

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Sebagai negara hukum tentunya segala perbuatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus diatur dalam hukum. Hukum sebagai pranata sosial memiliki peranan penting dalam masyarakat untuk menciptakan ketentraman, keadilan dan keamanan juga mengatur segala perbuatan manusia yang dilarang maupun yang diperintahkan.

Hukum yang berlaku haruslah diterapkan dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satu aspek tersebut adalah tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menentukan:

“Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan ini artinya bahwa tujuan serta sasaran utamanya adalah kepentingan kolektif (bersama) orang banyak, dengan memanfaatkan bumi, air, dan segala isinya semaksimal mungkin untuk sebesar-besar manfaat dan kesejahteraan masyarakat umum.¹ Begitu pula dengan tanah yang pemanfaatannya diperuntukkan bagi masyarakat demi kepentingan umum dan kesejahteraan tersebut.

Tanah yang merupakan permukaan bumi harus diatur serta dikelola secara

¹ H.M Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm.2

nasional guna menjaga kelestarian sistem kehidupan berbangsa serta bernegara. Maka dari itu, negara harus memberikan perlindungan hukum bagi setiap masyarakat yang memiliki hak atas tanah.² Jika perlindungan hukum dilaksanakan dengan baik dan benar maka pemanfaatan tanah dapat dinikmati oleh masyarakat dengan sebagaimana mestinya. Pemanfaatan tanah dapat dilakukan dengan adanya pembangunan terhadap tanah tersebut.

Tanah dan pembangunan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan, ketersediaan tanah untuk pembangunan menjadi hal yang penting. Tanah merupakan salah satu komponen kunci pembangunan. Tanah yang memadai serta luas khususnya dibutuhkan untuk pembangunan berbagai fasilitas umum guna mendukung pelaksanaan program. Masalah yang umum terjadi yaitu kelangkaan tanah, meskipun jumlah penduduk yang membutuhkannya terus bertambah.³

Namun, semakin lama kebutuhan terhadap tanah terus meningkat disebabkan laju pertumbuhan penduduk yang pesat dan kebutuhan lain yang berkaitan langsung dengan tanah. Bagi suatu bangsa, keberadaan tanah dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan terutama untuk rakyat. Dan untuk mencapai kesejahteraan tersebut, dapat diwujudkan melalui pembangunan. Kebutuhan terhadap tanah terutama untuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum dilakukan melalui pengadaan tanah oleh pemerintah.⁴

² Anita D.A. Kolopaking, 2013, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah*, P.T. Alumni: Bandung, hlm. 2.

³ Muwahid, 2020, *Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum*, Duta Media Publishing: Pamekasan, hlm.1

⁴ Wahyu Putri Arifah, Nora Eka Putri, 2021, "Implementasi Pembangunan Jalan Tol Ruas Padang-Sicincin dari Aspek Pengadaan Tanah", *Jurnal Niara*, Vol 13, No 2, hlm 24

pengadaan tanah bagi kepentingan umum diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum salah satunya digunakan dalam pembangunan jalan tol, yang merupakan jalur bebas hambatan berbayar yang disediakan secara khusus untuk kendaraan jenis tertentu. Keberadaannya diharapkan dapat berpengaruh terhadap roda perekonomian masyarakat khususnya pada sektor pertanian, industri serta pariwisata.⁵

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol Pasal 1 ayat (3) dikatakan bahwa:

“Jalan Tol adalah Jalan Bebas Hambatan yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar.”

Sesuai dalam pasal tersebut, dapat dikatakan bahwa jalan tol dapat berpengaruh pada perekonomian. Dimana jalan tol merupakan jalan yang bebas dari hambatan tapii bagi yang ingin menggunakannya perlu membayar terlebih dahulu. Pembangunan jalan tol tentu sangat berguna bagi masyarakat banyak terutama dalam hal transportasi yang dapat memudahkan waktu perjalanan menjadi singkat.

