

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan dari berbagai dinamika masyarakat, semakin tinggi pula tuntutan terhadap pembangunan untuk umum dimana pemenuhan tuntutan tersebut berhadapan dengan keterbatasan ketersediaan lahan pertanahan.

Tanah merupakan sesuatu yang sangat hakiki dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan sumber penghidupan dan kehidupan, sebagai tempat tinggal maupun sebagai faktor produksi yang dapat dimiliki, sehingga mempunyai kedudukan sentral dan strategis dalam masyarakat. Hubungan penguasaan tanah bukan saja menyangkut hubungan antara manusia dengan tanahnya, yang di negara – negara agraris umumnya lebih dilihat sebagai sifat *”religio – magis”* yang artinya kekayaan alam itu bukan hanya merupakan kekayaan yang dianugerahkan oleh Tuhan kepada masyarakat hukum adat, melainkan juga menyangkut hubungan antara manusia dengan manusia.<sup>1</sup>

Pemerintah sebagai aparatur negara harus benar-benar mengimplementasikan segala peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan pertanahan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat akan tanah yang tumpang tindih dan juga demi tertibnya administrasi di kegiatan

---

<sup>1</sup> Soediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, PT. Gramedia, Jakarta, 1984, hlm. 287.

pemerintahan agar bisa menyelesaikan segala sengketa, dan konflik pada tiap kepentingan masyarakat.

Setiap orang pasti mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya. Perlindungan itu diwujudkan dengan pemberian berbagai macam hak atas tanah oleh negara sebagai petugas pengatur. Untuk dapat mewujudkan keteraturan dan ketertiban, perlu dibentuk perundang-undangan yang jelas dan tegas.<sup>2</sup>

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka, demi mewujudkan segala kebutuhan masyarakat akan tanah dan juga perlindungan hukumnya maka timbullah hak menguasai tanah dari Negara.

Hak- hak atas tanah yang dikenal dalam sistem hukum tanah nasional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) adalah :

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan;

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan 1., Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm. 45.

h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas. yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan Pasal 53.

Hak milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh dibandingkan dengan hak-hak yang lainnya karena tidak berjangka waktu selama pemiliknya masih hidup dan dapat dilanjutkan pada ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Sedangkan HGU, HGB, dan Hak Pakai merupakan perolehan hak atas tanah untuk mengusahakan (guna usaha pertanian, perikanan atau peternakan), untuk mendirikan bangunan, dan untuk menggunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah menimbulkan keterbatasan tanah yang menyebabkan perbenturan kepentingan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah dalam melakukan pembangunan oleh Instansi Pemerintah yakni Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah.

Kebutuhan akan tempat tinggal meningkat sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut telah banyak dilakukan pembangunan rumah dinas / rumah negara oleh berbagai instansi pemerintahan yang salah satunya adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jawa Timur I dibawah Kementerian Keuangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa rumah negara adalah suatu bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal

atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri.

Dalam kepentingannya untuk membangun rumah dinas sebagai kebutuhan Pegawai Negeri Sipil ( PNS ) akan tempat tinggal, penyelenggara pembangunan memerlukan tanah yang dilakukan dengan cara pengadaan tanah. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 tahun 1994 tentang Rumah Negara menentukan bahwa pengadaan rumah negara dapat dilakukan dengan cara:

- a. pembangunan;
- b. pembelian;
- c. tukar menukar atau tukar bangun; atau
- d. hibah.

Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama, pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Akan tetapi, dalam praktik ketentuan undang-undang ini tidak dapat berjalan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah. Namun ketentuan ini dalam praktiknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif. Berdasarkan kenyataan ini pemerintah kemudian mengeluarkan keputusan presiden mengenai pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.<sup>3</sup>

Perolehan tanah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 46

Kepentingan Umum dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum yang berskala kecil yaitu yang luas tanahnya tidak lebih dari 5 hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Perkembangan pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan peraturan –peraturan lainnya yang berkaitan pada peraturan perundang- undangan tentang pertanahan, antara lain :

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah RI No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah;
- Peraturan Pemerintah RI No. 24 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;
- Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertahanan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- Peraturan Kepala BPN RI No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yang termasuk instansi adalah Lembaga Negara, Kementrian, Lembaga Pemerintah Non Kementrian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditetapkan bahwa hak penguasaan atas tanah dapat dikuasai

oleh instansi adalah ada yang berupa Hak Pakai (HP), atau ada yang berupa Hak Pakai dan Hak Pengelolaan (HPL). Hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh Departemen, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Hak Pakai dan hak Pengelolaan, sedangkan hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah Hak Pakai.<sup>4</sup>

