

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah bagi kehidupan manusia mengandung makna yang multidimensional. Pertama, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Ketiga, sebagai capital budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status social pemiliknya. Keempat, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.¹

Sangat berartinya tanah bagi kehidupan manusia dan bagi suatu negara dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 NKRI, Pasal 33 ayat (3) bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sedangkan pengaturan tanah di Indonesia sedcara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya akan disingkat UUPA).

Hubungan keagrariaan antara negara dan warga negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya merupakan hal pokok yang menjadi dasar berdirinya suatu negara. Tanah dan sumber daya alam lainnya merupakan wilayah yang menjadi unsur keberadaan suatu negara. Tanpa diatur di dalam konstitusi pun, hubungan penguasaan antara negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya

¹ Heru Nugroho, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Surakarta : Muhamadyah University Press, 2001, hal.237

telah ada. Tetapi beberapa negara menegaskan hubungan penguasaan negara terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya dalam kaitannya dengan sistem ekonomi yang hendak dibangun. Bagi beberapa negara, memasukan pengaturan tentang hubungan keagrariaan di dalam konstitusinya merupakan cerminan dari perjuangan pendirian negaranya pada pertama kali. Pada beberapa negara lainnya di Amerika Latin, konstitusi agraria dijadikan sebagai landasan untuk melakukan reforma agraria sebagai konsekuensi perkembangan kehidupan bernegara.²

Kasus pertanahan yang sering terjadi bila dilihat dari konflik kepentingan para pihak dalam sengketa pertanahan antara lain :³

1. Rakyat berhadapan dengan birokrasi
2. Rakyat berhadapan dengan perusahaan negara
3. Rakyat berhadapan dengan perusahaan swasta
4. Konflik antara rakyat

Kepemilikan tanah mengandung 2 aspek pembuktian agar kepemilikan tersebut dapat dikatakan kuat dan sempurna yaitu⁴;

a. Bukti surat

Bukti kepemilikan yang terkuat adalah sertifikat tanah namun itu tidaklah mutlak. Artinya, sebuah sertifikat dianggap sah dan benar selama tidak terdapat tuntutan pihak lain untuk membatalkan sertifikat tersebut. Ketidakmutlakan untuk menjamin asas keadilan dan kebenaran. Oleh

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta, STPN Press, 2014, hlm.2-3

³ Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, 2005, hlm. 182

⁴ Rinto Manulang, *Segala Hal Tentang Tanah Rumah & Perijinannya*, Yogyakarta, PT. Suka Buku, 2012, hlm. 32-33

karenanya ada 4 hal pokok dan sangat prinsip yang wajib dipenuhi dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yaitu;

1. Status dan dasar hukum (atas hak kepemilikan)

Hal ini untuk mengetahui dan memastikan dengan dasar apa tanah tersebut diperoleh, apakah hal itu didapat dengan proses jual beli, hibah, warisan, tukar- menukar atau dari hak garap tanah negara, termasuk juga riwayat tanahnya tersebut.

2. Identitas pemegang hak atau yang dikenal dengan kepastian subjek

Untuk memastikan siapa pemegang hak sebenarnya dan apakah orang tersebut benar-benar berwenang untuk mendapatkan hak atas tanah yang dimaksud.

3. Letak dan luas objek tanah atau kepastian objek.

Hal ini diwujudkan dalam bentuk surat ukur atau gambar situasi guna memastikan dimana letak atau batas-batas dan luas tanah tersebut agar tidak tumpang tindih dengan tanah orang lain, termasuk untuk memastikan objek tanah tersebut ada atau tidak ada “fiktif”.

4. Prosedur penerbitan atau prosedural

Harus memenuhi asas publisitas yaitu dengan mengumumkan pada kantor kelurahan atau kantor pertanahan setempat tentang adanya permohonan hak atas tanah tersebut, agar pihak lain yang merasa keberatan dapat mengajukan sanggahan sebelum pemberian hak atau penerbitan sertifikat baru bukan untuk balik nama dan prosedur teknis lainnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

b. Bukti fisik

Bukti ini berfungsi sebagai kepastian bahwa orang yang bersangkutan benar-benar menguasai secara fisik tanah tersebut dan menghindari terjadi dua penguasaan hak yang berbeda yaitu hak atas (fisik) dan hak bawah (surat). Hal ini penting di dalam proses pembebasan tanah, khususnya dalam pelepasan hak atau ganti rugi, dan untuk memastikan bahwa si pemegang surat atau sertifikat tersebut tidak menelantarkan tanah tersebut karena adanya fungsi sosial tanah.⁵

