

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan kekayaan alam yang berasal karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi serta mempunyai arti sangat penting dalam kehidupan manusia. Dalam berbagai aspek kehidupan, semua orang membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Akibat dari kebutuhan akan tanah tersebut, hak atas tanah pada dasarnya adalah sebuah kewenangan untuk “memakai” suatu bidang tanah tertentu yang digunakan manusia dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu.¹

Pada kenyataannya masalah mengenai pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya dan sering terjadi berbagai permasalahan karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Sementara pemerintah dalam melakukan tugas pembangunan tentu membutuhkan tanah, namun tanah yang tersedia sangat terbatas sekali yang mana terjadi ketidakseimbangan antara tanah yang tersedia dengan kebutuhan pemerintah untuk pembangunan. Maka satu-satunya jalan yang dapat ditempuh yaitu membebaskan tanah milik rakyat, baik yang di kuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya.²

Pernyataan mengenai penguasaan tanah tersebut dijelaskan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945 berbunyi :

¹Mohammad Machfud Zarqoni, *Hak Atas Tanah (Perolehan, asal, dan turunannya serta kaitannya dengan jaminan kepastian hukum (Legal Guarantee) maupun perlindungan hak kepemilikannya)*, Jakarta, Prestasi Pustaka Raya, 2015, hlm.36

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

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ”.

Negara dalam hal ini sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang di berikan kewenangan untuk mengatur, mengurus, sampai mengawasi semua hal yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah dalam suatu negara untuk kepentingan umum. Dalam pasal 28H ayat (4) Undang-undang Dasar Tahun 1945 berbunyi :

“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”

Pasal diatas menunjukkan bahwa hak milik pribadi seseorang merupakan hak yang mutlak, hak yang diakui perlindungan hukumnya, namun dengan tetap memperhatikan ketentuan pasal lainnya yang mana tanah mempunyai fungsi sosial seperti yang dijelaskan dalam ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang mengenai pelaksanaannya dilakukan oleh negara melalui berbagai susunannya. Negara pasti memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya dalam hal pembangunan, maka tanah tersebut akan di berikan kepada negara selaku badan penguasa melalui lembaga pemerintah yang berwenang.³ Atas hak menguasai yang dimiliki negara tersebut maka memungkinkan negara untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang mempunyai alas hak milik atas tanah.

Beberapa pokok-pokok pengadaan tanah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang salah satunya di atur dalam pasal 4 adalah sebagai berikut

³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2008, hlm. 25

1. *Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum.*
2. *Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum.*

Demi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam semua aspek untuk peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, serta peran serta dari masyarakat setempat maka di bentuklah otonomi daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing sesuai dengan program kerja yang di tentukan dan di butuhkan dalam lingkup daerah tersebut. Otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk menjalankan hak, kewajiban, dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya.⁴Otonomi Daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵Selain itu juga disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 yang berbunyi :

“Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Pentingnya tindakan pemerintah dalam melakukan pengurusan hak atas tanah karena memang pemerintah diberi amanat oleh konstitusi, disamping itu karena banyaknya terjadi penyimpangan atau ketimpangan dalam penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah oleh orang atau badan hukum ataupun oleh

⁴Arie Sukanti Hutangalung, dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 109

⁵Lihat pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

pemerintah sendiri.⁶ Hal ini dilakukan untuk meminimalisir banyaknya pihak yang mempunyai wewenang untuk mengurus tanah negara. Menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan bentuk kerugian yang disebutkan diatas muncul permasalahan ketika pihak yang melepas tanahnya tersebut tidak menerima ganti kerugian dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dan kepemilikan saham, namun berbentuk kekuasaan atau jabatan yang dimiliki oleh pihak terkait yang melakukan kesepakatan dalam pelepasan hak atas tanah, yaitu ganti rugi diberikan dalam bentuk berupa janji pemberian jabatan menjadi pegawai negeri sipil.

Sebagai contoh seperti yang terjadi berdasarkan putusan Nomor 2/Pdt.G/2014/PN Smp yaitu dalam pelepasan hak milik atas tanah oleh seorang masyarakat kepada pihak pemerintah daerah sumenep yang di wakili oleh Bupati dan Kepala Dinas Pendidikan yang mana tanah tersebut di gunakan untuk bangunan untuk kepentingan umum berupa Sekolah Dasar. Pelepasan hak atas tanah tersebut pemberian ganti kerugian tidak di berikan dalam bentuk uang,

⁶Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, hlm. 143

tanah pengganti, permukiman kembali, dan kepemilikan saham, melainkan pemberian janji jabatan menjadi pegawai negeri sipil oleh pihak Bupati kepada masyarakat yang melepas tanahnya.

Berdasarkan uraian diatas terkait pelepasan hak milik atas tanah tersebut maka terdapat permasalahan-permasalahan yang menarik untuk diteliti melalui penelitian skripsi dengan judul **“Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menggunakan Janji Jabatan Menurut UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”**.

