

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat, diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, di samping sebagai sumber penghidupan bagi manusia untuk mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia.<sup>1</sup> Tanah juga merupakan modal dasar dalam mewujudkan pembangunan demi kepentingan umum.

Mengingat tanah sebagai salah satu unsur penting dalam pembangunan maka tindakan pemerintah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 kemudian pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal UUPA. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, Negara hanya memberi wewenang kepada negara untuk:

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

---

<sup>1</sup> Abdurrahman, 1983, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet ke-2, Alumni, Bandung, hlm 1

- 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.

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. Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan persoalan yang kompleks karena terdapat berbagai tahapan dan proses yang harus dilalui serta adanya kepentingan pihak-pihak yang saling bertentangan.

Menurut Soedharyo Soimin, yang mengungkapkan bahwa :

Persoalan perolehan tanah milik masyarakat untuk keperluan pembangunan guna kepentingan umum menjadi suatu persoalan yang cukup rumit. Kebutuhan tanah baik oleh pemerintah maupun masyarakat yang terus bertambah tanpa diikuti dengan penambahan luas lahan menjadi masalah yang krusial. Masalah timbul karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi pemerintah membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, disisi lain masyarakat membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun sebagai sumber matapencaharian dan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak<sup>2</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah yang telah diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA. Berdasarkan filosofi fungsi sosial hak atas tanah tersebut, ditetapkan dasar pembentukan Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni untuk menjamin

---

<sup>2</sup> Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 75.

tersedianya tanah untuk penyelenggaraan pembangunan dengan mendasarkan pada penghormatan hak rakyat atas tanah.<sup>3</sup>

Pemerintah dalam upaya menyelenggarakan pembangunan, maka setiap kebijakan yang diambil harus dilaksanakan dengan hati-hati dan dengan cara yang bijaksana. Pengadaan tanah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan bilamana pemerintah memerlukan sebidang tanah untuk kepentingan umum.<sup>4</sup>

Dewasa ini mekanisme pengambilan tanah rakyat sering menimbulkan konflik. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah yang dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Namun jika jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif maka musyawarah akan dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah.

Pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan pengadaan tanah juga harus melaksanakan amanat undang-undang yang mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga tidak merugikan kepentingan masyarakat.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah telah menyusun berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal tersebut.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur tentang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan undang-undang tersebut kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden

---

<sup>3</sup> Erman Rajagukguk, 2012, *Serba-serbi Hukum Agraria: Tanah Untuk Kepentingan Umum, Larangan Alih Fungsi Tanah Pertanian, Landreform Tanah Pekarangan, Cet. 1, Lembaa Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, hal 34.

<sup>44</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 49.

mengenai pengadaan tanah. Peraturan perundang-undangan tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan mengenai pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Melalui undang-undang tersebut diatur mengenai berbagai hal dalam pengadaan tanah misalnya kriteria pembangu

nan untuk kepentingan umum, mekanisme pengadaan tanah, panitia pengadaan tanah, serta penetapan besarnya ganti rugi.

Peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bertujuan untuk memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat, namun tetap saja ada beberapa permasalahan yuridis dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang luput dari perhatian penyusun peraturan perundang-undangan, yang pada saat ini menjadi permasalahan dan berpotensi pula menimbulkan masalah di masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang sensitif oleh karena itu dalam proses pengadaan tanah maka pihak pemerintah harus bersikap hati-hati dan bijaksana dalam menyelesaikannya.

Adanya pendekatan yang dapat diterima dan dimengerti masyarakat serta ditanamkan pengertian kepada masyarakat mengenai fungsi sosial yang terdapat pada setiap hak atas tanah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan Pasal tersebut menjelaskan bahwa semua hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya,

namun juga penggunaan tanah tersebut harus memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat dan negara.<sup>5</sup>

Bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Ini berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum sehingga dengan adanya keseimbangan antara 2 (dua) kepentingan tersebut diharapkan dapat tercapai keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Bahwa pengambilan alih tanah oleh pemerintah dari masyarakat yang diperuntukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu :

