

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Segala kekayaan alam yang terdapat di permukaan bumi, seperti air, bumi, dan ruang angkasa, termasuk tanah, merupakan kebutuhan dasar yang sangat penting dan merupakan manifestasi dari Anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Masyarakat Indonesia, yang mayoritas berbasis agraris, sangat membutuhkan tanah sebagai landasan bagi kelangsungan hidup.¹ demikian halnya penyelenggaraan pembangunan yang diarahkan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) yakni kesejahteraan umum. Hal ini lebih lanjut dijabarkan melalui politik hukum pertanahan sebagai arah kebijakan pemerintah berkaitan dengan peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan kesinambungan tanah untuk kepentingan semua generasi.

Hukum agraria sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan pembaruan dalam pengaturan-pengaturan tentang Agraria yang lebih kompleks dengan menjadikan sistem penguasaan negara menjadi tujuan utama "semata-mata hanya untuk kemakmuran rakyat". Pengertian menguasai sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA menunjukkan bahwa Negara bukan sebagai pemilik dari Tanah, akan tetapi Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia dengan kekuasaan dan wewenang yang diberikan

¹ Muwahid, *Pokok-Pokok Hukum Agraria di Indonesia*, Uin Sunan Ampel Press, Surabaya, 2016 hlm. 4

kepada pemerintah untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan Tanah,² sehingga berdasarkan penjelasan UUPA di atas maka dapat disimpulkan makna hak menguasai oleh negara yaitu semata-mata untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan aturan undang-undang sebagai acuan dasar hukum.

Lebih lanjut, Pasal 4 UUPA ayat (1) dan (2), menyatakan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa, begitu pula bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lainnya.³

Pancasila dan UUD Tahun 1945 serta UUPA, Indonesia melaksanakan pembangunan dalam segala bidang yang berimplikasi terhadap meningkatnya kebutuhan. Dalam upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagai amanat akan tanah untuk mengimplementasikan program pembangunan bidang ekonomi maupun infrastruktur, melalui pengaturan dan penyediaan peruntukan dan penggunaan tanah bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan termasuk kegiatan ekonomi dan infrastruktur.

²Husen Alting, *Menggugat Eksistensi Dan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Di Era Otonomi Daerah*, Lep/khair, Ternate, agustus 2010, hlm 70

³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara RI Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960)

Dalam kerangka pembangunan nasional, diundangkannya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada 2 November 2020 hingga Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja)⁴ yang menggunakan metode *omnibus law* mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap sejumlah norma hukum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum⁵ (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) yang menjadi regulasi terdepan dalam usaha cipta kerja melalui kemudahan berusaha, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional. Perubahan berbagai ketentuan yang dimaksudkan untuk menyediakan landasan perlindungan terhadap pelaku usaha dalam pemanfaatan ruang serta *privilege* terhadap percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional ini menunjukkan bahwa posisi hukum semata-mata sebagai alat/instrumen menunjang pembangunan.⁶

Pasal 1 ayat (2) dari Undang-Undang Pengadaan Tanah menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah proses menyediakan tanah dengan memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang memiliki hak atas tanah tersebut.

Dalam rangka peningkatan pertumbuhan ekonomi dan investasi, Undang-Undang Cipta Kerja melakukan perubahan terhadap sejumlah norma hukum dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah termasuk berkaitan dengan lingkup obyek

⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.

⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

⁶ Siti Barora, *Perlindungan Hak Tata Ruang Masyarakat Hukum Adat Provinsi Kepulauan Maluku Melalui Penyelenggaraan Otonomi Daerah Yang Berkeadilan*, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang, 2023, hlm. 8.

pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, sebagaimana tersebut dalam Pasal 10 Undang-Undang Cipta Kerja yang memasukan kawasan industri, kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan, dan kawasan pengembangan teknologi sebagai bagian dalam proyek strategis nasional.

Proyek Strategis Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disebut PP PSN)⁷, Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa “Proyek Strategis Nasional adalah proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Usaha yang memiliki sifat strategis untuk pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka upaya penciptaan lapangan kerja dan peningkatan kesejahteraan masyarakat”. Dari aspek sosiologis, penetapan kebijakan proyek strategis nasional pada beberapa wilayah menyisakan persoalan (sengketa), dimana untuk memenuhi kebutuhan pembangunan diperlukan tanah sebagai modal dasar pembangunan. Namun, seringkali tanah yang diperlukan sudah dimiliki/dibebani hak milik oleh pihak lainnya dan masyarakat. Pembangunan demi kepentingan umum ini memerlukan areal lahan yang tidak sedikit, sedangkan tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, sehingga seringkali satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah melepaskan tanah milik masyarakat, dengan syarat pemerintah tidak boleh mengesampingkan hak-hak masyarakat dengan melakukan pelepasan tanpa menimbulkan kerugian.

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6654.

