

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk sosial tidak lepas dari namanya persengketaan. Kehidupan masyarakat di dalamnya memiliki hubungan hukum yang terjadi antara satu individual dengan individual lainnya. Hubungan hukum antara masyarakat satu dan yang lain dapat menyebabkan peristiwa hukum. Sedangkan yang dimaksud dengan peristiwa hukum itu sendiri adalah suatu peristiwa dimana terdapat suatu akibat hukum, akibat hukum yaitu suatu akibat yang diperoleh dari hukum itu sendiri dari suatu subjek hukum. Dari suatu hubungan hukum tersebut bisa menyebabkan atau menimbulkan sebuah hubungan hukum yang kemungkinan akan menciptakan atau menimbulkan sebuah permasalahan atau sengketa. Sarwono mendefinisikan bahwa :

“Sengketa adalah suatu permasalahan yang ada karena adanya para pihak yang sedang bersengketa atau para pihak yang berkaitan yang mana di dalamnya mengandung sebuah unsur dari sengketa yang wajib diselesaikan oleh para pihak ataupun pihak- pihak yang terlibat di dalam sengketa”¹.

Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dan fundamental dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Bukan hanya sebagai sarana produksi dan tempat tinggal, tanah juga memiliki dimensi spiritual dan kultural. Oleh karena itu, persoalan yang berkaitan dengan tanah sangat sensitif dan dapat menimbulkan reaksi keras dari masyarakat. Negara pun menyadari pentingnya kedudukan tanah ini, sehingga memberikan dasar konstitusional seperti yang tertuang di Pasal 33 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang mengemukakan bahwasannya :

¹ Sarwono, 2010, *Hukum Acara Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta.

“Tanah air, dan sumber daya alam adalah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dan yuridis bahwa tanah sebagai bagian dari sumber daya alam harus digunakan demi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Salah satu bentuk konkret dari upaya memaksimalkan pemanfaatan tanah untuk kemakmuran rakyat adalah melalui kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan infrastruktur seperti jalan, jembatan, pelabuhan, rumah sakit, dan fasilitas umum lainnya merupakan kebutuhan vital bagi negara berkembang seperti Indonesia. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan pengelola sumber daya bertanggung jawab dalam menyediakan sarana tersebut.

Terkait pengadaan tanah Edi Rohaedi dan kawan-kawan menyatakan bahwa:

“Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah mufakat antara si empunya tanah dan pihak yang memerlukan. Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda di atasnya yang dilakukan secara sukarela”².

Ketentuan hukum yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa pengadaan tanah merupakan proses penyediaan tanah dengan mekanisme pemberian ganti kerugian yang adil dan pantas kepada pihak yang berhak menerimanya.

Undang-Undang tersebut menekankan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum wajib disertai dengan pemberian kompensasi yang pantas dan berkeadilan kepada pihak yang memiliki hak. Ketentuan ini

² Edi Rohaedi, dkk, ”Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/view/1192> dibuka tanggal 27 Mei 2023 pada jam 23.40 WIB.

dimaksudkan agar tidak ada masyarakat yang dirugikan haknya atas tanah. Ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, saham, atau bentuk lainnya yang disepakati. Proses pengadaan tanah juga harus didahului dengan musyawarah, penilaian oleh ahli, dan mekanisme hukum yang jelas jika terjadi keberatan.

Namun, realitas di lapangan tidak selalu berjalan selaras dengan ketentuan normatif yang ada. Dalam banyak kasus, masyarakat pemilik tanah sering kali merasa dirugikan karena nilai ganti kerugian yang ditetapkan dianggap tidak sesuai dengan nilai ekonomis maupun emosional tanah tersebut. Bahkan, dalam beberapa kasus, ganti rugi belum dibayarkan padahal tanah sudah dikuasai oleh negara. Ketimpangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya menurut hukum) dengan *das sein* (apa yang terjadi dalam praktik) inilah yang menimbulkan sengketa antara pemilik tanah dengan pemerintah atau pihak instansi yang membutuhkan tanah.

Pada mulanya, kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan menggunakan tanah negara, namun karena terbatasnya tanah negara, maka mulai diadakannya kebijakan untuk menggunakan tanah masyarakat yang telah dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Salah satu tanah yang digunakan pembangunan untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu tanah yang dilekati dengan hak milik. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pembangunan yang ditujukan bagi kepentingan umum pada tanah negara mengalami tingkat kesulitan yang cukup tinggi, dan sebagai jalan keluar yang dapat di tempuh adalah dengan memperoleh tanah-tanah hak.

