah" pada masa sebelumnya, yang diatur dengan suatu ketentuan setingkat Undang-Undang dan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Proses pembebasan tanah bukan hal yang mudah untuk dilakukan dan memerlukan waktu yang cukup lama karena kompleksitas potensi permasalahan. Sementara itu istilah "Pengadaan Tanah" diatur dengan peraturan setingkat Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden. Presiden yang paling memiliki kewenangan apakah suatu lokasi tanah akan digunakan untuk kepentingan umum atau tidak setelah mendapatkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pengadaan tanah untuk

kepentingan umum ini juga sangat relevan dengan UUPA tentang fungsi sosial tanah bahwa yang mana jika dalam keadaan terpaksa pemerintah bisa mengambil atau menguasai tanah dalam rangka kepentingan umum. Meskipun dalam pemberian "Hak Milik" atas tanah memiliki hak turun temurun dan paling kuat namun jika kepentingan umum menghendaki maka hak milik yang kuat tersebut bisa hapus, demi kepentingan kebersamaan bangsa dan negara

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 1 dan Pasal 2 yang berbunyi:

(1) "Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaganegara, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten / kota, dan Badan Hukum Milik Negara / Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten / kota, dan Badan Hukum Milik Negara / Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum".

(2) "Pengadaan tanah adalah kegiatan memberikan tanah dengan cara

memberi ganti kerugian yang banyak dan adil kepada pihak yang berhak".

Pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah bahwa keterlibatan pemerintah dengan memberlakukannya aturan formal seperti *Property Right. Property Right* itu sendiri mempunyai arti yang sama dengan Hak Kepemilikan. *Property Right* merupakan klaim seseorang secara ekslusif atas sesuatu untuk memanfaatkan, mengelola atas sesuatu, mengubah atau mentransfer seluruh atau sebagian hak tersebut. Transfer dapat diartikan dalam bentuk menjual, menghibahkan, menyewakan, dan lain-lain. Pemilik aktif dapat dicirikan dengan keinginan membangun tanah, ingin berkerjasama dengan pihak swasta bagi yang tidak mampu membangun. Sedangkan pemilik pasif dapat dicirikan dengan tidak adanya langkah yang diambil untuk membangun. Banyaknya alasan yang menyebabkan kendala persediaan barang-barang yang dapat diperoleh ialah harapan pemilik tanah untuk memperoleh harga yang tinggi, tidak adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli. Sedangkan pihak swasta adalah para pengembang yang mewujudkan pembangunan yang direncanakan.

Ada tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini, yang meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil kepada pihak atau instansi yang membutuhkan. Bagi instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah. Pengadaan tanah harus

benar-benar dimaksudkan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam rencana pengadaan tanah oleh instansi terkait. Hal ini kadang juga mendapat kritik dari masyarakat sekitar lokasi pada masa sebelumnya, apakah tanah yang dibebaskan benar-benar untuk kepentingan umum, atau untuk kepentingan pihak lain. Sehingga polemik tentang untuk kepentingan umum ini masih kadang terjadi jika suatu lokasi akan dibebaskan untuk proyek kepentingan umum.

Terdapat 2 (dua) cara pemilik tanah melepaskan hak kepemilikan yaitu:

a) Pelepasan suka rela yang sangat dipengaruhi oleh sikap pemilik tanah terhadap cara pandang sosial, pengaruh adat atau nilai historis, nilai ekonomi, dan kondisi fisiktanah.
b) Pembebasan tanah, persoalan yang sering dihadapi dan menimbulkan konflik adalah nilai kompensasi. Kompensasi yang dimaksud ialah harga pasar sering menjadi sumber perbedaan karena cara pandang pemilik tanah dengan pihak pemerintah tidak selalu sama.

Hal yang sangat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini adalah kelayakan lokasi, untuk memastikan bahwa lokasi yang ditarget sesuai dengan pembangunan yang akan dibuat. Jika lokasi yang ditarget sudah tepat, selanjutnya adalah perkiraan biaya yang diperlukan untuk ganti kerugian tanah. Selain lokasi yang tepat, juga sangat perlu dilakukan analisa dampak lingkungan dan dampak sosial. Apakah dengan diadakannya pembangunan dilokasi tertentu dapat merusak lingkungan,

misal akan berdampak resiko bahaya banjir atau tanah longsor. Juga dampak sosial yang akan terjadi, dengan pengadaan tanah di lokasi tertentu maka warga yang mendiami lokasi tersebut akan terkena dampak penggusuran, sejauh mana kerugian sosial yang akan terjadi.