Pengadaan Tanah yang dilakukan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) Jawa Timur I guna pembangunan rumah dinas diperoleh melalui pembebasan hak atas tanah oleh Hj. Chodijah pada tahun 1987 diakui memiliki alas hak yaitu, Hak Pakai. Hak Pakai atas pembangunan rumah dinas ini merupakan Hak Pakai yang tidak mempunyai batas jangka waktu tertentu selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas instansi yakni bangunan rumah dinas. Hak Pakai yang tidak berjangka waktu tersebut sesuai dengan Pasal 41 ayat (2) huruf a UUPA.

Namun dalam pelaksanaan pembangunan rumah dinas tersebut, pihak DJBC yakni pimpinan instansi, tidak menuntaskan prosedur permohonan tanah dengan benar dimana pimpinan instansi tidak segera menindak lanjuti kapan SKPH (Surat Keputusan Pemberian Hak) dapat diterima untuk kemudian mendaftarkan Hak Pakai tersebut kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.

Kelalaian pihak bea cukai tersebut menimbulkan sengketa ketika tanah persil yang telah dilepaskan kepada DJBC tersebut diterbitkan sertifikat hak milik oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang kemudian dijual kembali oleh Hj. Nafisah kepada Penggugat pada tahun 2012. Tindakan Kepala kantor Pertanahan

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan 1, Pusat Penerbitan dan Percetakan UNAIR, Surabaya, 2013, hlm. 190.

yang telah menerbitkan sertifikat hak milik atas nama Hj. Nafisah tersebut mengandung cacat hukum administrasi yakni cacat prosedur dan cacat substansi karena Sertifikat Hak Atas Tanah merupakan salah satu produk hukum Kantor Pertanahan yang merupakan KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara) berupa penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tindakan yang dilakukan Hj. Nafisah merupakan tindakan jual berkali – kali karena telah memohonkan sertifikat hak milik atas tanah persil yang sebelumnya sudah pernah dilepaskan kepada DJBC dan telah memperoleh ganti kerugian untuk kemudian dijual kembali kepada penggugat.

Pihak penggugat yang hendak memohon Sertifikat Hak Milik atas nama Hj. Nafisah untuk dibalik nama ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dengan alasan bahwa tanah tersebut sebagian adalah tanah Hak Pakai bangunan rumah dinas oleh DJBC yang diperoleh dari pelepasan hak atas tanah.



## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

- a. Apakah perolehan Hak Pakai Atas Tanah oleh Direktorat Jenderal Bea Cukai sebagai instansi pemerintah untuk pembangunan rumah dinas telah sesuai dengan ketentuan hukum agraria di Indonesia pada saat itu ?
- b. Siapakah yang berhak atas tanah obyek sengketa ?

## 1.3. Tujuan Penulisan

Skripsi ini berjudul “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Rumah Dinas oleh Instansi Pemerintah”, adapun penulisan skripsi ini memiliki beberapa tujuan.

Tujuan yang pertama, sebagai tujuan teoretis karena pokok perbincangan menyangkut mengenai beberapa teori yang seharusnya digunakan oleh hakim dalam memberi putusan dan juga guna memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Pengadaan Tanah, khususnya oleh Instansi Pemerintah.

Tujuan yang kedua, sebagai tujuan praktis yakni untuk menjawab permasalahan yang terjadi dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga mendapatkan kejelasan mengenai bagaimana seharusnya pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan rumah dinas yang dilakukan DJBC sebagai instansi pemerintah. Serta untuk menambah perbendaharaan kepustakaan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

## 1.4. Metode Penulisan

### 1.4.1. Pendekatan Masalah

Pembahasan permasalahan dalam penulisan skripsi ini menggunakan bentuk pendekatan kasus ( *case study* ), pendekatan perundang – undangan ( *statute approach* ), dan pendekatan konseptual ( *conceptual approach* )

Pendekatan kasus ( *case study* ) merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.<sup>5</sup> Dimana penulisan ini berdasarkan pada kasus tentang pengadaan tanah yang kemudian akan di analisis melalui berbagai peraturan perundang – undangan yang berlaku dan juga aspek hukum.