1. Pencabutan hak atas tanah. Dasar yuridis pengambilan tanah melalui mekanisme ini adalah ketentuan Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.
2. Melalui mekanisme pelepasan hak atas tanah yang didasarkan pada prinsip sukarela. Istilah Pelepasan hak atas tanah ini ditinjau dari perspektif pemilik tanah, tetapi jika ditinjau dari yang membutuhkan tanah menggunakan istilah pembebasan tanah atau pengadaan tanah.
3. Melalui tukar menukar tanah dan jual beli hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> John Salindheo, 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 84.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diatur mengenai penolakan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi pembangunan dimana pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi berdasarkan ketentuan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat.<sup>7</sup>

Bahwa kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan sejak bergulirnya era otonomi daerah, di satu sisi otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan kekhasan daerahnya masing-masing. Namun pada sisi yang lain, urusan bidang pertanahan masih tetap berada dalam kewenangan pemerintah. Dengan adanya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya adalah “pemerintah pusat memberikan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat”.

Menurut Yusuf Sudrajat, bahwa :

Akibat yang ditimbulkan dengan adanya ketidakserasian pengaturan kewenangan bidang pertanahan di daerah lebih banyak bersifat lokal. Oleh karena seringkali pemerintah pusat dalam membuat kebijakan di bidang pertanahan tidak menjangkau secara detail setiap permasalahan

---

<sup>7</sup> Iksan Nur, 2012, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, artikel dalam Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm 78.

pertanahan yang ada di daerah dan pemerintah pusat kurang mempertimbangkan kepentingan daerah dengan adanya kewenangan di bidang pertanahan masih tetap berada di pemerintah pusat (sentralistik).<sup>8</sup>

Namun, pelimpahan wewenang urusan pemerintahan di bidang pertanahan ini tidak dapat dilaksanakan karena terganjal oleh beberapa peraturan yang isinya kembali mentralisasi bidang pertanahan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Bahkan, melalui Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, pemerintah menyatakan bahwa “sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan dilimpahkan kepada daerah, namun, keberadaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak dibubarkan tetapi tetap diberi kewenangan untuk menangani bidang pertanahan sampai pada yang bersifat lokal”.<sup>9</sup>

Ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyebutkan tentang bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan tersebut antara lain : pemberian izin lokasi, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah, penetapan dan penyelesaian masalah tanah rakyat (tanah adat/ulayat), pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong, pemberian izin membuka tanah, perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan pemerintah daerah terdiri dari :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.

---

<sup>8</sup> Yusuf Sudrajat, artikel Harian Kompas : *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Suatu Peran Pemda*, terbitan tanggal 8 Desember 2014, hlm 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*

- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana rakyat.
- e. Pengadaan bidang kesehatan.
- f. Pelayanan pendidikan.
- g. Penanggulangan masalah sosial.
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- j. Pengendalian lingkungan.
- k. Pelayanan pertanahan.
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintah.
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal.
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut di atas, bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangatlah jelas dan juga pemerintah daerah berkewajiban untuk membuat suatu rencana umum tentang peruntukan dan penggunaan tanah baik untuk kepentingan yang bersifat sosial, ekonomis, dan politis. Peruntukan tanah bersifat politis maksudnya untuk keperluan bangunan pemerintahan termasuk pertahanan. Tanah untuk kepentingan sosial, adalah tanah untuk keperluan sosial seperti tempat ibadah makam dan lain-lain. Tanah untuk keperluan bersifat ekonomis adalah tanah untuk kegiatan ekonomi, seperti pertanian, perdagangan dan industri.

Pengaturan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelumnya adalah Pemerintah telah menerbitkan peraturan secara berturut-turut yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang

Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Setelah dilakukannya beberapa kali perubahan, untuk menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat serta guna menjamin kepastian hukum kemudian pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum.