Terkait dengan aturan hukum tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu:

a) Musyawarah sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 8 yang berbunyi:

   "Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum".

b) Pemberian bentuk dan besarnya ganti rugi. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti rugi merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti rugi juga terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74 ayat 1 dan 2, yang berbunyi:

(1) Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

a. Uang;

b. Tanah pengganti;

c. Permukiman kembali;

d. Kepemilikan saham; dan

e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

(2) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentukkerugian, sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan ditetapkan penilai.

c) Upaya hukum sebagai bentuk perlindungan hukum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 23 ayat 2:

"Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolaknya gugatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan"

Pasal tersebut mngatur mengenai penolakan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi pembangunan dimana pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara[12].

Permasalahan dalam pengadaan tanah untuk fasilitas umum diantaranya adalah soal penetapan ganti kerugian, penetapan ruang lingkup kepentingan umum, perencanaan pembangunan yang

[12]Bodei Harsono, 2008, ***Hukum Agraria Indonesia Jilid II***, Djembatan, Jakarta, h. 97.

komprehensif, dan kepatuhan pada pelaksanaan prosedur. Terkait dengan administrasi pertanahan beragamnya status penggunaan tanah oleh masyarakat seperti ada yang bersertifikat, ada yang menggunakan tanah negara dalam kurun waktu yang lama, menggunakan tanah milik adat, tanah wakaf, dipandang masih menyulitkan dalam pengadaan tanah, karena akan makan waktu lama dalam membuktikan status tanah tersebut. Itulah sebabnya perlu dibuat aturan hukum yang lebih berkapasitas dan lebih adil dalam memberi ganti rugi untuk berbagai macam status penggunaan tanah tersebut.

Peneliaan ganti kerugian tanah tersebut berdasarkan Pasal 31 ayat 1 dan 2 dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan:

(1) Lembaga pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Lembaga pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan Penilaian Objek PengadaanTanah.

Penilai Pertanahan atau yang biasa disebut Penilai adalah perseorangan yang melakukan secara mandiri dan telah mendapat izin dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai atau harga objek Pengadaan Tanah tersebut.

Penilaian besarnya ganti rugi dilakukan bidang perbidang tanah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 33 dan Perarturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 65, yakni:

a. Tanah;
b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
c. Bangunan;
d. Tanaman;
e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan /atau
f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Tidak adanya ketentuan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Bentuk ganti rugi yang diatur hanya materiil, bahkan standar nilai ganti rugi tanah hanya berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak, bukan berdasarkan harga pasar[13]. Oleh karena itu, upaya yang harus dilakukan pemerintah adalah musyawarah. Pengedepanan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan sifat masyarakat adat yang lebih mengutamakan setiap masalah yang diselesaikan secara musyawarah karena lebih

[13] Dekie GG Kasenda, "***Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum***", dalam Jurnal Morality, Volume 2, Nomor 2, Desember 2015, https://media.neliti.com/media/publications/280187-ganti-rugi-dalam-pengadaan-tanah-untuk-k-5d1c4728.pdfdiakses pada tanggal 13 Mei 2020 pukul 11:45 WIB.

kental dengan kekeluargaan.

F. Kerangka Teori

Kerangka Teori adalah bagian dari penelitian, tempat bagi peneliti yang memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok, sub variabel, atau pokok masalah yang ada dalam penelitiannya.

Dalam penelitian ini, teori yang digunakan adalah teori negara hukum dan teori kewenangan.

1. Teori Negara Hukum

Istilah ”negara hukum” (*rechtstaat*) yangdilawankandengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan sebagai berikut:

a) Negara hukum (bahasa Belanda: *rechtstaat*), negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hokum menjaga ketertiban hokum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

b) Negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machtstaat*) negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata- mata. Gumplowics, menjabarkan bahwa negara itu tidak lain adalah ”*Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar ubereine Majotariat”* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan

golongan yang lemah kepada golongan kuat[14].

UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat 3 menyebutkan, bahwa:

"Negara Indonesia adalah Negara Hukum"

Negara hukum yang dimaksud diatas adalah negara yang menegakan supermasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan[15]. Berdasarkan uraian tersebut yang dimaksud dengan Negara Hukum yakni negara yang berediri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya[16]. Menurut Aristoteles yang memerintah dalam memerintah negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu yang penting adalah mendidik

[14] A. Mukthie Fajar, 2003, ***Tipe Negara Hukum***, Banyumedia Publishing, Malang, h. 5.
[15] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, ***Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan urutan Bab, Pasal, dan Ayat)***, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, h. 46.
[16] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, ***Hukum Tata Negara Indonesia***, Sinar Bakti, Jakarta, h. 153.

manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya[17].

Beberapa pernyataan dalam UUD 1945 yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum antara lain:

a. Bab X Pasal 27 ayat(1):

   "Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjungjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

b. Bab XA Pasal 28I ayat(5):

   "Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".

Negara berdasarkan atas hukum ditandai dengan beberapa asas diantaranya adalah bahwa semua perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku. Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan hukum yang baik dan adil tanpa membeda-bedakan. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yaitu didasarkan pada kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hokum rakyat. Sedangkan yang dimaksud dengan

[17] Ibid, h. 154

hukum yang adil adalah hukum yang memenuhi maksud dan tujuan hukum yaitu keadilan. Hukum yang baik dan adil perlu untuk dijunjung tinggi karena bertujuan untuk melegitimasi kepentingan tertentu, baik kepentingan penguasa, rakyat maupun kelompok. Oleh karena itu suatu negara yang menyatakan bahwa negaranya merupakan negara hukum. Negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum.

Negara itu sendiri merupakan subjek hukum, dalam arti rechstaat (Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum). Ciri- ciri konsep rechstaat antara lain:

1. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan Hak asasimanusia;
2. Pemerintahan berdasarkan peraturan;
3. Adanya peradilan administrasi.

Di Indonesia yang menggunakan sebuah konsep rechstaat berarti semua yang dilakukan oleh rakyat tergantung pada bagaimana bunyi atau teks ketentuan hukumnya dalam pasal-pasal yang telah ada. Supremasi hukum di Indonesia menurut konsep rechstaat adalah menempatkan negara sebagai subjek sebuah hukum, sehingga konsekuensi hukumnya dapat dituntut di sebuah pengadilan. Karena dipandang sebagai subjek hukum, maka jika siapapun yang melanggar hukum tersebut atau bersalah dapat dituntut didepan pengadilan. Didalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintah baik dalam lapangan pengaturan maupun pelayanan harus

dengan sangat didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang.

Beberapa unsur yang harus berlaku dalam negara hukum:

1. Adanya suatu sistem pemerintahan sebuah negara yang didasarkan pada kedaulatan rakyat;
2. Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;
3. Adanya pengawasan dari badan atau lembaga peradilan yang bebas dan mandiri, dalam artian lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak siapapun;
4. Adanya peran yang nyata dari anggota masyarakat maupun warga negara untuk berpartisipasi atau ikut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut.

Negara Indonesia sebagai negara hukum, begitu yang dinyatakan dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3). Sehingga seluruh sendi kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada norma-norma hukum. Artinya, hukum harus dijadikan sebagai jalan keluar dalam penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan perorangan maupun kelompok, baik masyarakat maupun negara. Norma hukum bukanlah satu-satunya kaidah yang bersifat mengatur terhadap manusia dalam hubungannya dengan sesama manusia. Hukum tidak dibuat tetapi hidup, tumbuh dan juga berkembang bersama masyarakat. Hukum harus tetap memuat nilai-nilai yang ideal dan harus pula dijunjung tinggi oleh segenap

elemen masyarakat.

2. Teori Kewenangan

Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan menurut para sarjana mengartikan kewenangan, menurut:

a. **Dstoit** mengatakan bahwa "wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik".

b. **P. C. L. Tonnaer** menyatakan bahwa "kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara".

c. **Bagir Manan**, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan *(macht)*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti

hak dan kewajiban, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah mandate secara keseluruhan.

Secara teorotis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang- undangan diperoleh dari tiga cara, yaitu:

a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang;
b. Delegasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemeritahan lainnya;
c. Mandat yaitu yaitu terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Kewenangan sebagai suatu sarana dalam menjaga "kelangsungan pemerintahan nasional" memerlukan suatu keseimbangan dan keterpaduan sebagai hasil dari suatu proses interaksi antara kepentingan nasional dengan kepentingan pembangunan di daerah-daerah. Bukan saja sekedar mengpromosikan kepentingan berbagai elite nasional atau kelangsungan pembangunan yang cenderung mematikan kreasi, tetapi efisiensi dan efektivitas pembangunan nasional secara menyeluruh.

