

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengadaan tanah adalah merupakan suatu perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang (ganti rugi), fasilitas atau lainnya, yang ditempuh melalui upaya musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara pemilik tanah dan pihak yang memerlukan.

Saat ini, pengadaan tanah di Indonesia untuk kebutuhan pembangunan semakin meningkat, baik penggunaan tanah sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha. Terkait hal tersebut maka secara otomatis meningkat pula kebutuhan akan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Kepastian hukum yang dimaksud terutama pada pemberian jaminan hukum dibidang pertanahan yang memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan perundang undangan yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Undang–Undang dasar Pokok Agraria yang kita kenal dengan UUPA. UUPA merupakan hukum Agraria atau tanah Nasional Indonesia

Tujuannya adalah mewujudkan apa yang digariskan dalam pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, bahwa “Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar- besarnya untuk kemakmuran rakyat”.¹¹

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi social, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3)

mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

Di Indonesia Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum². pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti Kerugian kepada pemilik (bagi perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Adapun konsep dasar pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan dengan prinsip musyawarah berdasarkan kesepakatan diantara kedua belah pihak yaitu pemilik tanah dan pemerintah selaku pihak yang membutuhkan.²

Dalam perkembangannya, landasan hukum tentang Pengadaan Tanah tersebut selain diatur oleh Undang-undang juga diatur dengan Peraturan Presiden dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yakni dalam hal ini diatur melalui :

- a. Peraturan Presiden nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum selanjutnya diubah dengan Peraturan Presiden nomor 148 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.³
- b. Peraturan Kepala BPN RI nomor 5 tahun 2012 tentang petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah selanjutnya dirubah dengan Peraturan Kepala BPN RI nomor 6 tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Dengan terus memperbaiki dan melengkapi kekurangan aturan hukum terkait yang memuat tentang pengadaan tanah pemerintah menambahkan aturan hukum lainnya sebagai pelengkap atau penyempurna kekurangan tentang pelaksanaan tanah untuk kepentingan umum dengan tujuan untuk mengurangi masalah yang

³Undang – undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum., pasal 2 huruf (a) sampai (j).

sering terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan agar tercapai kesepakatan. Salah satu persoalan dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, pelabuhan, bendungan atau waduk, serta fasilitas lainnya adalah pengadaan tanah. Pembangunan infrastruktur yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia ini membutuhkan tanah sebagai wadahnya, sedangkan persediaan tanah terbatas karena merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas sehingga dapat menimbulkan masalah atau konflik dalam pengembangan pembangunannya. Olehnya itu mekanisme pengadaan tanah memegang peran krusial dalam mendukung pembangunan infrastruktur nasional.

Banyak peraturan terkait proyek infrastruktur untuk kepentingan umum, namun yang paling mendasar adalah undang-undang pengadaan tanah bagi kepentingan umum (UU Pengadaan Tanah) yang diundangkan pada tahun 2012 melalui Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280) hingga terbitnya Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam perkembangannya, telah terjadi beberapa perubahan kunci terhadap Undang-undang Pengadaan Tanah, yakni :

Pertama, untuk membereskan persoalan status tanah yang terpengaruh dalam rencana pengadaan tanah, diatur bahwa ketika objek tanah berada dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/adat, dan/atau tanah asset pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/D, penyelesaian statusnya harus diselesaikan sampai dengan penetapan lokasi (penlok). Hanya mekanisme pemberesan kawasan hutan yang diatur, yaitu melalui pelepasan atau pinjam pakai kawasan hutan.

Kedua, terdapat penambahan 6 proyek pembangunan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu kawasan industry hulu dan hilir,

minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan, dan kawasan pengembangan teknologi, seluruhnya dengan syarat diprakarsai dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, daerah, atau BUMN/D. Penambahan ini menunjukkan cakupan proyek pengadaan tanah menjadi lebih luas dari sebelumnya.

Ketiga, dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 5 hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak (pemilik atau yang menguasai tanah). Ketentuan ini bukanlah ketentuan yang sepenuhnya baru karena sebelumnya sudah diatur di aturan pelaksanaan. Ketentuan ini adalah pilihan, pihak yang memerlukan tanah bisa memilih apakah akan menundukkan diri pada aturan pengadaan tanah atau hanya merujuk pada kesepakatan biasa sesuai hukum perdata. Jika pihak yang memerlukan tanah tetap menundukkan diri pada aturan pengadaan tanah, maka Bupati/Walikota akan menerbitkan penlok.

Hal itulah yang kemudian menjadi permasalahan, adanya ketidaksepakatan dalam nilai ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penulis tertarik dengan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pemilik tanah apabila adanya ketidaksepakatan dalam ganti kerugian tanahnya bagi pemilik.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis ingin mengkaji mengenai bagaimana mekanisme pelaksanaan penggantian tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-undang nomor 2 tahun 2012 dan bagaimana penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan pelaksanaan ketentuannya sebagaimana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.

Selain berdasarkan peraturan Perundang-undangan tersebut diatas, penulis juga ingin mengetahui lebih lanjut pengadaan tanah menurut hukum Islam.³ Sebagaimana telah diketahui bersama, bahwa Islam sebagai agama yang sempurna selalu mengajarkan bahwa setiap hal harus mengutamakan mashlahat dan menjauhi segala mudharat. Dalam hal pengadaan tanah, Islam harus mengutamakan kemashlahatan kedua belah pihak yang terlibat atas pengadaan tanah itu sendiri. Firman Allah dalam QS. An-Nisa' ayat 29 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَأْكُلُوْا اَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ اِلَّا اَنْ تَكُوْنَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوْا اَنْفُسَكُمْ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيْمًا ﴿٢٩﴾

Artinya : “Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sungguh, Allah Maha Penyayang kepadamu” (QS. An-Nisa’ ayat 29).