Pembangunan jalan tol merupakan perwujudan pemanfaatan ruang secara fisik. Maka dari itu, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pembangunan jalan tol wajib diatur dalam Peraturan Tata Ruang. Supaya menjamin hukum yang pasti serta tertib dalam pelaksanaan

⁵ Ibid.

pembangunan jalan tol harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis pembangunan jalan tol, serta harus diselenggarakan secara tertib.⁶

Pembangunan fisik jalan tol tidaklah dilaksanakan dalam satu proses saja, tapi setiap pembangunan fisik terdapat tiga tahapan yang harus dilalui. Tahapan yang terdapat di dalam pembangunan fisik di antaranya adalah tahap pra konstruksi, tahap konstruksi, dan terakhir adalah tahap pasca konstruksi. Tahap pra konstruksi dikenal dengan istilah pembebasan lahan. Dalam pengertian secara umum, pembebasan lahan merupakan kegiatan membeli tanah dari penduduk dalam jumlah yang cukup luas oleh Perseroan Terbatas (PT) yang sudah memiliki Izin Lokasi. Pembebasan lahan juga dikenal dengan pengadaan tanah. Pasal 1 angka 2 Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Penyelenggaraan pengadaan tanah memiliki 4 tahapan untuk Kepentingan Umum yang mana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:

1. Perencanaan;
2. Persiapan;
3. Pelaksanaan; dan
4. Penyerahan hasil.

Dalam setiap proses tahapannya terdapat alur yang harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Apabila salah satu diantara tahapan tersebut tidak terlaksana dengan lancar atau kelengkapan proses masih kurang, maka

⁶ Nining Suningrat, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.

harus dilakukan penyesuaian kembali. Selain itu, pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga harus direncanakan semaksimal mungkin karena melibatkan banyak pihak dan merupakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Pembangunan jalan tol sudah direncanakan pada tahun 2014 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pada saat itu, telah dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 100 tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera tertanggal 17 September Tahun 2014. Pada 23 Agustus 2016, Menteri Pembangunan Umum Perumahan Rakyat (PUPR) mengeluarkan surat penugasan kepada PT. Hutama Karya selaku salah satu pengembang yang menggarap proyek pembangunan jalan tol Trans Sumatera untuk membangun tiga ruas tambahan, yaitu Banda Aceh-Medan, Tebing Tinggi-Parapat, dan Padang-Pekanbaru. Proyek pembangunan jalan tol ini diperkirakan jaraknya yaitu 2.818 Kilometer yang mana akan menghubungkan kota-kota di Pulau Sumatera mulai dari Lampung hingga Aceh, dengan perkiraan anggaran sebesar 150 Triliun Rupiah dan telah diusung sejak tahun 2012 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁷

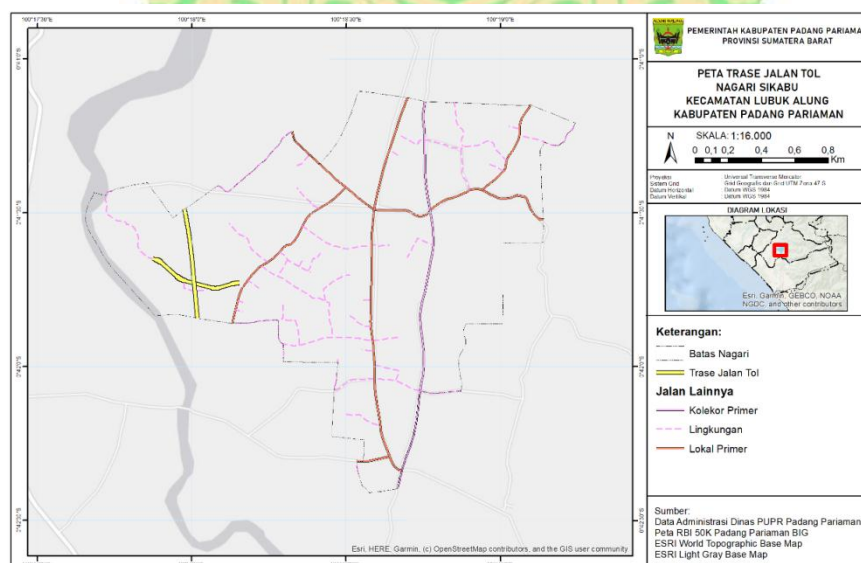
Pelaksanaan pembangunan jalan tol ini tentu memerlukan lahan, maka untuk mendapatkan lahan tersebut dilaksanakanlah pembebasan lahan atau disebut juga dengan pengadaan tanah. Pembangunan tol ruas Padang-Pekanbaru yang diperkirakan sepanjang 240 Kilometer terkendala mengenai pengadaan tanah oleh tanah adat di Kabupaten Padang Pariaman. Lebih