Alasan diterbitkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah, karena dewasa ini pelaksanaan pengadaan tanah pada saat ini masih lambat dalam mendukung pembangunan infrastruktur. Pelaksanaan pengadaan tanah selama ini masih dilakukan secara ad hoc dan menimbulkan banyak permasalahan serta belum menjamin kepastian waktu dalam pembebasan tanahnya. Sebagai peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur teknis pembebasan lahan, maka pada tanggal 7 Agustus 2012 yang lalu, Presiden telah menerbitkan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah di bidang pertanahan di era otonomi daerah ini, adalah kewenangan bidang pertanahan belum diserahkan kepada pemerintah daerah, pada hal jika kewenangan bidang pertanahan tersebut akan lebih baik jika diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan kriteria pemberian kewenangan secara efisien akan lebih berguna atau manfaat bagi daerah untuk mensejahterakan rakyat daerah melalui pengaturan tanah-tanah yang dapat di kelola rakyat daerah. Selain pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan secara nyata rakyatnya akan tanah yang ada di daerah dan kewenangan bidang pertanahan merupakan sumber pendapatan bagi daerah yang dapat digunakan untuk lebih mensejahterakan rakyat daerahnya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas menimbulkan sejumlah permasalahan diantaranya adalah pengadaan tanah di Jalan Geriliya - Jalan Jenderal Soedirman, mengenai ganti rugi yang tidak sesuai dengan harga tanah pada umumnya atau pengambilalihan hak atas tanah dari masyarakat ke pemerintah daerah. Peraturan atau regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar nilai ganti rugi adalah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), maka peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan tujuan untuk kepentingan rakyat. Namun kenyataannya, terdapat tumpang tindih mengenai kewenangan antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta terdapat permasalahan ganti rugi yang seringkali mencederai masyarakat karena besarnya ganti rugi terhadap tanah yang diambil oleh pemerintah dirasa tidak sesuai dengan harga yang seharusnya.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang tersusun dalam bentuk Tesis dengan judul **“Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Banyumas”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas ?

3. Adakah kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas dan bagaimanakah solusi mengatasi kendala-kendala tersebut ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas.
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Banyumas dan solusi mengatasi kendala-kendala tersebut .

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini, secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara terutama mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pengambil kebijakan, terutama mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **E. Kerangka Konseptual & Kerangka Teoretis**

Dalam kerangka pemikiran memuat kerangka konseptual dan kerangka teoritik. Kerangka konseptual merupakan kerangka yang berkaitan dengan konsep-konsep dasar dalam penelitian sebagai dasar untuk pengumpulan data-data dan bahan hukum dalam menjawab permasalahan, sedangkan kerangka teoritik merupakan kerangka pikir untuk menggambarkan hubungan antara variabel penelitian.

## **1. Kerangka Konseptual**

### **a. Pengertian Pelaksanaan**

Pengertian “pelaksanaan” diartikan sebagai suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan sebagai penerapan.

Pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis, maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Factor-faktor yang menunjang pelaksanaan adalah sebagai berikut :

- Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi yang disampaikan.

- Sumber daya, dalam hal ini yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambialan keputusan atau kewenangan yang cukup.
- Disposisi, sikap, komitmen dari pelaksanaan terhadap program.
- Struktur birokrasi, yang mengatur tata aliran dalam pelaksanaan program.

b. Kewenangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat suatu keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Sehingga kewenangan adalah “kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu”. Hal ini berarti bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk berbuat sesuatu yang dikehendaki oleh hukum. Sementara “kewenangan” menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Winahyu Erwatiningsih, yang menyebutkan berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.<sup>10</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki pejabat atau institusi.

Kewenangan hukum merupakan sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat

---

<sup>10</sup> Winahyu Erwatiningsih, 2006, *Kewenangan Hukum Pada Pemerintahan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 85.

ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>11</sup>

c. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemerintahan daerah merupakan lingkup dalam unsur pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah adalah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan secara bahasa pemerintah daerah merupakan “kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.”

Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu hal yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, 87.

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

d. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

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. Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan persoalan yang kompleks karena terdapat berbagai tahapan dan proses yang harus dilalui serta adanya kepentingan pihak-pihak yang saling bertentangan.

Pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara member ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah, bahwa keterlibatan pemerintah dengan memberlakukan aturan-aturan formal seperti *property right*. Pemilik aktif dicirikan dengan keinginan untuk membangun tanah, mau bekerjasama dengan swasta untuk membangun atau mentransfer tanah bila tidak mampu membangun. Sedangkan pemilik pasif dicirikan tidak adanya langkah diambil untuk membangun atau membawa ke pasar tanah. Ada banyak alasan yang menyebabkan kendala suplai yaitu harapan pemilik tanah untuk memperoleh harga yang tinggi, tidak adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli atau memang tak ada keinginan dari pemilik. Sedangkan pihak swasta adalah para pengembang adalah rekanan pemerintah yang mewujudkan pembangunan yang direncanakan.