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kategori bentuk ganti kerugian yang menggunakan janji pemberian jabatan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut UU No. 2 Tahun 2012?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kategori bentuk pemberian ganti kerugian terhadap hak milik atas tanah perseorangan untuk kepentingan umum yang menggunakan janji jabatan menurut UU No. 2 Tahun 2012.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini di harapkan mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang di teliti, penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Dapat memberikan wawasan, ilmu pengetahuan, beserta pemahaman ilmu hukum, khususnya dalam hukum perdata tentang adanya pemberian ganti kerugian yang tidak lazim terhadap pelepasan hak atas tanah yaitu dalam bentuk janji pemberian jabatan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dapat memberikan informasi dan pemahaman dalam hal pemberian ganti kerugian terhadap pelepasan hak atas tanah yang di gunakan untuk kepentingan umum dalam bentuk yang lazim seperti uang, tanah, permukiman kembali, dan kepemilikan saham untuk menghindari terjadi sengketa di kemudian hari akibat ketidakjelasan nilai ganti kerugian.

1.5 Keaslian

Dalam penelitian yang berjudul **“Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menggunakan Janji Jabatan Menurut UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”**terdapat beberapa judul skripsi, jurnal dan tesis dari universitas lain yang memiliki kesamaan mengenai tema yang diangkat yaitu tentang pemberian ganti kerugian terhadap pelepasan hak milik atas tanah yang di gunakan untuk kepentingan umum. Tetapi terdapat beberapa

perbedaan pembahasan dalam skripsi ini. Skripsi ini memiliki beberapa persamaan, yaitu :

No	Nama, Judul, Tahun	Rumusan Masalah
1	ACH. AMIRULLAH Skripsi : Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan Universitas Trunojoyo Madura. 2009	1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan? 2. Bagaimana kendala yang terjadi dan upaya penyelesaiannya terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan terminal Tipe A di Kabupaten Bangkalan?
2	FAUZAN ADIMA Skripsi : Ganti Rugi Atas Tanah Warga Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Universitas Trunojoyo Madura. 2010	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?

Letak perbedaan skripsi ini dengan 2 (dua) skripsi yang dijelaskan diatas adalah terletak pada bentuk ganti kerugian yang di gunakan dalam perjanjian pelepasan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum. Skripsi yang sudah ada tersebut membahas tentang ganti kerugian serta pelaksanaannya untuk kepentingan umum, namun dalam penelitian yang akan ditulis oleh penulis ini menggunakan janji jabatan sebagai objek yang diperjanjikan dalam ganti kerugian hak milik atas tanah untuk kepentingan umum.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Jenis penelitian normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁷ Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah dalam hukum keperdataan khususnya dalam hukum pertanahan. Fokus penelitian ini ditunjukkan untuk memperoleh kejelasan mengenai janji jabatan yang digunakan sebagai bentuk ganti kerugian terhadap pelepasan hak milik atas tanah dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) yaitu pendekatan yang digunakan untuk menemukan penyelesaian permasalahan yang dikaji atau kasus yang dihadapi hingga sampai pada penyelesaian. Pendekatan kasus digunakan karena penulis mengambil isu hukum yang terjadi dalam kasus dalam Putusan Nomor 2/Pdt.G/2014/PN Smp kemudian dianalisis menggunakan ketentuan peraturan yang berlaku.
- b. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan atau berbagai aturan hukum yang menjadi

⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 7

fikus tema sentral penelitian.⁸ Penelitian ini mengkaji pada peraturan-peraturan terkait dengan ganti kerugian terhadap pelepasan hak milik atas tanah menggunakan janji jabatan, apakah dapat dibenarkan menurut ketentuan yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan ini adalah suatu jenis pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang di kaji.⁹

1.6.3 Bahan Hukum

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas (autoritatif) yang digunakan untuk membahas ataupun mengkaji penelitian ini¹⁰. Bahan hukum primer yang akan di gunakan untuk mengkaji penelitian ini adalah peraturan perundang-perundangan, berupa:
 - a. Ketentuan Tentang Hak Menguasai Negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b. Ketentuan Tentang Syarat Sah Perjanjian dalam KUHPerdara (BW)
 - c. Ketentuan Tentang Hak Menguasai Negara dan Hak Milik dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria
 - d. Ketentuan Tentang Ganti Kerugian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁸ Ibid, hlm. 302

⁹ Ibid, hlm:93

¹⁰ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 47

- e. Ketentuan Tentang Tata Cara Pencabutan Hak dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Atasnya
 - f. Ketentuan Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
 - g. Ketentuan Mengenai Prosedur Memperoleh Jabatan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 2) Bahan hukum sekunder ini berupa ini berupa publikasi tentang hukum yang bukan berupa dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dalam hal ini berupa buku-buku teks, kamus hukum, jurnan hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹¹Bahan yang di gunakan untuk mendukung bahan atau data primer yaitu berupa pendapat para ahli, buku-buku, literatur, jurnal, skripsi, yang berhubungan dengan hukum pertanahan khususnya dalam hal pemberian ganti kerugian.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian atau pengkajian hukum normatif adalah dengan melakukan inventarisasi bahan hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara telaah terhadap berbagai kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian. Bahan hukum yang diinventarisasi dibedakan dalam bahan hukum primer yaitu terdiri dari peraturan perundangan-

¹¹Ibid, hlm. 54

undangan dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur buku-buku, jurnal, skripsi, pendapat para ahli hukum.¹²

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis preskriptif, yaitu untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.¹³ Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan mengenai penggunaan janji jabatan sebagai ganti kerugian terhadap hak milik atas tanah dalam kegiatan pengadaan tanah yang dikaji berdasarkan ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, selain itu dikaitkan dengan pengaturan mengenai perjanjian dalam KUHPdata (BW).

¹² Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta, 2014, hlm. 82

¹³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 184