⁷ Talitha Belvarini Candraningrum, Izzah Khalif Rihan Abidin, 2021, “Aspek Hukum Pendirian Badan Usaha Jalan Tol Oleh Penanam Modal Asing Di Indonesia” *Jurnal Kawruh Abiyasa*, hlm 63

tepatnya di Nagari Sikabu yang menjadi salah satu daerah yang akan dilalui oleh jalan tol Trans Sumatera tersebut.⁸

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Padang Pariaman tercantum dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2020- 2040. Pasal 13 ayat (2) huruf c menyebutkan perwujudan pengembangan sistem jaringan transportasi Jalan Nasional salah satunya adalah jalan tol yang meliputi ruas Bukittinggi - Padang Panjang - Lubuk Alung – Padang. Salah satu tanah adat yang terkena dampak dari pembangunan jalan tol ini terletak di Nagari Sikabu. Berikut peta trase jalan tol Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman:

Gambar 1.1 Peta Trase Jalan Tol di Nagari Sikabu



⁸ *Ibid.*

Nagari Sikabu terletak di Kecamatan Lubuk Alung, Kabupaten Padang Pariaman. Pembangunan salah satu ruas tol yang melewati Nagari Sikabu sempat mendapat penolakan dari masyarakat karena dianggap akan mematikan perekonomian masyarakat. Hal ini dikarenakan jalan tol yang merupakan jalur cepat dan memiliki pembatas yang tinggi sehingga sangat kecil kemungkinan berkembangnya perekonomian di Sikabu.⁹

Permasalahan ini masih menjadi sengketa oleh masyarakat adat Nagari Sikabu. Pentingnya tanah bagi masyarakat Sikabu sehingga tidak mudah bagi mereka untuk melepas tanahnya bukan hanya tentang hak kepemilikan tanah dalam adat Minangkabau, namun juga tanah merupakan salah satu sumber pendapatan utama masyarakat Sikabu. Hal ini sejalan dengan jumlah penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani, dimana data dihimpun dari kantor wali nagari tahun 2017 yang mana jumlah penduduk bermata pencaharian sebagai petani adalah tertinggi di nagari Sikabu dengan jumlah 150 orang. Tanah di nagari Sikabu juga masuk dalam kategori subur, hal ini karena memiliki sumber pengairan langsung dari aliran sungai/mata air tapian puti sehingga ada berbagai jenis tanaman yang tumbuh dan berkembang maupun dikembangkan di nagari Sikabu. Seperti, jagung, coklat, durian, buah naga, sawah, kebun karet, tanaman pohon jati, kebun pisang, dan lainnya.¹⁰

Pembangunan jalan tol di Nagari Sikabu pertama kali dimulai pada Bulan Februari 2023 dengan lebar jalur 1 12,7m dan lebar jalur 2 12,7m. panjang bangunan jalan tol yang ada di Nagari Sikabu yaitu STA 14+400 – 14+525

⁹ F.Rizqi, skripsi, 2019, “Bagaimana Partisipasi Masyarakat Lokal Dalam Pembebasan Lahan Pembangunan Stadion Utama Sumatera Barat”. Padang: UNAND, hlm 2

¹⁰ *Ibid.*

sepanjang 125m dan STA 15+125 – 15+300 sepanjang 175m. Pelaksanaan pengadaan tanah ini tidak selalu berjalan mulus, banyaknya hambatan yang terjadi sehingga pembangunan jalan tol menjadi terlambat. Seperti di Nagari Sikabu yang terdapat sengketa tanah antar kaum yang saling memperebutkan tanah yang menjadi objek pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ini. Pihak yang besengketa yaitu antara mamak dan kemenakan yang saling mengkalim kepemilikan tanah tersebut. Sehingga mengganggu proses pengadaan tanah.