Ada 2 (dua) cara pemilik tanah melepaskan hak kepemilikan yaitu melalui pelepasan secara suka rela (pasar) dan melalui pembebasan tanah. Pelepasan suka rela sangat dipengaruhi sikap dari pemilik tanah terhadap

cara pandang secara sosial, pengaruh adat atau nilai historis, nilai ekonomi dan kondisi fisik tanah. Dalam pembebasan tanah, persoalan yang sering dihadapi dan menimbulkan konflik adalah nilai kompensasi. Dalam kompensasi pengertian harga pasar sering menjadi sumber perbedaan karena cara pandang pemilik tanah dengan pihak pemerintah tidak selalu sama. Hal lain yang sering muncul adalah penggunaan definisi “kepentingan umum” dalam proses pembebasan tanah yang sering tak definitif.<sup>12</sup>

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangannya telah mengalami berbagai perubahan yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keberadaan Undang-undang tersebut di atas, mengatur secara komprehensif mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai dari : perencanaan, persiapan, hingga pelaksanaan. Hal itu, untuk memastikan pengadaan tanah sesuai tujuan, yakni untuk kepentingan umum. Secara spesifik mengenai kriteria kepentingan umum agar tidak

---

<sup>12</sup> Andrian Sutedi, 1997, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan.*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 78.

terjadi penyalahgunaan pengadaan tanah dengan dalih kepentingan umum. Dalam definisinya, kepentingan umum disebutkan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Ada 18 jenis kegiatan pembangunan yang dikategorikan kepentingan umum adalah sebagai berikut :

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengaitan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakam umum pemerintah/pemerintah daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
15. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;

17. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah dan;
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.<sup>13</sup>

Terkait dengan norma hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi :

1. Musyawarah sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan bahwa “konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.” Musyawarah sendiri diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.
2. Pemberian bentuk dan besarnya ganti kerugian. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti rugi menurut Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui bersama pada saat musyawarah.
3. Upaya hukum sebagai bentuk perlindungan hukum. Dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diatur mengenai penolakan dari pihak yang berhak terhadap penetapan

---

<sup>13</sup> Wahyono, dalam Harian Kompas, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, terbitan 7 Desember 2015, hlm 2.

lokasi pembangunan dimana pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>14</sup>

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

Penilaian Ganti Kerugian tanah tersebut berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dilakukan oleh Lembaga Pertanahan yang menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilai Pertanahan atau yang selanjutnya disebut Penilai ini adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan professional yang telah mendapat izin dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai /harga Objek Pengadaan tanah.

Penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu :

- a. Tanah;

---

<sup>14</sup> Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I*, Djembatan, Jakarta, hlm 97.

- 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.

Pemberian ganti rugi berdasarkan Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dapat diberikan dalam bentuk :

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Kepemilikan saham; atau
- Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah mempunyai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Upaya yang harus dilakukan pemerintah adalah musyawarah. Pengedepanan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan pengejawantahan dari sifat masyarakat adat yang lebih mengutamakan setiap masalah yang diselesaikan secara musyawarah karena lebih kental dengan kekeluargaan.

## **2. Kerangka Teoretis**

Dalam penelitian ini, teori yang akan digunakan sebagai pisau analisis adalah teori negara hukum dan teori kewenangan.

### **a. Teori Negara Hukum**

Istilah "negara hukum" (*rechtstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Negara hukum (bahasa Belanda : *rechtstaat*), negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya

berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.

- 2) Negara kekuasaan (bahasa Belanda : *machtstaat*) negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpowics, antara lain menjabarkan bahwa negara itu tidak lain adalah "*Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar uber eine Majotariat*" (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.<sup>15</sup>

Negara hukum atau negara berdasarkan hukum, seringkali disamakan dengan berbagai istilah-istilah asing. Selain itu, biasa juga dikenal dengan istilah *The principe of socialist legality*. Istilah negara hukum telah lama dikenal sebagaimana dikemukakan oleh Laica Marzuki, bahwa munculnya istilah negara hukum sudah dikenal pada Abad ke-XVIII. Namun populer antara Abad XIX sampai XX, dan menurutnya, gagasan negara hukum itu sendiri sudah ada sejak Abad ke-XVII.<sup>16</sup> Sedangkan di dalam dokumen resmi penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtstaat* yang diletakan diantara kurung setelah kata negara berdasarkan hukum. Namun setelah UUD 1945 diamandemen, dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (amandemen). Dengan tegas menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara berdasarkan hukum".

