

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum.

Pembangunan untuk kepentingan umum ini harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk yang disertai dengan semakin meningkatnya kemakmuran. Penduduk yang semakin bertambah dan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti: fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olahraga, fasilitas keselamatan umum, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan lain sebagainya. Kereta api merupakan salah satu kepentingan umum yang berperan penting dalam menunjang berbagai kegiatan masyarakat, karena kereta api dapat menghubungkan satu kota dengan kota lainnya dalam waktu yang cukup singkat dan tanpa kemacetan, disamping itu kereta api dapat mengangkut lebih banyak penumpang dibandingkan angkutan darat lainnya.

Pada penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 paragraf ke dua dijelaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana mereka pergi, dalam hal ini tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, dan politik.<sup>1</sup> Sedalam berapa tubuh bumi dan setinggi berapa ruang yang bersangkutan boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup>

Di Negara Kita, tanah merupakan masalah yang serius, bukan karena rakyat Indonesia kekurangan akan tanah, tetapi karena sebagian rakyat Indonesia berdesak-desakan tinggal pada tanah yang sempit (terbatas) sedang sebagian kecil tinggal pada tanah yang luas sehingga karena luasnya, maka banyak bagian tanah yang sampai kini belum didayagunakan. Seiring dengan tuntutan perkembangan, keperluan tanah untuk pembangunan, baik

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, hlm. 1.

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 262.

yang dilakukan oleh pemerintah ataupun oleh swasta, semakin meningkat pesat. Kondisi ini diperparah dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat dan juga meningkatnya kebutuhan penduduk, yang tidak mampu diimbangi dengan suplai tanah karena tanah yang tersedia tidak berubah. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah.<sup>3</sup> Arie Sukanthi Hutagalung mengatakan : Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur.<sup>4</sup> Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Dalam kenyataannya, tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Jika dilihat dari fungsinya, tanah merupakan *social asset* sekaligus *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sementara sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendasar

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm. 4-5.

<sup>4</sup> Arie Sukanthi Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 67.

<sup>5</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm.1.

kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.<sup>6</sup> Yang dimaksud dikuasai oleh Negara adalah bahwa negara diberi wewenang untuk:<sup>7</sup>

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan menetapkan hak-hak yang dapat dimiliki, yaitu bumi, air, dan ruang angkasa sesuai ketentuan yang berlaku.
3. Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga hukum tentang bumi, air, dan ruang angkasa.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik dan hukum, dan aspek sosial. Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegritas dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>8</sup> Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering mengalami permasalahan dalam proses perolehannya. Pada satu sisi, kebutuhan tanah dalam rangka pembangunan sudah sedemikian mendesak sedangkan pada sisi yang lain persediaan tanah sudah mulai terasa sulit. Selain digunakan untuk pembangunan fasilitas umum seperti perkantoran, perumahan dan lain-lain, juga masih dibutuhkannya tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah hampir disetiap daerah naik

---

<sup>6</sup> Rusmadi Murad, *Menyikapi Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 75.

<sup>7</sup> Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm. 4.

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 45.



melambung, tetapi juga menciptakan tanah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai ekonomi sangat tinggi.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.<sup>9</sup> Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria 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”. Pasal ini pada satu fihak memberikan landasan hukum kepada Penguasa untuk dapat memperoleh tanah yang diperlukannya guna menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>10</sup>

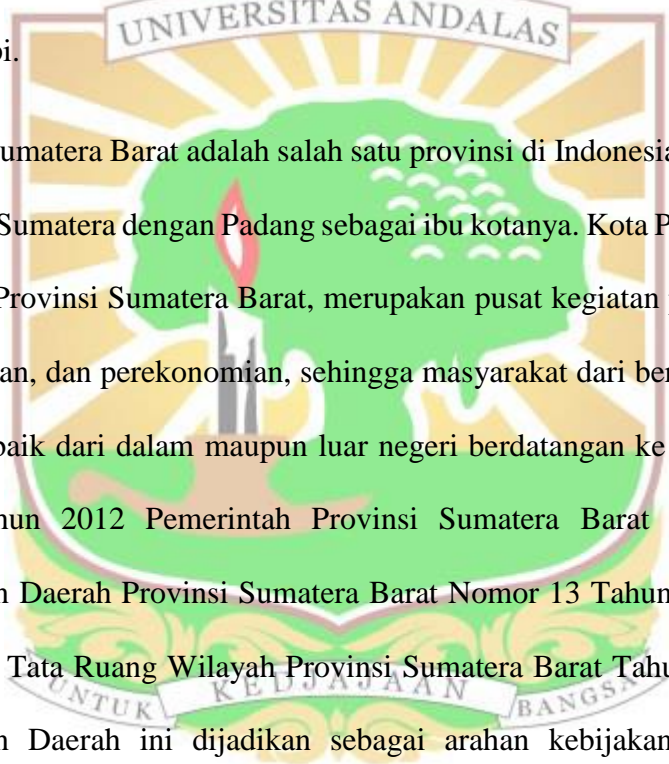
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan peraturan yang menjadi acuan utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pada Pasal 10

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 10.

<sup>10</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 38.

huruf b dijelaskan bahwa tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian dijelaskan bahwa Kereta api adalah sarana perkeretaapian dengan tenaga gerak, baik berjalan sendiri maupun dirangkaikan dengan sarana perkeretaapian lainnya, yang akan ataupun sedang bergerak di jalan rel yang terkait dengan perjalanan kereta api.

The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, a banner reads "UNIVERSITAS ANDALAS". The central part of the shield features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, a banner reads "UNTUK KEMAJUAN BANGSA".

