

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada alinea ke empat menjelaskan bahwa salah satu fungsi Negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya. Negara dituntut untuk bersikap aktif dalam mencapai tujuan tersebut dengan mengutamakan kepentingan bersama dari pada kepentingan individu ataupun kelompok. Penjabaran dari alinea ke empat pembukaan UUD 1945 tersebut secara terang juga dijabarkan didalam Pasal-Pasal UUD yang intinya juga mencapai kesejahteraan bagi segenap bangsa Indonesia.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menggambarkan bagaimana Negara diberikan kuasa untuk menjalankan pemerintahan termasuk dalam pengelolaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam Indonesia.

Upaya untuk mencapai kemakmuran rakyat tidak hanya berbicara tentang pengelolaan sumber daya alam dan mempersembahkannya terhadap masyarakat, namun upaya tersebut juga menyangkut tentang memberikan kenyamanan dan fasilitas-fasilitas untuk kepentingan umum. Keberadaan Jalan Tol dapat dijadikan sebagai contoh. Jalan Tol menjadi bagian dalam kelancaran proses transportasi, sehingga jika jalan tol tidak dapat diandalkan maka bisa dipastikan proses mobilisasi transportasi juga akan terhambat. Padahal seperti yang kita ketahui bahwa transportasi dan pengangkutan merupakan solusi untuk mengatasi permasalahan jarak dan

komunikasi antara tempat asal dan tujuan. Bahkan transportasi juga digunakan sebagai patokan menentukan tingkat kemajuan suatu kota. Transportasi yang baik, aman dan lancar selain mencerminkan keteraturan kota, juga memperlihatkan kelancaran kegiatan perekonomian kota.<sup>1</sup> Melihat pentingnya transportasi maka semua aspek yang terkait dengan transportasi harus dibenahi, begitu juga dengan jalan tol sebagai infrastruktur transportasi.

Dalam pembangunan jalan tol, satu hal yang paling penting adalah ketersediaan tanah. Tanpa tanah jalan tol tidak akan dapat dibangun bahkan diperluas tidak dimungkinkan. Hal ini karena adanya ketentuan hak milik individu yang secara teori atas hak individu tersebut maka yang pemilik mempunyai hak atas tanah tersebut. Bahkan hak milik individu atas tanah juga termasuk dalam penggolongan hak asasi ekonomi atau *property rights*, yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya serta memanfaatkannya.<sup>2</sup>

Kenyataan sejarah juga telah menunjukkan bahwa untuk kelangsungan hidup manusia itu, manusia baik sebagai individu, maupun sebagai makhluk sosial, serta sebagai makhluk ciptaan tuhan, senantiasa melakukan hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>3</sup> Keadaan ini seakan menghambat pembangunan yang sebenarnya dilakukan untuk kepentingan umum. Namun melalui Pasal 33 UUD 1945 maka pemerintah berpeluang untuk melaksanakan pembangunan jalan tol walaupun tanah yang dibutuhkan telah dimiliki oleh individu ataupun kelompok.

Logika dalam pemikiran tersebut adalah bahwa tanah sebagai bagian dari bumi Indonesia pada hakikatnya dikuasai oleh Negara, walaupun pada konsep lain tanah juga dapat dimiliki secara pribadi namun Negara atas nama kepentingan yang lebih besar (kepentingan umum) dapat

---

<sup>1</sup> Mochamad Soef, *Pentingnya Peranan Transportasi Perkotaan dan Lingkungan*, 2009, <http://soef47.wordpress.com>. 20 Januari 2019

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil, *Sekitar Hak Asasi Manusia Dewasa Ini*, Karya Unipres, Jakarta, 2003, hlm. 13

<sup>3</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta. Jakarta, 1995, hlm 1.

menguasai tanah tersebut, hal ini senada dengan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria atau selanjutnya disebut UUPA) menjelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi sosial ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya.<sup>4</sup>

Namun kepentingan umum serta kemanfaatan bagi pemilik tanah maka pemerintah memiliki solusi tentang pembangunan jalan maupun pelebaran jalan perlu tersedianya tanah, solusi tersebut adalah dengan melaksanakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan dan Fasilitas Umum dijelaskan sebuah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Tujuan dilaksanakannya Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum ini adalah untuk mencapai kemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah. Jadi berdasarkan poin yang akan dicapai oleh pemerintah dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Berdasarkan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan

---

<sup>4</sup> Penjelasan Umum Angka-IIUUPA

d. Penyerahan hasil.

Sesuai dengan Pasal 14 UU No. 2 Tahun 2012 dalam tahapan perencanaan instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah dimana perencanaan tersebut didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana strategis, Rencana Kerja Instansi yang bersangkutan. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 UU No. 2 Tahun 2012 perencanaan pengadaan tanah disusun dalam dokumen perencanaan yang disusun berdasarkan studi kelayakan, ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada pemerintah provinsi.