Pendekatan perundang – undangan ( *statute approach* ) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang berkaitan yakni mengenai pembebasan tanah sebagai perolehan tanah untuk pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan rumah dinas yang dilakukan pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai instansi pemerintah.<sup>6</sup>

Pendekatan konsep ( *conceptual approach* ) merupakan pendekatan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi khususnya yang berkaitan mengenai kedudukan hukum rumah dinas diatas hak pakai atas tanah.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 94

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 95

### **1.4.2. Sumber Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum penulisan skripsi ini diperoleh dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Pada bahan hukum primer yang digunakan adalah beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembebasan hak atas tanah, pengadaan tanah, pengaturan hak pakai atas tanah, maupun rumah dinas dan juga dari kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas dan menjadi pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi bahan hukum yang diperoleh dari berbagai buku-buku hukum termasuk skripsi, jurnal-jurnal, artikel hukum maupun berbagai website yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini.

### **1.4.3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pada bahan hukum sekunder, dikumpulkan dengan cara membaca dan memahami bahan – bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sumber bahan hukum primer terdiri dari contoh kasus, berbagai data/ surat-surat yang diajukan DJBC dan peraturan perundang – undangan yang ada yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dibahas dan dihubungkan satu sama lain untuk dapat menjawab permasalahan dalam penulisan skripsi ini.

### **1.4.4. Analisis Bahan Hukum**

Penulisan skripsi ini menggunakan beberapa penafsiran / interpretasi hukum yaitu interpretasi gramatikal, dan sistematis.

Bahan hukum primer dan sekunder yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi yang lebih menekankan pada metode

interpretasi gramatikal.<sup>8</sup> Interpretasi gramatikal / tata bahasa, merupakan penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan undang-undang, dengan berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.<sup>9</sup>

Selain itu digunakan pula metode penulisan sistematis, interpretasi sistematis merupakan penafsiran menilik susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya baik dalam undang-undang yang satu maupun undang-undang yang lain.<sup>10</sup>

Maka dengan metode interpretasi sistematis atau logis ini penulis berusaha menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.

### **1.5. Pertanggungjawaban Sistematika**

Secara keseluruhan materi penulisan skripsi ini terdiri dari empat bab pokok pembahasan yang sistematika penulisannya sebagai berikut :

Bab I merupakan bab pendahuluan, yang menguraikan gambaran atau keseluruhan materi yang akan dibahas dalam skripsi ini. Dalam bab ini dijelaskan mengenai latar belakang (sebagai penjabaran yang mendasari timbulnya beberapa

---

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab – Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 58.

<sup>9</sup> Drs. C.S.T. Kansil, S.H., *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 67

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 68

isu hukum untuk dibahas pada bab-bab selanjutnya), rumusan masalah, tujuan penulisan, metode penulisan, dan pertanggungjawaban sistematika atau susunan skripsi secara keseluruhan.

Bab II akan membahas mengenai peraturan – peraturan dalam hukum agraria di Indonesia yang berlaku dan bagaimana perolehan hak atas tanah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jawa Timur I, dimana dalam sub bab pertama berisi tentang pengaturan pembebasan hak atas tanah, dimana perolehan hak atas tanah sebagai cara perolehan tanah untuk pembangunan rumah dinas itu terjadi pada tahun 1987 yang masih menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah. Pada sub bab kedua akan dibahas tentang pengaturan Perolehan Hak Pakai menurut UUPA 1960, PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai, dan Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dan pada subab kedua ini juga membahas pengaturan mengenai pendaftaran tanah berdasarkan UUPA 1960, PP No. 10 Tahun 1961, dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya pada subab ketiga akan membahas mengenai praktek perolehan hak atas tanah dengan memaparkan secara rinci kronologis perolehan hak atas tanah untuk pembangunan rumah dinas .

Bab III akan membahas kedudukan hukum dan siapa yang berhak atas tanah obyek sengketa. Dalam subab pertama akan terlebih dahulu membahas mengenai sengketa yang timbul akibat kelalaian dalam proses permohonan

sertifikat hak pakai. Pada subbab kedua akan membahas hasil analisis mengenai siapa yang berhak atas tanah obyek sengketa.

Bab IV merupakan bab penutup dari penulisan skripsi ini, dalam bab ini akan disimpulkan tentang apa yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya dan berpijak dari kesimpulan ini saya akan memberikan saran-saran atas permasalahan dalam skripsi ini.