Prinsip utama negara hukum ialah adanya asas legalitas, peradilan yang bebas dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Artinya, tindakan para penyelenggara negara harus berdasarkan atas hukum. Jadi, hukum menjadi dasar kekuasaan, yang mengandung empat makna, yaitu :

---

<sup>15</sup> A. Mukthie Fadjar, 2003, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm 5.

<sup>16</sup> Muin Faal, 2006, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, hlm 87.

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisaikan kekuasaan untuk menundukan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.<sup>17</sup>

Dalam suatu negara hukum modern, hak-hak warga negara harus dapat diwujudkan melalui hukum, yakni dalam pembentukan hukum dan dalam penegakkan hukum. Bagir Manan, menyatakan bahwa "dalam ajaran negara hukum memuat 3 (tiga) dimensi penting, yaitu : dimensi politik, hukum dan sosial. Dalam dimensi politik, negara hukum memuat prinsip pembatasan kekuasaan yang menjelma dalam keharusan paham negara berkonstitusi, pembagian (pemisahan) kekuasaan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan jaminan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dimensi hukum, dalam negara hukum harus tercipta suatu tertib hukum dan perlindungan hukum bagi setiap orang tanp diskriminasi. Dimensi sosial, bahwa negara hukum berupa kewajiban negara atas pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial."<sup>18</sup>

Dilihat dari segi bentuk negara hukum dan sistem penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintah daerah. Di

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 88.

<sup>18</sup> Bagir Manan, 1999, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum se-Indonesia, FH Unpad Bandung, hlm 2.

samping itu, Indonesia merupakan negara yang menganut ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*) dan dapat dikategorikan sebagai negara hukum demokrasi.

Paham negara hukum material atau disebut negara kesejahteraan (*welfarestate*) lahir seiring dengan usainya perang dunia kedua antara lain karena kritik atas sistem industrialisasi yang bersifat kapitalis dan eksploitatif serta berkembangnya paham sosialisme yang menginginkan kesejahteraan merata maka hal tersebut mendorong pemerintah untuk lebih ikut campur dalam urusan yang menyangkut kepentingan rakyat.

Konsep *welfarestate* muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam. Dalam konsep *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*the least government is the best government*” dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsmoienies*). Adanya pembatasan negara dan pemerintah ini dalam praktiknya ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial atau dengan kata lain konsepsi negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.<sup>19</sup>

Perkembangannya konsepsi mengenai negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan secara umum, di antaranya :

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);

---

<sup>19</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 14-15.

4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterrijke controle*); yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>20</sup>

Pelaksanaan pembangunan dewasa ini, disamping meningkatkan kesejahteraan dan perekonomian masyarakat ternyata menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut, yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan diantaranya adalah masalah penyediaan tanah untuk kepentingan umum, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh Negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi.

#### **b. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroik dan J.G. Steenbeek menyatakan: "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kembergrip in het staats-en administratief recht*". Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Phillipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Jurnal Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep- Des 1997, hlm 1.

Dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Mekanisme kewenangan membawa konsekuensi logis dalam penataan “*rule of the game*” untuk menata prosedur legalitas tetap dalam kerangka aturan hukum yang disepakati dalam bernegara. Kewenangan merupakan suatu media bagi pemerintah untuk melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan, kewenangan merupakan atribut utama dari suatu kekuasaan, yang diwujudkan dalam tanggung jawab dan dimintakan pertanggungjawaban (*a responsibility and accountable leadership*).<sup>22</sup>

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 mematkan 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. **Pertama**, 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. **Kedua**, 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

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 2.

tersirat. **Ketiga**, pemberlakuan secara positif peraturan perundang-undangan sebagai amanat dari undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan. **Keempat**, pemberlakuan peraturan perundang-undangan (UU dan PP) mengenai pengakuan dan penyerahan kewenangan serta penyerahan susulan (tambahan) kepada pemerintah daerah.<sup>23</sup>

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Asas legalitas/keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) mencakup 3 (tiga) aspek yaitu : wewenang, prosedur dan substansi. Artinya wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.<sup>24</sup>

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, yang mengemukakan bahwa :  
Hubungan antara hukum administrasi dengan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (“*administratiefrecht*” atau “*bestuursrecht*”) berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm 3.