Ganti rugi dalam Islam adalah harga rugi yang diberikan itu harus setidaknya setara dengan harga yang di jual. Dan dalam konsep jual beli juga terdapat hak suf’ah yaitu hak untuk membatalkan perjualan itu. Dalam Islam seseorang tidak boleh memaksa atau menganiaya. Dalam Al-Quran secara langsung terkait dengan ganti rugi , Allah berfirman:

الشَّهْرُ الْحَرَامُ بِالشَّهْرِ الْحَرَامِ وَالْحُرُمَتُ قِصَاصٌ فَمَنْ اَعْتَدَىٰ عَلَيَّكُمْ فَاَعْتَدُوْا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا
اَعْتَدَىٰ عَلَيَّكُمْ وَاَتَّقُوا اللّٰهَ وَاَعْلَمُوْا اَنَّ اللّٰهَ مَعَ الْمُتَّقِيْنَ ﴿١٩٤﴾

Artinya :” Maka barang siapa yang melakukan pelanggaran atas kalian maka lawanlah ia dengan semisal pelanggaran yang mereka lakukan terhadap kalian. Lalu bertaqwalah kalian kepada Allah. Ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah Bersama dengan orang-orang yang bertaqwa(QS. Al-Baqarah : 194).

Dalam Islam yang menjadi pegangan dalam pelaksanaan hukum adalah Alqur’an dan sunnah. Firman Allah dalam QS. Al-Nahl: 64

وَمَا اَنْزَلْنَا عَلَيْكَ الْكِتٰبَ اِلَّا لِتُبَيِّنَ لَهُمُ الَّذِيْ اَخْتَلَفُوْا فِيْهِ وَهُدًى وَرَحْمَةً لِّقَوْمٍ
يُّؤْمِنُوْنَ ﴿٦٤﴾

Artinya ”Dan Kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al Qur’an) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman.” (QS. Al-Nahl: 64)

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk membuat penulisan hukum yang berjudul: “Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penulisan proposal tersebut maka disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimanakah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?
3. Bagaimanakah pandangan Islam tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dengan menelaah judul penulisan hukum diatas, maka dapat kiranya diketahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai.

Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
2. Untuk menganalisis Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
3. Untuk menganalisis bagaimana pandangan Hukum Islam tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah wawasan pengetahuan bagi peneliti lainnya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum..

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan pengetahuan dan menjadi tambahan referensi bagi masyarakat juga bagi penegak hukum mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual atau konsepsional merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti.³ Dalam kerangka konsepsional diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.⁴ Dalam penelitian hukum normatif, kerangka konsep dapat diambil dari peraturan perundang-undangan yang digunakan maupun merumuskan pengertian hukum:

1. **Pengadaan Tanah** menurut Pasal 1 Angka 2 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada para pihak.

Tanah yang dimaksud adalah tanah milik perorangan atau badan hukum yang tanahnya digunakan Negara untuk keperluan pembangunan Negara yang diberikan ganti rugi atas nilai jual tanah oleh Negara dengan memberikan ganti kerugian yang adil dan layak kepada pemilik tanah sesuai dengan ketentuan Undang – Undang yang berlaku.

2. **Keentingan umum** terdapat dalam pasal 1 Angka 6 Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2012. Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah

³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, ed. 1, cet. 17, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hal.7.

kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵

3. **Badan Pertanahan National (BPN)** adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. **Ganti kerugian** adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak kepada Negara melalui lembaga pertanahan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam membahas masalah tersebut diatas menggunakan Metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Secara spesifik, penelitian ini dilakukan terhadap asas-asas hukum dan sistematika hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach).

2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan berupa buku-buku dan segala peraturan perundang-undangan atau dokumentasi. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat dan terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁴Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 66.

3. Undang–Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria.
4. Peraturan Presiden nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum selanjutnya diubah dengan Peraturan Presiden nomor 148 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
5. Peraturan Mahkamah Agung nomor 3 tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum.
6. Peraturan Kepala BPN RI nomor 5 tahun 2012 tentang petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah selanjutnya dirubah dengan Peraturan Kepala BPN RI nomor 6 tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
7. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku hukum, skripsi, artikel, jurnal hukum yang terkait dengan judul penelitian ini.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari kamus, ensiklopedia dan situs internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini alat pengumpulan data yang digunakan adalah melalui studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis

4. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah kualitatif, data yang terkumpul kemudian dianalisis dan disajikan dalam bentuk kalimat teks untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini (deskriptif).

F. Sistematika Penulisan

- BAB I :** Penulis menguraikan dasar pemikiran yang tertuang dalam latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, dan metode penelitian serta dalam penutup bab ini penulis mengemukakan sistematika penulisan skripsi.
- BAB II :** Adalah tinjauan pustaka, dalam bab ini akan membahas tentang Hubungan manusia dengan Tanah, Tanah berfungsi Sosial dan Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.
- BAB III :** Pembahasan tentang Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sebelum dan sesudah terbitnya Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 yaitu Undang-Undang Cipta Kerja.
- BAB IV :** Pembahasan Agama, dalam bab ini akan menguraikan Pengadaan tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum menurut pandangan hukum Islam.
- BAB V :** Adalah Penutup, yang di dalamnya memuat kesimpulan dan saran