Sumatera Barat adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Sumatera dengan Padang sebagai ibu kotanya. Kota Padang sebagai ibukota Provinsi Sumatera Barat, merupakan pusat kegiatan pemerintahan, pendidikan, dan perekonomian, sehingga masyarakat dari berbagai penjuru daerah, baik dari dalam maupun luar negeri berdatangan ke Kota Padang. Pada tahun 2012 Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032. Peraturan Daerah ini dijadikan sebagai arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang di Provinsi Sumatera Barat. Dalam Pasal 15 ayat (5) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 ini dijelaskan bahwa Pengoperasian kereta api komuter dan kereta api bandara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf c meliputi jalur Padang (Pulau Air-Simpang Haru) – Duku – Lubuk Alung – Pariaman – Bandara Internasional Minangkabau (BIM). Pengoperasian kereta api bandara ini

akan menggunakan jalur kereta api yang telah ada dari stasiun Simpang Haru sampai stasiun Duku, dan dari stasiun Duku akan di bangun jalur baru sepanjang 4,2 km menuju Bandara Internasional Minangkabau. Jalur baru ini akan melintasi Sungai Batang Anai selebar 164 meter.

Pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* Duku–Bandara Internasional Minangkabau ini telah di mulai sejak tahun 2012, dari total seluruh lahan tinggal 3 persen yang belum dibebaskan. Untuk 3 persen lahan yang tersisa saat ini pihak Pemprov Sumbar telah menyerahkannya kepada pengadilan melalui jalur konsolidasi, Pemprov juga telah menyerahkan dana pembebasan lahan ini senilai Rp.900.000.000,- kepada pengadilan. Dalam hal ini, instansi yang memerlukan tanah adalah Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Provinsi Sumatera Barat, sedangkan instansi yang melakukan pengadaan tanah adalah Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman. Untuk mengetahui lebih jelas mengenai bagaimana pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* ini dan pemberian ganti kerugian oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terhadap pihak yang berhak maka penulis tertarik untuk mengangkat judul **“PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN RAILBUS DUKU – BANDARA INTERNASIONAL MINANGKABAU SEBAGAI KEPENTINGAN UMUM DI PROVINSI SUMATERA BARAT”**.

## B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* Duku – Bandara Internasional Minangkabau sebagai kepentingan umum di Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimanakah bentuk dan besar ganti kerugian terhadap hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* Duku – Bandara Internasional Minangkabau sebagai kepentingan umum di Provinsi Sumatera Barat?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* Duku – Bandara Internasional Minangkabau sebagai kepentingan umum di Provinsi Sumatera Barat;
2. Untuk mengetahui bentuk dan besar ganti kerugian terhadap hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan *Railbus* Duku – Bandara Internasional Minangkabau sebagai kepentingan umum di Provinsi Sumatera Barat;



#### D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian di atas, adapun manfaat yang hendak diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, yaitu sebagai sumbangan pemikiran teoritis dan sebagai bahan referensi yang di harapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya Ilmu Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.
2. Secara praktis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada masyarakat mengenai Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan *Railbus* Duku – Bandara Internasional Minangkabau sebagai kepentingan umum di Provinsi Sumatera Barat.

#### E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis, adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.<sup>11</sup> Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial lainnya.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Zinuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.105.

<sup>12</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 133.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu memberikan gambaran secara cermat mungkin mengenai fakta-fakta dan permasalahan, mengenai ketentuan yang berlaku yang dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktiknya dalam pelaksanaan hukum positif sesuai dengan identifikasi masalah.<sup>13</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Data Primer

Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.<sup>14</sup>

### b. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

### 1. Bahan Hukum Primer

---

<sup>13</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996, hlm. 42.

<sup>14</sup> Zainudin Ali, *Op. Cit.*, hlm.106.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terikat dengan objek penelitian, antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian
- d. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- e. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terikat dengan objek penelitian.<sup>16</sup>

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder

---

<sup>16</sup>*Ibid.*

yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.<sup>17</sup>

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah :

##### a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.<sup>18</sup>

##### b. Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan untuk memperoleh data pendukung dari studi dokumen yang telah dilakukan oleh penulis. Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara semi terstruktur, dimana pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan draftnya, yang diwawancarai adalah Bapak Sadril S.Sos., MM. Selaku Kasubag Ganti Rugi Tanah dan Penyelesaian Masalah Tanah

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 68.

Setda Padang Pariaman, dan bertindak sebagai Ketua Tim Satuan Tugas Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Jalan Kereta Api Duku – Bandara Internasional Minangkabau dan Bapak M. Gulam Halim selaku Staf Bagian Pertanahan Setda Padang Pariaman, dan Anggota Tim Satuan Tugas Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan Jalan Kereta Api Duku – Bandara Internasional Minangkabau.

## 5. Teknik Pengolahan Data dan Analisa Data

### a. Pengolahan Data

Seluruh data sekunder yang telah dikumpulkan akan diolah oleh penulis dengan cara melakukan penyusunan terhadap data-data yang telah terkumpul tersebut melalui proses :

1. *Editing*, merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.<sup>19</sup>*Editing* dilakukan dengan menyusun kembali data yang telah diperoleh dan memilih data yang sesuai dengan keperluan. Hal ini dilakukan agar diperoleh kepastian bahwa data yang dikumpulkan telah lengkap dan cukup.

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 168.



b. Analisa Data

Setelah data-data sekunder diperoleh selanjutnya akan dilakukan analisis data yang telah didapat dengan menggambarkan hasil penelitian tersebut menggunakan kalimat-kalimat agar hasil penelitian tersebut dapat mudah dipahami oleh semua pihak. Dalam penelitian ini data tersebut akan dianalisa dengan menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang telah terkumpul dengan tidak memasukkan angka-angka namun lebih berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pendapat penulis.