<sup>24</sup> Ridwan HR, 2006, *Op, Cit*, hlm 110.

yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (“*improper legal*” or “*improper illegal*”), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara “*improper illegal*” maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggung jawabkan. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.<sup>25</sup>

Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah. Memang hal ini tampak agak legalistik formal. Memang demikian halnya. Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat. Sedangkan wewenang (*bevoegdheid*), ini adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

S.F.Marbun, menyebutkan bahwa :

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak

---

<sup>25</sup>Tatiek Sri Djatmiati, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 62.

pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.<sup>26</sup>

Kewenangan pejabat administrasi dalam prakteknya akan banyak menimbulkan kasus administrasi pemerintahan, bahkan masuk dalam ranah hukum pidana, antara lain dengan rumusan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, agar lebih dapat dijadikan dasar kepastian hukum, karena terjadinya berbagai kajian yuridis akademis, maka hal-hal yang bersifat doktrin atau asas hukum dapat dituangkan dalam perundang-undangan yang cukup kuat yaitu undang-undang administrasi pemerintahan.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Berkaitan metode penelitian, metode penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>27</sup>

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan undang-undang (*statuta approach*).<sup>28</sup> Metode pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan

---

<sup>26</sup> Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, hlm 70.

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Pranda Media, Jakarta, hlm 93.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 94.

membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Adapun yang digunakan dalam metode pendekatan ini adalah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana direvisi dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan.

## **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga Kabupaten Banyumas, dan Sekretariat Daerah Kabupaten Banyumas.

## **4. Sumber Data**

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, maka data utama dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencatat bahan-bahan

hukum yang berkaitan dengan penulisan tesis ini. Data sekunder ini dapat dibedakan dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

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

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar 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 Pemerintahan Daerah.
- 5) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sedangkan bahan hukum sekunder menggunakan literatur-literatur, makalah, jurnal-jurnal hukum, hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, media cetak, dan artikel internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Terdiri dari Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, dan Ensiklopedia.

Untuk menunjang data sekunder juga digunakan data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian lapangan melalui wawancara .

## **5. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data, berupa :

### **a. Studi Kepustakaan**

Studi kepustakaan berupa instrument penelitian kepustakaan, katalog, kartu perpustakaan dan sebagainya yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder.

### **b. Studi Dokumenter**

Studi dokumeter berupa instrument penelitian from dokumentasi-dokumentasi yang dikumpulkan secara menyeluruh terkait dengan penelitian ini.

### **c. Wawancara**

Wawancara dilakukan dengan narasumber yang dalam hal ini dipilih yaitu Pejabat Pemerintah Kabupaten Banyumas, Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, Ahli Hukum Pertanahan di Kabupaten Banyumas, Pegawai Kelurahan Tanjung Kecamatan Purwokerto Selatan, Masyarakat, dan Panitia Pengadaan Tanah.

## **6. Metode Penyajian Data**

Data yang diolah akan disajikan dalam bentuk teks naratif yaitu suatu uraian dan penjabaran yang tersusun secara logis, konsisten, rasional dan sistematis yang diawali dengan penyajian data-data yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## 7. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Analisis data bertujuan untuk mengungkapkan apa yang menjadi latar belakang permasalahan yang diangkat atau diteliti. Penelitian ini dengan melakukan pendekatan Undang-undang Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan dianalisis secara menyeluruh.

## G. Sistematika Penulisan :

Untuk menyusun tesis “**Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Banyumas**” penulis membahas dan menguraikan masalah yang dibagi dalam 4 (empat) bab, yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN, yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual & Kerangka Teoretis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Jadwal Penelitian

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA yang terdiri dari Tinjauan Umum Tentang Negara dan Kewenangan, Pemerintah Daerah, Pengadaan Tanah, dan Konsepsi Islam tentang Tanah Untuk Kepentingan Umum.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, yang terdiri dari Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Banyumas, Kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di kabupaten banyumas dan solusi mengatasi kendala-kendala tersebut.

BAB IV : PENUTUP, yang terdiri dari Simpulan dan Saran.