Proses dan mekanisme kewenangan berikut dengan besaran kewenangan pemerintah dapat dilihat dalam 4 (empat) sendi mendasar.

a. Pemberlakuan positif konstitusi (UUD) yang menjadi hukum dasar negara sehingga dalam batang tubuh dapat dilihat format negara itu,

apakah federal atau kesatuan yang turut berpengaruh langsung terhadap pembagian kekuasaan dan kewenangan pemerintahan.

b. Pemberlakuan secara positif peraturan perundang- undangan yang mengatur secara langsung pelaksanaan pemerintahan sebagaimana yang termatub dalam konstitusi. Mekanisme adanya kewenangan dan besaran kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat terlihat dalam batang tubuh undang-undang, baik secara tersurat maupun secara tersirat.

c. Pemberlakuan secara positif peraturan perundang- undangan sebagai amanat dari undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan.

d. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan (UU dan PP) mengenai pengakuan dan penyerahan kewenangan serta penyerahan susulan (tambahan) kepada pemerintah daerah.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu:

a. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

c. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Setiap tindakan hukum oleh pemerintah, baik dalam menjalankan

fungsi pengaturan maupun pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga tanpa keputusan yang jelas tidak akan pernah dapat dibuat keputusan konkret secara yuridis. Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dijadikan sebagai dasar tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang layak dengan demikian penyelenggaraan pemerintah menjadi baik, adil, sopan, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Suatu keputusan / ketetapan pemerintah yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang layak berarti bertentangan dengan peraturan hukum.

Macam-macam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) menurut Koentjoro dan S. F Marbun, yaitu:

a) Asas kepastianhukum;

b) Asas keseimbangan;

c) Asas kesamaan dalam megambil keputusan;

d) Asas bertindak cermat atau asas kecermatan;

e) Asas motivasi untuk setiap keputusan;

f) Asas tidak mencampuradukan kewenangan;

g) Asas permainan yang layak (fairplay);

h) Asas keadilan dan kewajaran;

i) Asas kepercayaan dan pengharapan yang wajar;

j) Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal;

k) Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi;

l) Asas kebijaksanaan;

m) Penyelenggaraan kepentingan umum.

Menurut penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf b Undang- Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintah yang baik, meliputi:

a) Kepastian hukum;

b) Tertib penyelenggaraan Negara;

c) Keterbukaan;

d) Profosionalitas;

e) Profesionalitas;

f) Akuntabilitas.

Sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan menaati asas-asas umum pemerintah yang layak atau baik dalam penyelenggaraan pemerintah, diharapkan dapat terwujudnya pemerintahan yang baik *(goodgovernance).*

G. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan terencana dilakukan dengan metode ilmiah bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran atau ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada[18]. Dari penelitian dimaksud untuk memperoleh hasil jawaban yang seobyektif mungkin atau kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan

[18] Bambang Waluyo, 1991, ***Penelitian Hukum Dalam Praktek***, Sinar Grafika, Jakarta, h.2.

secara ilmiah[19]. Pada hakekatnya penelitian ini timbul dari hasrat ingin tahu dalam diri manusia dalam melakukan pembinaan serta pengembangan ilmu pengetahuan, termasuk didalamnya ilmu hukum. Penelitian hukum dimaksudkan sebagai kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistimatika, dan pemikiran dengan jalan menganalisa, kecuali itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakannya sebagai pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala tersebut.

Sutrisno Hadi menjelaskan bahwa penelitian atau *research* adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan metode-metode ilmiah[20]. Sedangkan penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya, kecuali itu diadakan pelaksanaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permaslahan-permasalahan yang timbul didalam gejala-gejala yang bersangkutan[21].

