

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Secara hakikat, manusia diciptakan dari tanah. Untuk menanam tumbuhan guna kelangsungan hidup, manusia memerlukan tanah. Untuk membangun sebuah tempat tinggal manusia memanfaatkan tanah sebagai alasnya. Untuk saling bertemu dan bertatap wajah, manusia perlu sarana berpijak serta tempat bertemu yang lagi-lagi di atas tanah. Itulah sedikit gambaran mengenai tanah dan keterkaitannya dengan manusia.¹

Tanah dalam kehidupan manusia menempati kedudukan yang sangat penting. Karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah merupakan tempat tinggal bagi manusia, disamping itu tanah juga sebagai sumber kehidupan. Bahkan tanah merupakan harta yang dapat dicadangkan untuk kehidupan manusia dimasa yang akan datang, tanah pula yang dijadikan tempat bersemayamnya jenazah orang yang meninggal dunia.² Demikian arti pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian pengaturan tentang hak masyarakat diatur dalam Pasal 28 H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

¹ Bakhrul Amal, *Hukum Tanah Nasional*, Thafamedia, Yogyakarta, 2017, hlm. 25.

² Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 1.

“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh di ambil sewenang-wenang oleh siapapun”.

Tanah adalah salah satu objek yang diatur dalam hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh hukum agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagai mana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang menentukan: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.³

Keberadaan tanah yang merupakan bagian-bagian permukaan bumi merupakan tempat kehidupan manusia dengan segala aktivitasnya. Oleh karena itu tanah harus dikelola secara cermat pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itu kepentingan pribadi atas tanah tersebut harus dikesampingkan guna kepentingan umum. Kebijakan pemerintah terhadap pengadaan tanah merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum. Dalam artian bahwa tanah telah diambil dari warga masyarakat peruntukannya benar-benar untuk kepentingan pembangunan.⁴

Kegiatan pembangunan baik yang dilakukan untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta selalu membutuhkan tanah untuk melakukan pembangunan itu.

³ H. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 7.

⁴ Supardi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 76.

Karena pengadaan tanah bertujuan untuk pembangunan kepentingan umum maka harus ada kriteria yang pasti tentang arti atau kategori dari kepentingan umum itu sendiri. Arti kepentingan umum secara luas adalah kepentingan Negara yang terkandung didalamnya kepentingan pribadi, golongan, masyarakat luas. Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial, dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup semua orang bahkan termasuk hajat hidup orang yang telah meninggal atau dengan kata lain hajat semua orang, dikatakan demikian karena orang yang meninggalpun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya.⁵

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum, menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (6) menentukan "kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Selanjutnya dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Pasal 10 huruf c dijelaskan bahwa tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air, dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut di atas ini wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau

⁵ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 13.

Pemerintah Daerah, dan jika instansi memerlukan tanah adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara.⁶ Kepentingan umum harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, arti dari sebagian masyarakat itu sendiri termasuk pemilik yang terkena pembebasan tanah itu sendiri, sehingga dua kepentingan sudah mencakup, yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan pemilik tanah yang terkena pembebasan.

Pengadaan tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat. Baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan isi ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Prinsip hukum merupakan dasar atau fondasi dalam peraturan perundang-undangan, dengan demikian setiap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada prinsip atau asas hukum. Implementasi dari asas-asas hukum tersebut, akan menjadi tolak ukur atau dasar pengujian bagi hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menilai apakah dalam pelaksanaan pengadaan tanah sudah sesuai sejalan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Sebagai sebuah fondasi atau dasar, asas dapat digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan jika dalam sebuah sistem hukum terjadi sengketa, misalnya jika dalam suatu peraturan perundang-undangan terjadi konflik norma. Pengadaan tanah bagi

⁶ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 65.

pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut: prinsip kemanusiaan, prinsip keadilan, prinsip kemanfaatan, prinsip kepastian, prinsip keterbukaan, prinsip kesepakatan, prinsip keikutsertaan, prinsip kesejahteraan, prinsip keberlanjutan, dan prinsip keselarasan.⁷

Namun dalam faktanya adanya beberapa hambatan yang dihadapi pemerintah dalam rangka pengadaan tanah. Pembangunan infrastruktur merupakan sektor pembangunan yang paling sulit untuk melakukan pengadaan tanah. Kasus yang sedang banyak terjadi mengenai pengadaan tanah untuk fasilitas umum yang sedang di laksanakan pemerintah salah satunya adalah pembangunan jaringan irigasi, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 20 Tahun 2006 Tentang Irigasi dalam Pasal 1 angka 12 menyatakan bahwa jaringan irigasi adalah saluran, bangunan, dan bangunan pelengkap yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan, dan pembuangan air irigasi.

