

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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.¹ 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 mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal UUPA. Berdasarkan

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

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;
- 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 mata pencaharian dan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak²

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 tersedianya tanah untuk penyelenggaraan pembangunan dengan mendasarkan pada penghormatan hak rakyat atas tanah.³

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.⁴

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

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

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

⁴ Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 49

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 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 pembangunan 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 social 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.⁵

⁵ *Ibid.*

Bahwa interpretasi asas fungsi social 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 . 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.⁶

⁶ 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.⁷

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”.

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

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 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).⁸

Namun, pelimpahan wewenang urusan pemerintahan di bidang pertanahan ini tidak dapat dilaksanakan karena terganjal oleh beberapa peraturan yang isinya kembali mensentralisasi 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”.⁹

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

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

⁹ *Ibid.*

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.

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 dan di ubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 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.

Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah juga harus melihat hak-hak ulayat masyarakat adat yang ada di daerah. Negara menjamin keberlangsungan masyarakat hukum adat melalui pasal 18b ayat (2) dimana “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-

undang.” Dalam Undang-Undang Pokok Agraria pun di berikan ruang kepada pemilik hak ulayat yaitu dalam pasal 6 yang menyatakan “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.” Pelaksanaan pengadaan tanah harus sesuai dengan kesepakatan luas lokasi yang telah disepakati bersama oleh pemilik hak ulayat, tidak boleh melaksanakan pembangunan di atas lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum melebihi batas yang telah di sepakati bersama kedua pihak.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kabupaten Kepulauan Yapen menimbulkan sejumlah permasalahan diantaranya adalah pengadaan tanah Distrik Yapen Selatan Kabupaten Kepulauan Yapen mengenai pinjam pakai ganti rugi yang tidak sesuai dengan harga tanah pada umumnya atau pengambil alihan 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 “ **Fungsi Sosial Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pasar Aroro Iroro Oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Yapen Terhadap Tanah Hak Ulayat**”

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimanakah pengaturan dan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana fungsi sosial tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan pasar Aroro Iroro terhadap hak ulayat masyarakat adat ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaturan dan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Untuk menganalisis dan menjelaskan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Yapen fungsi sosial tanah dalam pembangunan pasar Aroro Iroro terhadap hak ulayat masyarakat adat

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. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif karena dilaksanakan dengan menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisis hukum positif berkaitan Implementasi pasal 42 Ayat 1 (b) Peraturan Pemerintah Nomor: 106 Tahun 2021 . Dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang

dianggap pantas. Mahmud Marzuki dalam bukunya Penelitian Hukum menjelaskan bahwa :

“Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan antara hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter prespektif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuai dengan fakta disebabkan oleh faktor tertentu, penelitian hukum untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

b. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris, maksudnya data yang diperoleh dengan berpedoman pada segi yuridis juga berpedoman pada segi-segi empiris yang dipergunakan sebagai alat bantu.¹⁰

Metode pendekatan yuridis empiris yaitu suatu pendekatan yang meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer dilapangan¹¹. Pendekatan yuridis disini adalah pendekatan hukum, dengan mengkaji peraturan-peraturan yang berkaitan dengan lembaga adat dalam menjalankan

¹⁰ Ibid, hlm. 36.

¹¹ Ibid, hlm. 7.

fungsi kehakiman. Pendekatan empiris disini adalah pendekatan dengan melakukan penelitian di lapangan, khususnya

Dan penelitian ini menggunakan Pendekatan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk melakukan pendekatan terhadap permasalahan yang diteliti, untuk kemudian dikaji dari berbagai aspek hukum yang ada hubungannya dengan isu hukum yang diteliti. 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 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 Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 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.

c. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum ini penulis melakukan inventarisasi dan pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan –bahan hukum tersebut meliputi :

1. Bahan hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan primer terdiri dari perundangundangan, 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 Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Bahan Hukum Sekunder

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

3. 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 .

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, digunakan metode pengumpulan data, berupa :

1. Studi Kepustakaan

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

2. Studi Lapangan

Penelitian ini dilakukan secara langsung dengan pihak yang memberikan keterangan yang diperlukan sehubungan dengan penelitian ini :

a. Observasi

Dalam observasi peneliti melakukan pengamatan langsung dan pencatatan yang didapati di lokasi

b. Wawancara

c. Wawancara dilakukan dengan narasumber yang dalam hal ini dipilih yaitu Pejabat Pemerintah Kabupaten Kabupaten Kepulauan Yapen , Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kabupaten Kepulauan Yapen, Ahli Hukum Pertanahan di Kabupaten Kabupaten Kabupaten Kepulauan Yapen, Pegawai Kelurahan Tarau dan Pejabat Distrik Yapen Selatan , Masyarakat, dan Panitia Pengadaan Tanah. untuk melengkapi data-data dalam penelitian selain itu

e. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang dibahas. Tujuan digunakannya analisis kualitatif ini adalah untuk mendapatkan pandangan-pandangan mengenai pelaksanaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Penggunaan Tanah Untuk Pembangunan Sarana dan prasarana umum yaitu Peraturan perundang-undangan yaitu 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 Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu juga Analisis data bertujuan juga untuk mengungkapkan apa yang menjadi latar belakang permasalahan yang diangkat atau diteliti untuk Kepentingan Umum dan dianalisis secara menyeluru untuk menyusun tesis

F. Konsep Teori

1. Teori Negara Hukum

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

1. 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 umumnyaberdasarkan 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 sematamata. Gumplowics, antara lain menjabarkan bahwa negara itu tidak lain adalah "Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar uber eine Majorariat" (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.¹²

Negara hukum atau negara berdasarkan hukum, seringkali disamakan dengan berbagai istilah-istilah asing. Selain itu, biasa juga dikenal dengan istilah *The principle 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.¹³ 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

¹² A. Mukthie Fadjar, 2003, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm 5.