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi, yang dilakukan secara metodelogis, sistematik dan

---

[19] Soerjono Sokamto, 1997, ***Pengantar Penelitian Hukum***, Universitas Indonesia Press, Jakarta, h.5.
[20]Sutrisno Hadi, 2000, ***Metodelogi Research Jilid I***, Abdi Ofset, Yogyakarta, h. 2.
[21]Soerjono Soekamto, 1986, ***Pengantar Penelitian Ilmu Hukum, Universitas Indonesia Press***, Jakarta, h. 43.

konsisten. Metodelogis artinya sesuai dengan metode atau cara-cara tertentu. Sistematik adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan kerangka tertentu.

Untuk mendapatkan hasil yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka diperlukan suatu metode penelitian yang tepat, metode penelitian yang tepat diperlukan untuk memberikan pedoman serta arah dalam mempelajarinya serta meneliti objek yang diteliti.

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan menelaah fakta yang ada sejalan dengan pengamatan di lapangan penelitian, kemudian dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan acuan untuk memecahkan masalah.

Pendekatan empiris dilakukan dengan cara meneliti di lapangan yang merupakan data primer. Penyelenggaraan pendekatan empiris dilakukan guna memperoleh keterangan tentang hal-hal yang berkenaan dengan berbagai faktor pendorong pelaksanaan suatu peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Pendekatan yuridis empiris ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungan dengan aspek hukum dan realita yang terjadi dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di

Kabupaten Banyumas.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Deskriptif Analitis adalah menggabrakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum postif yang berlaku saat ini. Dengan penelitian yang bersifat deskriptif analitis ini, dapat dianalisis dan disusun data-data yang terkumpul, sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang bersifat umum serta memberikan suatun gambaran yang jelas mengenai objek yang diteliti

3. Lokasi Penelitian

Peneliti melaksanakan penelitian dibeberapa tempat, yaitu:

a. Underpass Jendral Soedirman
b. Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas
c. Kecamatan Purwokerto Barat

4. Sumber Data

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, maka data utama dalam penelitian ini yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah Pengumpulan data dari lapangan melalui wawancara langsung dari narasumber kepada para pihak yang dianggap mengetahui dan memahami persoalan yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencatat bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penulisan

tesis ini. Data primer dan data sekunder ini dapat dibedakan dalam bahan hukum primer, hukum sekunder, dan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoriatif. Autoriatif adalah mempunyai otoritas. Bahan-bahan primer terdiri dari perundang-undangaan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, yaitu:

1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun1945;
2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok- Pokok Agraria;
3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengangti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Keduaatas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
7) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

8) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
9) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
11) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menggunakan literatur-literatur, makalah, jurnal hukum hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, dan artikel internet.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum tersier terdiri dari:

1) Kamus Hukum;
2) Kamus Bahasa Indonesia;
3) Ensiklopedia; dan
4) Wawancara.

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan adalah berupa:

1. Studi Kepustakaan

   Studi kepustakaan adalah penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari dan membaca literatur-literatur yang ada hubungannya dengan permasalahan yang menjadi obyek penelitian, dan digunakan untuk mengumpulkan data sekunder.

2. Wawancara

   Wawancara adalah percakapan antara dua orangatau lebih terkait dengan obyek atau permasalahan yangakan diteliti dengan antara narasumber terkait. Tujuan adanya wawancara adalah untuk mendaptkan informasi yang tepat terkait obyek atau permasalahan yang akan diteliti tersebut.

   Wawancara dalam hal ini dilakukan dengan narasumber terkait yaitu, Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, Pegawai Kecamatan Purwokerto Barat, Masyarakat sekitar, dan Panitia Pengadaan Tanah.

6. **Metode Penyajian Data**

Data yang dioalah akan disajikan dalam bentuk teks naratif. Teks naratif adalah suatu penjabaran atau uraian yang disusun secara logis, rasional, dan sistematis dengan penyajian data-data yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

7. **Metode Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Metode Kualitatif adalah data yang diperoleh dari wawancara sebagai metode pengumpulan data. Analisis data bertujuan untuk mengungkapkan apa yang menjadi latar belakang dalam permasalahan yang akan diteliti tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, dimana antara bab satu dengan bab yang lainnya ada keterkaitan, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. BAB I: PENDAHULUAN, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.
2. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA, yang berisi Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah, Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
3. BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, yang berisi

Kekuatan Hukum dan Wewenang Pemerintah Daerah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Banyumas, Kelemahan-kelemahan dan Solusi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Banyumas.

4. BABIV: PENUTUP, yang berisi Kesimpulan dan Saran

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
UNISSULA
جامعة سلطان أجونج الإسلامية