Seiring dengan lajunya angka pertumbuhan populasi penduduk di setiap tahunnya yang tidak berbanding lurus dengan ketersediaan luas tanah yang pada dasarnya tidak bertambah, permasalahan hak milik atas tanah banyak terjadi di wilayah Indonesia terlihat pada berbagai sengketa atas tanah dan berbagai masalah agraria. Olehnya itu, diperlukan pengaturan mengenai perencanaan dan pemanfaatan pertanahan oleh negara dan kekuatan mengikat hak atas kepemilikan tanah selaku pemberi wewenang kepada masyarakat untuk mencegah dan mengurangi angka masalah pertanahan termasuk persoalan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yakni sengketa itu sendiri diakibatkan oleh pengadaan tanah.⁸

Dalam kerangka penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum melalui proyek strategis nasional sebagaimana diatur lebih lanjut melalui PP PSN pada Pasal 2 ayat (2) jo Pasal 4 huruf g yang menegaskan kemudahan dalam pelaksanaan proyek strategis nasional termasuk didalamnya adalah memperoleh fasilitasi pengadaan tanah bagi proyek strategis nasional. Frasa “kemudahan” dalam Pasal *a quo* tidak secara jelas mengatur lebih lanjut mengenai bentuk kemudahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Dalam konteks perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena garis pengadaan tanah, UU Pengadaan Tanah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Cipta Kerja menurut Peneliti belum secara optimal mengatur secara responsif terhadap perlindungan pemegang hak atas tanah jika dibandingkan dengan

⁸ Muhammad Hoiru Nail, *”pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perspektif penentuan ijin lokasi, besaran ganti kerugian dan penyelesaian sengketa yang di timbulkan*, Rechtsens, vol.9.No.2, Desember 2020, hlm 172.

pengaturan mengenai obyek kegiatan proyek strategis nasional yang termasuk dalam obyek pembangunan bagi kepentingan umum.

Dengan demikian, permasalahan hukum dalam penelitian ini adalah adanya ketidaklengkapan norma dalam UU Pengadaan Tanah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Cipta mengenai frasa “kemudahan” sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 ayat (2) sampai ayat (4) PP PSN, bahwa:

“ ...

(2) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Usaha mendapatkan fasilitas kemudahan Proyek Strategis Nasional.

(3) Fasilitas kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan pada tahapan:

- A. perencanaan;
- B. penyiapan;
- C. transaksi;
- D. konstruksi; dan
- E. operasi dan pemeliharaan.

(4) Selain fasilitas kemudahan pada tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan proyek strategi nasional mendapatkan kemudahan pengadaan.”⁹

Ketidaklengkapan norma ini akan berimplikasi pada pencapaian tujuan hukum yakni tujuan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat

⁹ *Ibid.*

khususnya pemegang hak atas tanah apabila tanahnya diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Sejalan dengan pencapaian tujuan bernegara yakni mewujudkan kesejahteraan kepada masyarakat bangsa, Negara harus memberikan jaminan perlindungan terhadap warga negara terhadap

Pengaturan norma hukum yang lebih jelas mengenai bentuk dan batasan “kemudahan” yang diperoleh pemerintah/badan usaha yang melaksanakan pembangunan merupakan hal yang urgen dalam kerangka mencegah timbulnya permasalahan tanah ini (konflik pembangunan) di tengah masyarakat di latarbelakangi oleh prosedur dan tata caranya dalam pengimplementasian dan pelaksanaan nya yang kurang tepat, atau mendominasi keberpihakan kepada investor daripada perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah masyarakat.

Uraian di atas melatarbelakangi Peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul “Perlindungan Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Penyelenggaraan Proyek Strategis Nasional (PSN)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di kemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan, sebagai berikut :

1. Bagaimana Ratio Legis masuknya Proyek Strategis Nasional sebagai objek pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana Perlindungan Hak atas Tanah bagi Masyarakat untuk Kepentingan Umum dalam Penyelenggaraan Pembangunan Proyek Strategis Nasional?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka dapat di simpulkan tujuan penelitian nya sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana Ratio Legis masuknya Proyek Strategis Nasional sebagai Objek Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
2. Untuk mengetahui bagaimana Perlindungan hak milik atas Tanah bagi Masyarakat untuk Kepentingan umum dalam Penyelenggaraan Pembangunan Proyek Strategis Nasional.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

- a. Hasil penelitian ini bersifat akademik dan di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan dan mampu memberikan keadilan dan kesejahteraan.
- b. Dapat menjadi dasar atau acuan penelitian selanjutnya

2. Manfaat praktis

- a. Secara praktis penelitian ini di maksudkan untuk memberikan masukan bagi pemerintah dan pihak-pihak terkait yang mampu memberikan perlindungan pada masyarakat pemilik tanah untuk dapat meningkatkan sosial dan kebutuhannya dan juga bagi masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan pengadaan tanah atau pengambilalihan tersebut serta untuk menambah wawasan penulis tentang hukum pertanahan dan khususnya terkait dengan masalah politik hukum agraria dalam pengadaan tanah.