Bagi rakyat Indonesia, hak atas tanah atau benda di atasnya merupakan hubungan hukum yang penting. sehingga apabila benar-benar diperlukan pencabutan hak tersebut demi kepentingan umum, pencabutan hak atas tanah tersebut hendaklah dilakukan dengan hati-hati dengan cara yang adil dan bijaksana. Mengingat dalam suasana pembangunan yang sekarang ini masalah tanah mempunyai peranan penting sebagai potensi dasar dalam menunjang pembangunan nasional di segala bidang.

Pencabutan hak atas tanah telah mendapatkan penegasan dalam Pasal 18 UUPA yang 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, menurut cara yang diatur dalam undang-undang”

Ketentuan Pasal 18 tersebut merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah, yang tanahnya dicabut tetapi diikat dengan syarat-syarat

⁵ *Ibid*, hlm.34

yakni pemberian ganti kerugian yang layak termasuk hapusnya hak milik itu karena pencabutan hak.⁶

Pembayaran ganti rugi harus diberikan kepada orang yang berhak atas tanahnya, harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak. Disamping itu, penampungan bagi orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut harus diusahakan sedemikian rupa agar mereka yang dipindahkan itu tetap menjalankan kegiatan usahanya yang layak seperti semula.

Setiap kerugian yang secara langsung dan sebagai akibat dari pencabutan hak harus diberikan pampasan. Disamping itu, masih ada kerugian yang diderita pihak yang dicabut haknya tersebut, seperti berkurangnya nilai dari sisa tanah yang tidak dicabut haknya, juga kerugian terjadi karena berkurangnya penghasilan, baik karena berpindahnya tempat atau ke tempat penampungan.

Demikian pula kerugian yang diderita oleh mereka yang menempati suatu rumah, harus menyediakan ongkos-ongkos membayar pajak yang lebih tinggi karena tempat yang baru itu kemungkinan kategori pajaknya lebih tinggi dari tempat semula.⁷

Salah satu contoh kasus yang terjadi pada tahun 2010 adalah di angkatnya sengketa tanah yang ditempati SDN BATU BINTANG II desa Batubintang Kecamatan Batu Marmar Kabupaten Pamekasan oleh sebagian warga, dikarenakan sejak tahun 1982 pihak sekolah berjanji akan mengganti tanah (tukar guling) dengan tanah lain. Adapun pihak yang mengangkat kasus ini di antaranya adalah H. Amsan 56 tahun (Alm), H. Tajib 60 tahun (Alm), dan Atmo 50 tahun.

⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, Hlm.87

⁷ *Ibid*, hlm.86

Mereka bertiga merupakan pemilik tanah yang di atasnya telah dibangun gedung sekolah dasar, dan kemudian mereka menggugat lantaran dari pihak sekolah tersebut berjanji akan mengganti rugi tanah mereka yang telah dibangun gedung sekolah dasar. Namun dari pihak sekolah tidak dapat memenuhi hasil perjanjian tersebut. Bahkan pihak sekolah terkesan tidak mau bertanggung jawab atas pembangunan yang dilakukan di tanah mereka, yang sampai saat ini masih belum ada kejelasan dari proses ganti rugi penggunaan tanah tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulisan dalam penelitian ini mengangkat judul “Ganti Rugi Tanah Warga Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Di Desa Batu Bintang Kecamatan Batu Marmar Kabupaten Pamekasan)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk ganti rugi yang layak atas tanah warga bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana penilaian ganti rugi atas tanah warga bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

1.3 Tujuan

1. Untuk memperoleh kejelasan bentuk ganti rugi atas tanah warga bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Untuk memperoleh kejelasan mengenai penilaian ganti rugi atas tanah warga bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

1.4 Kegunaan

Penelitian yang dilakukan pada umumnya memiliki dua kegunaan antara lain:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Untuk menambah dan memperdalam ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya yang menyangkut hukum pertanahan.
 - b. Sebagai referensi bagi mahasiswa untuk menambah pembendaharaan di bidang pertanahan.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Sebagai sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam penjabaran mengenai pemberian ganti rugi bagi warga atas kasus sengketa tanah.
 - b. Dapat memberikan pemikiran dan jawaban mengenai masalah yang diteliti.

