

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi segenap rakyat Indonesia, termasuk mengatur kemanfaatan semua aspek kehidupan agar mampu memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanah (bumi) sebagai salah satu unsur penting dalam pelaksanaan pembangunan. Harus dikelola dan digunakan secara maksimal, agar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini merupakan amanah konsitusi pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, tentu tidak terlepas dari konsep kepentingan umum yang mendasari setiap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Konsep inilah yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pembangunan di Indonesia, terutama kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan tanah.¹

¹Muhammad Fatkhul Arif, *Makna Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Hukum Persada, Vol.1. No.1, Universitas Brawijaya, 2016, h. 3.

Pengaturan mengenai kegiatan pembangunan yang termasuk dalam ruang lingkup kepentingan umum pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok- Pokok Agraria (disingkat UUPA) menyatakan 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 dengan Undang-Undang”.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah telah menyusun peraturan-peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, sampai yang terbaru pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Negara didirikan demi kepentingan umum, dan hukum adalah sarana utama untuk merealisasikan tujuan itu. Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial dan sebagainya.² Kepentingan pembangunan yang biasanya diidentikkan dengan kepentingan umum itu biasanya sangat mendesak sifatnya, maka bila ditunda-tunda pelaksanaannya akan sangat membahayakan dan menghambat tercapainya kepentingan orang banyak dan kepentingan bersama.

²Aminuddin Salle, dkk, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Cetakan Kedua, ASPublishing, Makassar, 2011, h. 280.

Kepentingan umum termaksud kepentingan bangsa dan negara, maka dikatakan bahwa yang mempunyai hak atas tanah tidaklah *absolute*, tetapi dikuasai oleh negara sebagaimana ketentuannya tertuang di dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.³ Dengan fungsi sosial tersebut, terdapat kewajiban dari pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah miliknya sesuai kehendaknya dengan batasan kepentingan umum.

Mengingat segala aktivitas dan kebutuhan masyarakat memerlukan ruang, tidak dapat dihindari bahwa ketersediaan ruang akan semakin sedikit seiring berjalannya waktu. “Faktor-faktor yang menyebabkan bekurangnya ketersediaan ruang adalah bertambahnya jumlah penduduk yang memerlukan ruang untuk beraktivitas dan meningkatnya pembangunan baik oleh sektor Pemerintahan maupun sektor perusahaan yang membutuhkan ruang”.⁴ Pembangunan seperti tempat tinggal, jalan, kantor-kantor, pabrik-pabrik, dan kawasan-kawasan usaha akan dilakukan guna memenuhi kebutuhan baik masyarakat, pemerintah, maupun perusahaan.

Kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya dapat merusak keseimbangan lingkungan hidup itu sendiri yang kemudian dapat mendatangkan bencana alam seperti banjir, erosi, dan tanah longsor. Eksploitasi lingkungan secara besar-besaran dan pencemaran dapat menjadi kebiasaan masyarakat yang tidak dapat dihindari. Kerusakan keseimbangan lingkungan juga

³A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 45.

⁴Urip Santoso, *Hukum Penataan Ruang*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012, h. 1.

menyebabkan penurunan kualitas dan kuantitas dari sumber daya alam yang terkandung serta penurunan fungsi dari suatu kawasan. “Selain itu pemanfaatan ruang secara tumpang tindih dapat menimbulkan masalah yang dapat menjadi sengketa bagi pemegang hak atau pihak lain yang berkepentingan”.

Sedangkan Tata ruang yang dilindungi mengacu pada kebijakan yang menetapkan lahan-lahan tertentu sebagai area yang harus dijaga dan dilindungi. Dalam konteks Indonesia, Lahan Sawah Dilindungi (LSD) merupakan salah satu contoh. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020, Lahan Sawah Dilindungi (LSD) adalah lahan baku sawah yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang melalui sinkronisasi Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong keamanan pangan secara nasional dan memastikan bahwa lahan sawah tetap berfungsi sebagai ruang hijau yang vital. Jadi, Lahan Sawah Dilindungi (LSD) memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan lingkungan dan ketahanan pangan.

Pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan ruang yang diselenggarakan Pemerintah lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan serta bantuan kepada masyarakat melalui penyelenggaraan penataan ruang yang berbasis kawasan, sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup

sesuai dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia adalah berdasarkan Undang-Undang Penataan Ruang. Penataan ruang adalah proses yang kegiatannya berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pada prinsipnya, pemanfaatan ruang harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan perencanaan tata ruang yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

Definisi kepentingan umum secara luas disebutkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Ketentuan tersebut juga disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, menyebutkan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan.