Dalam sengketa tanah yang terjadi di Nagari Sikabu ini yang diperebutkan adalah tanah adat, yang mana tanah adat biasanya dikuasai oleh masyarakat hukum adat atau kaum pemilik tanah tersebut. Apabila tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan jalan, maka untuk membebaskan tanah tersebut memerlukan persetujuan dari semua anggota kaum dan mamak kepala waris. Ketika semua anggota kaum setuju maka dibuatkan Alas Hak sebagai bukti kepemilikan atau penguasaan tanah tersebut.

Apabila pada saat dimulai tahapan pengadaan tanah tidak terpenuhinya kelengkapan dokumen atau persiapan tidak berjalan lancar, maka pelaksanaan pengadaan tanah tidak dapat diproses. Sebagaimana ketentuan pengadaan tanah ini telah dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman?
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan jalan tol dan upaya penyelesaiannya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman.
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan yang dihadapi para pihak yang berwenang dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, diharapkan temuan penelitian ini mampu memberi manfaat guna memperkaya pengetahuan serta wawasan juga sebagai rujukan tambahan pada program studi Ilmu Hukum Universitas Andalas, khususnya mengenai Masalah Pengadaan Tanah di Nagari Sikabu

2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan Akademis, Praktisi, maupun masyarakat umumnya serta dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang ingin melakukan penelitian dibidang yang sama.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi pada kenyataannya di lapangan.¹¹

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang berarti penelitian yang menggambarkan objek tertentu dan menjelaskan hal-hal yang terkait dengan atau melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu dalam bidang tertentu secara faktual dan cermat¹²

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan yaitu:

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang didapat langsung dari sumber pertama. Data primer dilakukan dengan cara secara langsung mengadakan wawancara melalui tanya jawab dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian ini yaitu Badan Pertanahan Nasional Padang Pariaman, Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat, PT. Utama Karya, Pejabat Pembuat Komitmen, Wali Nagari Sikabu serta Kapalo Korong Palak Pisang.

b. Data sekunder

Adapun dalam data sekunder ini memanfaatkan bahan hukum yang terdiri dari:

¹¹ Suharsimi Arikunto, 2012, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 126

¹² Sarifuddin Azwar, 1998, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: hlm 7

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari :

- a) Undang-undang Dasar Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah;
- d) Peraturan Pemerintah RI Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- e) Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2024 Tentang Jalan Tol;
- f) Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2020-2040; dan
- g) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Tanah Ulayat.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang dapat memberi pemahaman dan memperkuat bahan hukum primer, semacam hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, buku teks, buku bacaan hukum, jurnal-jurnal, serta bahan dokumen hukum lain yang terkait dengan penelitian ini.

4. Sumber Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang digunakan dengan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dokumen resmi, publikasi, hasil penelitian dan literatur lainnya. Penelitian kepustakaan ini penulis lakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yakni penelitian yang mencari serta mendapat data langsung di lokasi yang menjadi objek penelitian. Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian di daerah Kabupaten Padang Pariaman yaitu Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a. Wawancara, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data (Narasumber/ Responden). Komunikasi tersebut dilakukan langsung dengan dialog (tanya jawab) secara lisan yang dilakukan secara sistematis dan berdasarkan masalah dan tujuan.
- b. Studi dokumen, yaitu mencari dan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengadaan tanah terhadap pembangunan jalan tol di Nagari Sikabu Kecamatan Lubuk Alung Kabupaten Padang Pariaman, serta mempelajari buku-buku dan sumber-sumber tertulis lainnya yang terkait dengan pokok bahasan yang diteliti.

6. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah memperoleh data penulis melakukan pengeditan data dengan cara menyortir data, memperbaiki susunan yang terdapat pada data. Selanjutnya penulis juga mengolahnya dengan membuat tabulasi

data, hal ini dilakukan agar data yang diperoleh siap dipakai untuk dianalisis.

b. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan baik dalam data primer ataupun data sekunder dianalisis secara kualitatif yaitu suatu cara penelitian yang dilakukan guna mencari kebenaran kualitatif yakni merupakan data yang tidak berbentuk angka.¹³ Berdasarkan data-data yang telah berhasil dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder, akan dianalisa dan dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar, serta data yang penulis peroleh dilapangan kemudian disusun dengan kalimat dari penulis sehingga tercapainya kesimpulan dari penelitian.



¹³ Rianto Adi, 2010, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm. 56.