¹³ Muin Faal, 2006, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, hlm 87.

para penyelenggara Negara harus berdasarkan atas hukum. Jadi, hukum menjadi dasar kekuasaan, yang mengandung empat makna, yaitu :

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.¹⁴

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

¹⁴ *Ibid*, hlm 88.

hukum berupa kewajiban negara atas pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial.¹⁵

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. Disamping 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

¹⁵ Bagir Manan, 1999, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum se-Indonesia, FH Unpad Bandung, hlm 2

kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial atau dengan kata lain konsepsi negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.¹⁶

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);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterijjke 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.¹⁷

¹⁶ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 14-15.

¹⁷ *Ibid.*

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.

2. 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.¹⁸

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,

¹⁸ Phillipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Jurnal Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep- Des 1997, hlm 1.

yang diwujudkan dalam tanggung jawab dan dimintakan pertanggungjawaban (a responsibility and accountable leadership).¹⁹

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

Proses dan mekanisme kewenangan berikut dengan besaran kewenangan pemerintah dapat dilihat dalam 4 (empat) sendi mendasar. **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 tersirat. **Ketiga**, pemberlakuan secara positif peraturan perundang-undangan sebagai amanat dari undang-undang yang mengatur tentang

¹⁹ *Ibid*, hlm 3.

pemerintahan. *Keempat*, pemberlakuan peraturan perundang-undangan (UU dan PP) mengenai pengakuan dan penyerahan kewenangan serta penyerahan susulan (tambahan) kepada pemerintah daerah.²⁰

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.¹⁹²¹

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, yang mengemukakan bahwa :

Hubungan antara hukum administrasi dengan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (“*administratiefrecht*” atau “*bestuursrecht*”) berisikan normanorma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang

²⁰ *Ibid*, hlm 3.

²¹ Ridwan HR, 2006, Op, Cit, hlm 110.

dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter 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 kewenangnya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.²²

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 legalistis 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

²² Tatiek Sri Djatmiati, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 62.

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 pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.²³

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.

3. Teori Kepentingan

Menurut Roscoe Pound, kepentingan tertentu yang menurut masyarakat kepentingan itu harus dilindungi oleh hukum. Roscoe Pound juga menyampaikan tidak semua kepentingan itu harus dilindungi oleh hukum. Pasaunya, ada kepentingan sosial yang dapat dilindungi dengan adanya agama, estetika dan moral, dan bentuk perlindungan lainnya. Berkaitan dengan fungsi hukum, Roscoe Pound menyampaikan bahwa fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan. Kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan umum, sosial dan pribadi.

²³ Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, hlm 70.

Perlindungan terhadap ketiga kepentingan itu haruslah seimbang. Keseimbangan inilah yang menjadi hakikat keadilan. Oleh karena itu, Roscoe Pound membuat tiga kategori kepentingan yakni kepentingan individu, kepentingan publik, dan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakatnya.

1) Kepentingan Individual

teori kepentingan Roscoe Pound yang pertama adalah kepentingan individual. Kepentingan individu ini disamakan kemudian dengan hukum perdata (private law). Wujud dari kepentingan individu tersebut adalah permintaan, tuntutan, kehendak, dan harapan yang berkaitan dengan kepentingan pribadi. Roscoe Pound membagi kepentingan individu menjadi tiga kelompok yakni:

- Kepentingan pribadi
- Hubungan Domestik
- Kepentingan Bersifat substansi

2) Kepentingan Publik

Teori kepentingan Roscoe Pound yang kedua yakni kepentingan publik. Kepentingan publik ini disamakan dengan hukum publik. Wujud dari kepentingan publik ini adalah tuntutan, kehendak, permintaan, dan harapan individu terkait dengan kehidupan politik. Kepentingan publik memiliki karakteristik dan kaitannya dengan kepentingan negara.

3) Kepentingan Sosial

Teori kepentingan Roscoe Pound berikutnya adalah kepentingan sosial. Kepentingan sosial didefinisikan Roscoe Pound sebagai tuntutan, permintaan, kehendak, dan aspirasi masyarakat yang beradab yang ingin diwujudkan dalam kehidupan sosial mereka. Wujud dari kepentingan sosial ini adalah jaminan kesehatan, jaminan keselamatan, dan keamanan dan ketertiban. Untuk memformulasikan ketika kepentingan tersebut menjadi sebuah keseimbangan yang harmonis, Roscoe Pound pun menciptakan sebuah konsep yang diakui oleh para pemikir hukum lainnya. Konsep social engineering pun menjadi konsep yang dianggap sebuah ide sentral dari keseluruhan gagasan Roscoe Pound tentang hukum.

Melalui konsep social engineering, Roscoe Pound mengibaratkan seorang ahli hukum (lawyer) seperti seorang insinyur (engineer). Insinyur itu ketika berencana membangun jembatan, maka ia akan membuat perencanaan terlebih dahulu dengan mengumpulkan material yang dibutuhkan. Kemudian, insinyur tersebut akan menyesuaikan dengan pertimbangan situasi fakta di lapangan. Bagi Roscoe Pound, seorang ahli hukum haruslah mampu menghasilkan hukum yang mengakomodir kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

4. Kerangka Pikir