Berdasarkan Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2012, Setelah diserahkannya dokumen perencanaan, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan: a. pemberitahuan rencana pembangunan; b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan c. konsultasi publik rencana pembangunan. Kemudian berdasarkan Pasal 26 UU No. 2 Tahun 2012 setelah 3 (tiga) tahapan tersebut dilaksanakan, Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang bertujuan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Sesuai dengan Pasal 27 UU No. 2 Tahun 2012 berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi: a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; b. penilaian ganti kerugian; c. musyawarah penetapan ganti kerugian; dan e. pelepasan instansi. Pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan dimana beralihnya hak dapat dilakukan dengan



memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi. Berdasarkan Pasal 37 UU No. 2 Tahun 2012 dalam menentukan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian, lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dan hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Salah satu proses pengadaan tanah yang terjadi untuk pembangunan jalan tol adalah proses pengadaan tanah jalan tol Padang-Pekanbaru. Jalan Tol Padang-Bukit Tinggi-Pekanbaru sepanjang 254,8 Km merupakan sirip dari Tol Trans Sumatera dan menjadi salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 58 Tahun 2017.<sup>5</sup> Pembangunan tol ini rencananya akan dibagi dalam tiga tahap yaitu tahap I menghubungkan Padang-Sicincin, tahap II menghubungkan Bangkinang-Pekanbaru, dan tahap III menghubungkan Sicincin-Bangkinang.<sup>6</sup>

Presiden Joko Widodo telah meresmikan mulainya proyek atau *groundbreaking* jalan tol Padang-Sicincin pada 8 Februari 2018.<sup>7</sup> Sudah setahun berlalu, pembangunan jalan tol yang diresmikan Presiden Joko Widodo pada awal Februari 2018 itu mangkrak karena persoalan ganti rugi lahan.<sup>8</sup> Menurut Wakil Gubernur Sumatera Barat, lambannya proses pembebasan lahan ini disebabkan masyarakat tidak mau memberikan tanahnya akibat ganti rugi yang diberikan pemerintah dinilai sangat kecil yaitu satu meter tanah, hanya dihargai Rp. 50.000 hingga Rp.

---

<sup>5</sup> <https://www.merdeka.com/uang/tol-trans-sumatera-ruas-padang-pekanbaru-tahap-1-dibangun-bulan-ini.html> , Pada tanggal 23 April, 2019, 16:05 WIB.

<sup>6</sup> <https://www.harianhaluan.com/news/detail/68668/tol-padangpekanbaru-dibangun-tiga-tahap> , Pada tanggal 25 April, 2019, 16:33 WIB.

<sup>7</sup> <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3859125/tekan-bel-jokowi-resmikan-proyek-tol-padang-pekanbaru?> , Pada tanggal 30 April, 2019, 21:10 WIB.

<sup>8</sup> <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190211/45/887307/begini-kabar-proyek-tol-padangsicincin-setahun-setelah-groundbreaking> , Pada tanggal 30 April, 2019, 21:51 WIB.

250.000.<sup>9</sup> Pemerintah berkilah bahwa tim appraisal sudah menetapkan harga sehingga pemerintah tidak bisa membayarkan lebih dari harga yang telah ditetapkan.<sup>10</sup>

Padahal sesuai dengan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai (tim appraisal) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Tim appraisal tidak memiliki wewenang untuk menetapkan nilai ganti kerugian, karena hasil penilaian tim appraisal hanya menjadi dasar bagi lembaga pertanahan dalam musyawarah bersama pemilik hak atas tanah untuk menentukan nilai ganti kerugian.

Pada tanggal 28 Juni 2018 sebanyak 47 (empat puluh tujuh) orang masyarakat Nagari Kasang sebagai pemegang hak atas tanah telah mengirim gugatan ke Pengadilan Negeri Padang Pariaman dibawah register nomor 81/P.SK.Pdt/2018/PN Pmn karena menolak nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan, akan tetapi melalui Putusan dengan nomor 32/Pdt.G/2018/PN Pmn pengadilan menolak gugatan tersebut (*Niet Onvankelijk Verklaard*). Walaupun pengadilan menolak gugatan masyarakat terhadap nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan, tetapi masyarakat tetap bersikeras menolak nilai ganti kerugian tersebut.

Fenomena tersebut menggambarkan adanya kendala dari pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Dengan demikian maka penulis tertarik untuk meneliti tentang “Penentuan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Melalui Pengadilan”.

---

<sup>9</sup> <https://regional.kompas.com/read/2019/04/05/pengerjaan-tol-padang-pekanbaru-terkendala-pembebasan-lahan> , Pada tanggal 30 April , 2019 , 22:15 WIB.

<sup>10</sup> <https://regional.kompas.com/read/2019/01/23/12380481/ganti-rugi-tanah-tol-sangat-rendah-warga-di-padang-pariaman-demo> , Pada tanggal 30 April , 2019 , 23:48 WIB.