Penguasaan tanah oleh negara beserta fungsi sosial yang melekat padanya guna mencapai masyarakat yang berkeadilan, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan pembangunan. Hal tersebut diuraikan dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, bahwa :

“salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum”³.

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan pemerintah melewati beberapa tahapan mulai dari tahap perencanaan seperti penentuan lokasi pembangunan sampai dengan tahap pelaksanaan seperti pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut.

Sejalan dengan itu, meski sudah lahir ketentuan hukum mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan yang ditujukan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ternyata masih banyak masyarakat yang menolak tanahnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Salah satu contoh kasus nyata yang relevan untuk diteliti terjadi di Nagari Salido-Sago, Kabupaten Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat.

Ditjen Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Balai Pelaksanaan Jalan Nasional (BPJN) III Padang menyatakan bahwa:

³ Uraian penjelasan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum

“Pelebaran Jalan di Nagari Salido-Sago mulai dilakukan sejak awal tahun 2020, dimulainya pekerjaan pelebaran jalan ini guna menambah Ruas Batas Kota Padang-Batas Kota Painan, tepatnya di titik km 70+000 – km 75+400. Pekerjaan di ruas jalan sepanjang 5,4 km tersebut menelan biaya sebesar Rp 58 miliar, yang bersumber dari Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) Kementerian PUPR”⁴.

Meski secara administratif proyek tersebut telah berjalan sejak awal tahun 2020, dalam implementasinya masih terjadi kendala, khususnya dalam hal pengadaan tanah milik masyarakat. Beberapa warga menolak tanahnya digunakan untuk proyek karena merasa belum menerima ganti rugi yang layak sehingga masih terdapat beberapa ruas jalan yang belum selesai dilakukan. Salah satu pemilik tanah bahkan membawa perkara ini ke pengadilan negeri karena menilai bahwa nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah tidak mencerminkan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kejadian ini mencerminkan bahwa meskipun pemerintah telah menyediakan payung hukum berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagai aturan pelaksana, masih terdapat persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah di tingkat lokal. Ketidaksesuaian antara regulasi dan implementasi berpotensi melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan menciptakan hambatan serius terhadap pembangunan. Persoalan ini juga menimbulkan kekhawatiran mengenai sejauh mana hukum dapat melindungi hak-hak subjek hukum yang dirugikan dalam pengadaan tanah.

⁴ Ridho, “Pekerjaan Pelebaran Jalur Dua Salido-Sago Painan Dimulai”, <https://majalahintrust.com/pekerjaan-pelebaran-jalur-dua-salido-sago-painan-dimulai/> diakses pada tanggal 27 Februari 2023 pukul 14.10 WIB.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam Skripsi dengan judul **“Penetapan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan”**.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah dipaparkan, permasalahan pokok yang menjadi kajian dalam skripsi ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penetapan ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan?
2. Apa sebab pihak pemilik tanah mengajukan tuntutan ganti rugi melalui pengadilan?
3. Apa kendala yang dihadapi pemerintah dalam menyelesaikan pembangunan pelebaran jalan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah disusun, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji :

1. Proses penetapan ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Sebab pihak pemilik tanah mengajukan tuntutan ganti rugi melalui pengadilan.

3. Kendala yang dihadapi pemerintah dalam menyelesaikan pembangunan pelebaran jalan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

- a. Memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum, khususnya pada kajian Hukum Perdata.
- b. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian ilmiah dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- c. Sebagai sumber acuan bagi penelitian-penelitian berikutnya yang memiliki keterkaitan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

2. Manfaat praktis

- a. Menjadi bahan pertimbangan bagi para pihak yang terlibat dalam pelaksanaan proyek Pelebaran Jalan Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai esensi pengadaan tanah bagi kepentingan umum.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah sebagai regulator dalam menanggulangi permasalahan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian ialah suatu upaya sistematis yang dilakukan secara terencana dan rasional untuk mencapai tujuan penelitian, yang meliputi

kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis data, serta penyusunan laporan secara sistematis⁵. Penelitian hukum empiris adalah penelitian atau pengamatan di lapangan (*field research*) yang penelitiannya menitikfokuskan untuk mengumpulkan data empiris di lapangan⁶.

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menerapkan pendekatan yuridis-empiris. Pendekatan yuridis-empiris merupakan metode penelitian hukum yang mengkaji bagaimana ketentuan hukum normative diterapkan secara nyata dalam praktik pada peristiwa hukum yang berlangsung di tengah masyarakat⁷. Metode pendekatan ini dilakukan dengan cara memahami hukum positif dari suatu objek penelitian dan bagaimana kenyataan atau praktik di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian bersifat deskriptif analitis yang dilakukan dengan cara menggambarkan objek penelitian serta menganalisis keterkaitan antara aspek teoritis hukum dan implementasinya dalam prakti,, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum⁸. Secara khusus, penelitian bersifat deskriptif analitis menggambarkan tentang Penetapan Ganti Rugi dalam

⁵ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003, hlm.1.