Sejalan dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya, juga hanya memberi pengertian kepentingan umum secara luas dengan menyebutkan suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan memiliki sifat kepentingan umum jika kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau kepentingan pembangunan dengan menyertakan 13 (tiga belas) bentuk kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum.

Tidak definisikannya batasan kepentingan umum ini, dalam aplikasinya akan membawa dampak negatif terhadap pelanggaran hak-hak atas tanah masyarakat, terutama masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dapat terlihat dengan banyaknya penolakan yang dilakukan oleh masyarakat sehubungan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang pengadaan tanah demi kepentingan umum di Indonesia ?
2. Bagaimana batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang di lindungi ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami hukum pertanahan mengenai pengaturan tentang pengadaan tanah demi kepentingan umum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami, batasan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang di lindungi di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum pidana mengenai pengaturan hukum tentang pengadaan tanah demi kepentingan umum di Indonesia
2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu landasan hukum, rujukan dan/atau referensi sesuai ketentuan hukum pertanahan di Indonesia mengenai batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang di lindungi.

1.5. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti menggali informasi dari pendapat para ahli hukum, teori-teori, asas-asas hukum dan beberapa peraturan yang menjadi konstruksi berfikir dalam menjawab pokok permasalahan.

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum ketentuan dan pengertian serta hal hal yang berhubungan dengan pokok penelitian, adapun landasan konseptual dalam penelitian ini yaitu: a) Pengertian Tanah dan Fungsi Sosial Tanah; b) Kepentingan Umum; dan c) Pengertian Tata Ruang dan Fungsinya.

a) Pengertian Tanah dan Fungsi Sosial Tanah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha yang menjadi tempat peristirahatan terakhir umat manusia. Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang dimaksud permukaan bumi.⁵

Makna permukaan bumi sebagai tanah adalah sesuatu yang dapat di haki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah), termasuk bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.⁶

⁵Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h. 55.

⁶Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 3.

John Salindeho mengemukakan pendapatnya bahwa Tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang memberi getaran dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.⁷

Imam Sudayat mengemukakan pendapatnya bahwa Sebagai pengertian geologis agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan tanah perkebunan. Adapun tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.⁸

Pengertian tanah dapat ditemukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah disebutkan sebagai berikut “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pengertian pengadaan tanah di dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa “Pengadaan

23. ⁷John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, h.

⁸Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.Cit.*, h. 55.

tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

Berdasarkan beberapa rumusan di atas, dapat diketahui bahwa istilah pengadaan tanah lahir karena keterbatasan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah itu atau kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah. Singkatnya, istilah pengadaan tanah pada prinsipnya hanya dikenal dalam perolehan tanah yang dikuasai seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak. Secara yuridis pengadaan tanah sering juga disebut dengan pelepasan hak atas tanah yang diartikan sebagai perbuatan hukum untuk melepaskan hubungan antara pemegang hak dengan tanah sehingga kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak dengan pembayaran ganti rugi.⁹

Fungsi tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional. Pernyataan senada terdapat dalam TAP MPR IX/MPR/2001.

Dalam penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dikemukakan bahwa hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak

⁹Muhadar, *Korban Pembebasan Tanah Perspektif Viktimologis*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, h. 65.

dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum atau masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi.

Di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa kewenangan negara adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukkan tanah tidak mutlak menjamin terpenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “Standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “Kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “Berfaedah untuk umum” (*public utility*). Secara teori, asas

fungsi sosial atas tanah mengandung pengakuan adanya kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum. Asas fungsi sosial hak atas tanah memberi kewenangan kepada pemilik hak untuk mempergunakan kepemilikan atas tanah dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara.

b) Pengertian Kepentingan Umum

Pengertian “Kepentingan Umum” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dimaknai sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, kepentingan umum hanya didefinisikan sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan umum tidak didefinisikan secara jelas dan hanya diatur perubahan jenis-jenisnya saja sebagaimana tertera dalam Pasal 5. Perumusan ulang tentang batasan kepentingan umum dalam Undang-Undang tersebut sangat penting sebagai batu uji jika terdapat perbedaan pandangan mengenai definisi kepentingan umum. Begitu pula jika didapati jenis baru dari cakupan kepentingan umum yang belum dijelaskan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut.

c) Pengertian Tata Ruang dan Fungsinya

Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik secara direncanakan maupun yang menunjukkan adanya hirarki dan

keterkaitan pemanfaatan ruang. Secara sederhana dapat diartikan upaya penataan dan pemanfaatan ruang. Ruang, dalam hal ini, dapat berbeda beda luas, status, dan karakteristiknya. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan secara sekuensial (berkesinambungan dari masa ke masa). Penataan ruang dikelompokkan berdasarkan sistem, fungsi kawasan, administrasi, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:¹⁰

- a. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan;
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- c. Penataan ruang berdasarkan administrasi meliputi penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- d. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan; dan
- e. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas kawasan strategis nasional, kawasan strategis provinsi, kawasan strategis kabupaten, dan kawasan strategis kota.

