

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pembangunan tidak akan lepas dari tanah sebagai ruang untuk penyelenggaraannya. Kegiatan pembangunan tersebut di selenggarakan oleh negara dalam rangka peningkatan kesejahteraan untuk rakyat. Oleh karena itu ketersediaan tanah bagi kegiatan pembangunan adalah suatu hal yang sangat penting untuk diupayakan oleh negara. Ketersediaan tanah-tanah negara yang bebas yaitu tanah yang sama sekali tidak dihaki atau diduduki orang atau pihak-pihak berkepentingan lainnya adalah sangat terbatas.<sup>1</sup> Keterbatasan tanah negara bebas ini mengharuskan pemerintah sebagai penyelenggara negara berhadapan dengan para pemilik tanah dalam upaya menyediakan tanah untuk kegiatan pembangunan kepentingan umum seperti gedung-gedung sekolah, pasar, stasiun kereta api, rumah sakit, tempat-tempat ibadah, jembatan, jalan tol serta pembangunan lainnya yang memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Hal ini juga tidak terlepas dari jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup tumbuh begitu pesatnya, sedangkan luas tanah tidak berubah (tetap). Ketika negara memerlukan tersedianya tanah untuk kegiatan pembagunan terkait dengan

---

<sup>1</sup> Olan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, hal 1

kepentingan umum, mustahil untuk mengharapkan masyarakat dengan sukarela sepakat untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara.<sup>2</sup>

Negara melalui pemerintah menyelenggarakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Demi kepentingan umum, pemerintah mempunyai wewenang untuk memperoleh tanah dari pemiliknya. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 serta Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan landasan hukum yaitu negara menguasai bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemudian Pasal 2 ayat (2) poin a UUPA menyatakan dimana negara mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaan tanah dengan mengingat fungsi sosial tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 UUPA. Dalam Pasal 18 UUPA disebutkan 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 dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pencabutan hak digunakan apabila dalam kondisi sangat darurat atau dalam keadaan memaksa, yaitu apabila

---

<sup>2</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2015 *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hal 2

musyawarah tidak menemukan kesepakatan bersama dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan sehingga dilakukan pencabutan hak.<sup>3</sup> Mengenai pencabutan hak atas tanah diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Di dalam Pasal 10 dijelaskan jika didalam penyelesaian persoalan dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka dengan jalan itulah yang ditempuh walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak. Atau dengan kata lain pencabutan hak baru dapat ditempuh jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum.

Pengadaan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara kita adalah sebagai berikut: a) pelepasan atau penyerahan hak; b) jual beli, tukar menukar, cara lain yang disepakati secara sukarela; dan c) pencabutan hak atas tanah. Dari ketiga cara pengadaan tanah tersebut, pencabutan tanah dianggap sebagai cara yang kurang memperhatikan hak asasi manusia. Pencabutan tanah tidak lagi sesuai dengan prinsip-prinsip penghormatan hak asasi manusia untuk mendapatkan kehidupan yang layak berkaitan dengan tanah.<sup>4</sup> Pencabutan hak atau pembebasan tanah berarti mengupas salah satu hal yang menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan hukum antara subyek hak dengan obyek tanahnya. Pemutusan hubungan hukum antara subyek hak dengan obyek tanahnya tersebut berakibat

---

<sup>3</sup> Mudakhir Iskandar Syah 2007, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Jala Permata, hal 5

<sup>4</sup> Olan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op.cit* hal 14

hapusnya hak-hak keperdataan atau hak kepemilikan atau hak prioritas pemilik bidang tanah terhadap tanahnya.<sup>5</sup>

Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala peraturan yang terkait di Indonesia berawal dari terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Namun Peraturan Menteri tersebut dianggap kurang menjamin kepastian hukum, sehingga ketentuan itupun dicabut. Pada tanggal 17 Juni 1993 diterbitkan Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Sedangkan peraturan pelaksanaannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Seiring berjalannya waktu, kemudian disempurnakan menjadi Rancangan Peraturan Presiden karena dipandang tidak sesuai lagi dengan landasan hukum pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan penyempurnaan tersebut terbitlah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kemudian setahun berikutnya diterbitkan lagi Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Sedangkan peraturan pelaksanaannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007. Karena masih banyak

---

<sup>5</sup> Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis 2011, *Pencabutan hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Bandung, Mandar Maju hal 1

terdapat kekurangan pada 14 Januari 2012 disahkan Undang-Undang baru tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan pada tanggal 7 Agustus 2012 disahkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah. Kemudian Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pada akhir Desember 2015, Presiden Joko Widodo telah menandatangani 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. Mayoritas perubahan Peraturan Presiden tersebut lebih kepada penanganan tahapan yang lebih cepat waktunya dari aturan yang lama.

Kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Ganti rugi yang dimaksud harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat di atasnya.

Ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah melalui musyawarah penetapan ganti kerugian yang melibatkan pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Dengan proses musyawarah penetapan ganti kerugian tersebut diharapkan dapat menghasilkan ganti kerugian yang layak

dan adil sesuai amanat undang-undang. Jangan sampai masyarakat yang melepaskan tanahnya mengalami kerugian setelah melepaskan tanahnya untuk pembangunan. Dengan demikian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat diselenggarakan dengan lebih demokratis dan menghormati hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah.

Kenyataan yang terjadi pada kegiatan pengadaan tanah tersebut sering menimbulkan permasalahan. Hal tersebut disebabkan karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam penetapan ganti kerugian. Seperti halnya yang terjadi pada kasus yang diteliti oleh peneliti, yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah.

Pemerintah Kabupaten Kebumen merencanakan untuk membangun rumah sakit baru kelas B untuk menggantikan rumah sakit yang lama dikarenakan kondisi yang semakin tidak memadai dari segi sarana dan prasarananya. Semakin meningkatnya jumlah pasien dan beragamnya jenis penyakit juga menjadi salah satu faktor untuk membuat rumah sakit baru. Rumah sakit lama yang sudah ada sejak tahun 1940 itu mulai kurang baik kondisi bangunannya begitu juga dengan peralatan medisnya. Sehingga membuat pasien, tenaga medis maupun pengunjung merasa sudah tidak nyaman dengan kondisi rumah sakit tersebut.

Tahun 2003 Pemerintah Kabupaten Kebumen merealisasikan pembangunan rumah sakit baru yang dimulai dengan proses pengadaan tanah yang terletak di jalan lingkar selatan tepatnya di Desa Muktisari. Pemerintah

menyiapkan tanah seluas 3,5 hektar untuk pembangunan rumah sakit dengan kondisi tanah berupa tanah persawahan. Dengan luas tanah 2,5 hektar yang berisifat hak milik desa Muktisari atau tanah bengkok dan sisa 1 hektar yaitu milik masyarakat setempat sehingga pemerintah harus melakukan pengadaan tanah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Proses pengadaan tanah ini tidak dapat diselesaikan dalam sekali proses pengadaan tanah, namun ada tiga tahapan yang dilakukan yaitu tahapan pertama pada tahun 2003, tahapan kedua 2012 dan tahapan ketiga tahun 2014. Sulitnya mencapai kesepakatan dalam penetapan ganti kerugian menjadi salah satu faktor tidak bisanya satu kali proses pengadaan tanah, sehingga ada sebagian tanah pada bagian depan dan belakang yang belum menyerahkan tanahnya untuk pembangunan RSUD. Bagian tanah yang sudah berhasil dibebaskan kemudian diurug dan menyisakan bagian tanah yang belum disepakati ganti ruginya. Kemudian proses pembangunan RSUD sempat berhenti lama hingga pada tahun 2010 pemerintah memulai pembangunannya. Disaat pembangunan sudah hampir selesai tanah pada bagian depan dan belakang yang belum dibebaskan masih berbentuk persawahan yang terbengkelai. Untuk menyempurnakan bangunan RSUD, kemudian pemerintah pada tahun 2012 melaksanakan penyelesaian pengadaan tanah pada bagian depan dan belakang tersebut. Pada tahapan kedua ini kembali terjadi permasalahan yaitu sulitnya mencapai kesepakatan dalam penetapan ganti kerugian. Pemilik tanah pada bagian belakang sudah setuju dengan musyawarah ganti kerugian namun pemilik tanah pada bagian depan belum setuju dikarenakan nominal

ganti kerugian belum sesuai. Pemilik tanah belum mau memberikan tanahnya karena menganggap terlalu murah tawaran ganti kerugian. Tanah tersebut memang tepat di pinggir jalan utama lingkaran selatan yang menjadi pusat jalan provinsi. Pada tahun 2014 tahap ketiga dilakukan untuk membebaskan sisa tanah pada bagian depan. Dengan intensifnya musyawarah pemerintah dengan pemilik tanah, pada akhirnya pemilik tanah sepakat dengan ganti kerugiannya dan bersedia memberikan tanahnya. Dalam proses pengadaan tanah memang pemerintah harus selalu dekat dengan masyarakat, duduk bersama mencari solusi supaya tidak ada permasalahan yang timbul.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ASPEK HUKUM PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH DALAM PEMBANGUNAN RSUD KABUPATEN KEBUMEN”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan RSUD Kabupaten Kebumen ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan RSUD Kabupaten Kebumen ?



### **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan RSUD Kabupaten Kebumen.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan RSUD Kabupaten Kebumen.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi kepentingan dibidang hukum.

Dan dapat memperkaya khasanah pengetahuan tentang penelitian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Praktis

Memberikan masukan kepada pemerintah dan masyarakat pada khususnya hal-hal yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.