Pembangunan jaringan irigasi yang tengah dibangun pemerintah di Kecamatan Koto XI Tarusan, Kabupaten Pesisir Selatan, akan meningkatkan kontinuitas suplai air pada areal sawah, dan pembangunan irigasi ini akan mengalir 10 Nagari di Kecamatan Koto XI Tarusan. Jaringan irigasi memanfaatkan debit Sungai Batang Tarusan secara gravitasi dengan cara membangun bendung lebih kurang 9,3 Kilometer di bagian hulu, pembangunan jaringan irigasi utama dan bangunan irigasinya sepanjang lebih kurang 34,8 Kilometer, dan pembebasan lahan dengan luas lebih kurang lebih kurang 450.000 m² atau lebih kurang 45 Ha.

⁷ Lihat http://ejournal.kopertais4.or.id/pantura/index.php/alhikmah/issue/download/613/pdf_1, di akses pada tanggal 23 Januari 2018.

Penilaian ganti kerugian untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjelaskan penilaian besarnya ganti kerugian oleh penilai dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan atau kerugian lain yang dapat dinilai. Setelah tim penilai memberi nilai besarnya ganti kerugian, barulah pemerintah memberikan ganti rugi. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ada beberapa bentuk ganti kerugian, di antaranya:

1. Uang;
2. Tanah pengganti;
3. Pemukiman kembali;
4. Kepemilikan saham; dan
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua pihak.

Menurut Pasal 74 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai. Penilaian inilah yang dianggap masyarakat tidak sesuai dengan harga tanah mereka dan kemudian kebijakan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan besarnya ganti kerugian rupanya belum dipahami secara seksama oleh masyarakat sekitar.

Hal tersebut menunjukkan tidak mudahnya memperoleh tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Karena pada dasarnya pembangunan jaringan irigasi tersebut dibangun untuk masyarakat dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat dan untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Oleh karena itu, pembahasan mengenai hal ini sangatlah penting dan penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih jauh mengenai hal tersebut, dengan mengangkat judul : **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JARINGAN IRIGASI SEBAGAI KEPENTINGAN UMUM DI KECAMATAN KOTO XI TARUSAN KABUPATEN PESISIR SELATAN.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jaringan irigasi di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Apa kendala yang dihadapi dalam proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah di Kecamatan Koto XI Tarusan dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang perumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan untuk pembangunan irigasi di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk mengetahui solusi dan kendala yang dihadapi dalam proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk pembangunan irigasi di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Manfaat teoretis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang hukum Agraria dan Sumber Daya Alam pada khususnya terkait dengan pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.
 - b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.
 - c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada didalam masyarakat.
 - d. Agar penelitian ini mampu menjawab rasa keingintahuan penulis tentang bagaimana pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b. Sebagai bahan bagi masyarakat untuk mendapatkan pengetahuan soal aspek hukum dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kecamatan Koto XI Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.
- c. Memberikan sumbangsih serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan mekanisme pelaksanaan pengadaan tanah.

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan penyusunan proposal ini dibutuhkan data yang kongkrit, dan jawaban yang sesuai dengan data dan fakta yang ada dilapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang dilakukan pada penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan. Pada penelitian ini yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lokasi penelitian atau terhadap masyarakat.⁸ Dalam hal ini penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk

⁸ Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI Press, 2006, hlm. 52.

pembangunan jaringan irigasi dikawasan Sawah Laweh Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mana metode ini merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung, tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Jenis dan Sumber Data

Lazimnya didalam penelitian, dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan kepustakaan. Jenis data dilihat dari sudut sumbernya adalah :

a. Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁹ Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis melakukan wawancara pada dinas atau badan yang berwenang melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan jaringan irigasi dikawasan Sawah Laweh Tarusan Kabupaten Pesisir Selatan dan hasil ini wawancara itulah yang akan dijadikan penulis sebagai data primer.

⁹ *Ibid.*, hlm. 53.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.¹⁰ Bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.
- 4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil

¹⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.13.

karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.¹¹ Bahan hukum tersebut bersumber dari:

- 1) Buku-buku.
 - 2) Tulisan ilmiah dan makalah.
 - 3) Teori dan pendapat pakar.
 - 4) Hasil Penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.
3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, enskipoedia, indeks komulatif, dan seterusnya.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antara satu orang dengan orang lain dengan cara tanya-jawab guna mendapatkan informasi akurat dan sebenarnya.

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur.

Dalam hal ini wawancara dilaksanakan terhadap responden yang ada di kantor Pertanahan Kabupaten Pesisir Selatan, Wali Nagari, serta masyarakat.

b. Studi Dokumen

¹¹ Soerjano Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 52

Studi Dokumen yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada dan kepustakaan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

5. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Metode Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturanaturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah editing. Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.¹²

b. Metode Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka, tetapi kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, Peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis

¹² *Ibid.*, hlm. 264.

peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.¹³



¹³ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara., Jakarta, 2009, hlm. 26.