Sebaiknya kita melihat isi dari Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, untuk mengetahui lebih pasti definisi dari tata ruang seperti yang terjabarkan dalam uraian dibawah ini:

Pasal 1

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya;

¹⁰Uniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Nuansa, Bandung, 2008, h. 23.

2. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak;
3. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
4. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang;
5. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional;
6. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya;
7. Kawasan lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan;
8. Kawasan budi daya adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya manusia, dan sumber daya buatan;
9. Kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi;
10. Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi; dan
11. Kawasan tertentu adalah kawasan yang ditetapkan secara nasional mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan.

Tujuan penataan ruang, ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) menyatakan:

Pasal 3 UUPR

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Tujuan ini dicapai dengan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan penjelasannya. Ketiga tujuan penataan ruang tersebut harus dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh, dan yang ditandai dengan tiga kriteria pencapaian. Jadi, capaian tujuan penataan ruang pada intinya ialah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan ditandai dengan tiga kriteria sebagai ukuran atau indikator sebagaimana penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Tata ruang dengan penekanan pada “tata” merupakan pengaturan susunan ruangan pada suatu wilayah/daerah, sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat dari segi ekonomi, sosial budaya, dan politik, menguntungkan bagi perkembangan masyarakat pada wilayah tersebut. Tata ruang dengan tekanan pada “tata” ini diharapkan mengembangkan fungsi:¹¹

- a. Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan ruang dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan ruang; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang mengenai perbuatan hukum menyangkut ruang.

Adapun tata ruang dengan penekanan pada “ruang”, merupakan wadah dalam tiga dimensinya (trimatra): tinggi, lebar, dan kedalamannya menyangkut bumi, air (sungai, danau, dan lautan) dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, serta udara dan ruang angkasa di atasnya secara terpadu, sehingga peruntukan, penggunaan, dan pengelolaannya mencapai

¹¹Henry Campbell Black, *Black'S Law Dictionary*, West Publishing, Jakarta, 1990, h. 133.

sebesar-besar manfaat bagi kemakmuran rakyat dalam Negara Republik Indonesia. Tata ruang dengan penekanan pada ruang ini, diharapkan dapat mengemban fungsi Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu : (1) fungsi pembagian peruntukan dan penggunaan Sumber Daya Alam; dan (2) fungsi pengelolaan (hak menguasai, pengelolaan, dan pemberian perizinan).

Dengan fungsi tata ruang tersebut, diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional yang antara lain mewujudkan keseimbangan antar daerah/wilayah dalam hal tingkat pertumbuhan; memperkuat kesatuan ekonomi nasional; dan memelihara efisiensi pertumbuhan nasional. Juga diharapkan mampu mengurangi gangguan keamanan, serta menghapus (memperkecil) potensi konflik sosial dalam upaya mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan guna terwujud Indonesia yang maju, mandiri, dan adil.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan landasan yuridis diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya

- 4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum;
- 6) Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini merupakan teori keadilan

Berbagai mazhab-mazhab mulai dari mazhab teori hukum alam sampai pada mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integrative seluruhnya menitikberatkan bahwa hukum harus bertumpu pada suatu keadilan. Karena begitu pentingnya keadilan sebagai tumpuan hukum, berbagai ahli hukum memberikan pandangannya mengenai hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran untuk tercapainya suatu keadilan di masyarakat yang merupakan dasar pemikiran teori tentang keadilan.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics* dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, meski dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.¹²

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak dipandang manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga Negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.

Lebih lanjut keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan "*distributief*" dan keadilan "*commutatief*". Keadilan *distributief* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *commutatief* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar-menukar barang dan jasa.¹³

Keadilan distributive menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis jelaslah bahwa apa yang ada di benak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga.

¹²Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, h. 239.

¹³L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2015, h. 11.

“Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya yakni nilainya bagi masyarakat”.¹⁴

1.6. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang dilakukan penulis, terdapat beberapa penelitian yang terdahulu sebagai bahan rujukan dan masukan dalam penelitian ini yaitu:

1. Adytya Kusuma Pradana. Tesis dengan judul: Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berkeadilan, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang 2018. Penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier, dengan meneliti peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar atau ahli yang memberikan petunjuk kemana penelitian akan mengarah serta bahan hukum lainnya, serta penelitian kepada para pemilik lahan yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun khususnya yang sampai saat ini masih sengketa. Selain itu juga mengkaji Asas/prinsip keadilan hukum, mengkaji norma-norma dan konsep-konsep hukum yang mengatur tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah. Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa: Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam realitasnya masih belum menyentuh rasa keadilan masyarakat

¹⁴Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit.*, h. 25.

karena bentuk dan besaran ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat masih jauh dari kelayakan.

2. Dian Tuti Utami. Skripsi dengan judul: Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Proyek Pembangunan *Middle Ring Road* Makassar). Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2019. Hasil dari penelitian ditemukan bahwa pembayaran ganti rugi menuai berbagai reaksi di kalangan masyarakat diantaranya ada yang menolak, ada yang menerima tapi tidak sesuai dengan keinginan dan ada yang diberikan melalui penitipan pengadilan/konsinyasi. Pembayaran ganti kerugian dilakukan yang awalnya oleh Pemerintah Kota Makassar akan tetapi pada tahun 2016 Pembayaran di ambil alih oleh pihak Satuan Kerja Pelaksana Jalan Metropolitan Kota Makassar. Upaya yang ditempuh pemerintah dalam percepatan pemberian ganti kerugian pengalihan tanggung jawab pembayaran ganti rugi dari pemerintah kota ke pemerintah pusat dan pelaksanaan konsinyasi bagi masyarakat yang tidak berada ditempat untuk mempercepat pembangunan *Middle Ring Road*.

Dari penelitian-penelitian yang terdahulu dapat disimpulkan bahwa berbeda dengan penelitian yang dikaji oleh penulis, yang mana dalam penelitian ini penulis memfokuskan terkait batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang dilindungi.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. Hasil dari penelitian ini memberikan diskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*) penelitian terkait mengenai batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang dilindungi.

1.7.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam berbagai aspek untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Adapaun dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan

mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yakni mengenai batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang dilindungi.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mendapatkan ketentuan-ketentuan hukum guna untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lainnya. Adapun pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

c. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*).

Perbandingan hukum adalah pendekatan yang lazimnya dilakukan untuk membandingkan peraturan dengan peraturan setingkat dan/atau membandingkan dengan peraturan diatas atau dibawahnya. Penelitian ini merupakan suatu studi atau kajian perbandingan mengenai konsepsi-konsepsi intelektual yang ada di balik institusi atau lembaga hukum yang pokok dari satu atau beberapa sistem hukum nasional. Pada penulisan skripsi ini, perbandingan yang dilakukan adalah terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diperbandingkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini yaitu: bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Diatasnya;
- d) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- f) Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; dan
- h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan-bahan hukum primer, skunder, serta bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan masalah yang dibahas.

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

Dalam penelitian hukum normatif yuridis, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum priemer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan;
- 2) Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum

meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan media daring.

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan tentang batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap kawasan tata ruang yang dilindungi dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, dan penjabaran isi dari penelitian ini, maka dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I menerangkan Pendahuluan yang berisikan tentang Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Kajian Pustaka, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Kajian Pustaka yang terdiri dari Landasan Teori Dan Penjelasan Konsep, Metode Penelitian terdiri atas Jenis Penelitian, Pendekatan Masalah, Sumber Bahan Hukum, Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum, Analisis Bahan Hukum, dan diakhiri dengan Pertanggung Jawaban Sistematika.

Bab II Pembahasan tentang Aturan Hukum Terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. dengan Sub Bab diantaranya: Hak Atas Tanah; Berakhirnya Hak Kepemilikan Atas Tanah Dalam Hukum Positif; Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum; dan Pengaturan Hukum Terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Indonesia.

Bab III Pembahasan tentang Batasan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Terhadap Kawasan Tata Ruang Yang di Lindungi. dengan Sub Bab diantaranya: Prosedur Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia; Pengadaan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Tata Ruang; Batasan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Terhadap Kawasan Tata Ruang Yang di Lindungi; dan Ganti Rugi Terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Bab IV sebagai penutup, memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas baik rumusan masalah yang pertama maupun rumusan masalah yang kedua, serta sebagai saran bagi pihak yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.