1.5 Keaslian

Penelitian yang membahas tentang sengketa tanah sudah ada, namun penelitian ini membahas mengenai ganti rugi bagi warga atas kasus sengketa tanah di desa batu bintang kecamatan batu marmar kabupaten pamekasan. Tabel di bawah ini akan dibahas penelitian yang memiliki kemiripan penelitian sebagai berikut :

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah
1	Brigitta Adventa Fajarriani, Universitas Sebelas	Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Kampung Clolo	Bagaimana Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Kampung Clolo,

	Maret Surakarta 2009. ⁸	Kelurahan Kadipiro Oleh Kantor Pertanahan Surakarta	Kelurahan Kadipiro Oleh Kantor Pertanahan Surakarta
2	Syahrifilani, Universitas Hasanuddin Makassar 2015 ⁹	Analisis Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Oleh Pengurus Besar Darud Da'wah Wal-Irsyad (PB-DDI) Dengan Universitas Asy'ariah Mandar	1. Bagaimana status tanah wakaf yang menjadi objek sengketa antara Yayasan Darud Da'wah Wal-Irsyad dan Universitas Al- asyariah Mandar di Kabupaten Polewali Mandar. 2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pihak Universitas Alasyariah Mandar menolak pelaksanaan putusan (eksekusi) atas sengketa tanah 3. Bagaimana proses eksekusi atas sengketa tanah yayasan antara Yayasan Darud Da'wah Wal-Irsyad dan Universitas Al- asyariah Mandar di Kabupaten Polewali Mandar

⁸ Brigitta Adventa Fajarriani, Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Kampung Clolo Kelurahan Kadipiro Oleh Kantor Pertanahan Surakarta, di akses dari <https://core.ac.uk/download/pdf/12350617.pdf> , pada tanggal 7 september 2016

⁹ Syahrifilani, Analisis Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Oleh Pengurus Besar Darud Da'wah Wal-Irsyad (PB-DDI) Dengan Universitas Asy'ariah Mandar, di akses dari <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/15780/SKRIPSI%20LENGKAP-PERDATA-SYAHRIFILANI.pdf?sequence=1>, pada tanggal 7 september 2016

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif yang dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang – undangan (*law in book*). Kegiatan penelitian ini didasarkan pada sistematika, metode dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan mengenalinya.¹⁰ Jadi, dalam penelitian ini akan mengkaji mengenai gejala hukum yang ada dilapangan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam hal bentuk dan penilaian ganti kerugian bagi pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 36 UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1.6.2 Metode Pendekatan

Untuk menunjang jenis penelitian yang telah dipilih sehingga mendapatkan hasil yang akurat, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.¹¹ Pendekatan ini akan mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara UU No.5 Tahun 1960 tentang UUPA dengan

¹⁰<http://www.informasi-pendidikan.com/2013/08/penelitian-hukum-normatif.html>, di kutip pada tanggal 7 September 2016

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Jakarta, Kencana, 2010, hlm. 93.

UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, atau UU No.2 Tahun 2012 dengan Peraturan Presiden No.71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1.6.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum sumber bahan hukum yang digunakan meliputi : sumber bahan hukum primer dan sekunder. Sebagai suatu penelitian hukum yang bersifat normatif, maka fokus penelitian ini didasarkan pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹²

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim¹³, diantaranya :

- a. Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Undang-Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- c. Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d. Peraturan Presiden No.71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹²Hadin Muhjad & Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2012, hlm. 51.

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm. 141.

2. Bahan Hukum Sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu juga, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk ke arah mana peneliti melangkah.¹⁴

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif yaitu menjelaskan dan menjabarkan secara jelas terhadap bahan hukum yang diperoleh.¹⁵ Penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif yaitu pendekatan yang menggunakan logika untuk menarik satu atau lebih kesimpulan (*conclusion*) berdasarkan seperangkat premis yang diberikan. Dalam sistem deduktif yang kompleks, peneliti dapat menarik lebih dari satu kesimpulan. Metode deduktif sering digambarkan sebagai pengambilan kesimpulan dari sesuatu yang umum ke sesuatu yang khusus (*going from the general to the specific*).¹⁶

¹⁴*Ibid*, hlm. 155.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo, 1986, hlm. 12.

¹⁶ <http://www.menginspirasi.com/2013/09/mengenal-pendekatan-deduktif-dan.html> di kutip pada tanggal 1 Januari 2016