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm.34.

⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 134.

⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 25.

Pengadaan Tanah untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago
Kabupaten Pesisir Selatan.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan (Library Research)

Penelitian kepustakaan adalah sumber data yang diperoleh dari perpustakaan-perpustakaan yang mana dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Yakni penelitian dengan langsung menuju ke lapangan tempat penulis memperoleh data, melalui wawancara dengan beberapa responden dan narasumber yang berkaitan dengan Penetapan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan.

b. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan adalah :

1) Data Primer

Data primer adalah data langsung yang diperoleh dari narasumber, baik dengan wawancara serta laporan berupa dokumen tidak resmi yang selanjutnya diolah oleh peneliti⁹.

2) Data Sekunder

⁹ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 106.

Data sekunder adalah data yang didapatkan melalui hasil telaah kepustakaan dari buku-buku, karya tulis, jurnal, dan bahan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Untuk mendapatkan data ini penulis membutuhkan bahan hukum berupa :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan objek yang diteliti, antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Poko-Pokok Agraria (UUPA)
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- 5) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 tahun 2006 *jo.* Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- 6) Peraturan pemerintah (PP) Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

b) Bahan Hukum Sekunder

Penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer untuk membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer yang diantaranya adalah buku teks yang relevan dengan penelitian ini dan jurnal hukum.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang bersifat pendukunh dan berfungsi sebagai sumber penunjang bagi bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus-kamus hukum, dan sumber sejenis lainnya..

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah tinjauan pustaka yang dapat dicari dalam referensi umum (buku-buku, jurnal-jurnal, artikel hukum dan lain-lain). Studi dokumen ini berasal dari penelitian bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan dengan mencari data yang diperlukan di Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, pencarian secara daring dengan menelusuri laman perpustakaan atau situs hukum yang berhubungan dengan penelitian serta buku-buku dan bahan kuliah yang dimiliki penulis.

b. Wawancara atau *interview*

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan (*interview*) pada salah satu atau beberapa orang yang bersangkutan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti dilapangan. Melaksanakan teknik wawancara berarti melakukan interaksi komunikasi atau percakapan antara pewawancara dengan terwawancara dengan maksud menghimpun informasi¹⁰.

Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara secara langsung ataupun via telepon terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Wawancara dilakukan dengan membuat daftar pertanyaan yang terstruktur dan bersifat fokus pada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan agar tepat pada pokok permasalahan. Selama wawancara tidak akan menutup kemungkinan dari peneliti untuk melontarkan pertanyaan di luar pokok permasalahan yang bertujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diwawancarai diminta pendapat serta ide-idenya dimana pelaksanaannya akan lebih bebas dibandingkan wawancara yang terstruktur.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data yaitu mengelola data dan bahan sedemikian rupa, secara runtut, sistematis, sehingga akan memudahkan peneliti

¹⁰ Ahmad Tanzeh, 2011, *Metodologi Penelitian Parktis*, Teras, Yogyakarta, hlm.129

melakukan analisis¹¹. Data yang diperoleh selanjutnya dikumpulkan dan diolah melalui tahap *editing*, yaitu dengan melakukan pemeriksaan serta perapihan terhadap data yang berasal dari hasil wawancara, catatan dan berbagai informasi yang diperoleh selama penelitian, guna menghasilkan intisari atau ringkasan yang memudahkan proses analisis data.

b. Analisis Data

Setelah proses pengolahan data selesai, selanjutnya diperlukan suatu proses untuk menganalisa informasi guna menguraikan serta memecahkan permasalahan yang diteliti bersumber pada data yang telah dikumpulkan. Setelah data penelitian diperoleh atau dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan, maka analisis data penulis dilakukan dengan metode kualitatif, dimana penulis akan mempelajari hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder berlandaskan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli yang kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan menggambarkan, menguraikan serta menjelaskan tentang proses penetapan ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pelebaran Jalan Raya di Nagari Salido-Sago Kabupaten Pesisir Selatan, apa sebab pihak pemilik tanah mengajukan tuntutan ganti rugi melalui pengadilan, serta apa saja kendala yang dihadapi pemerintah dalam menyelesaikan pembangunan pelebaran jalan tersebut.

¹¹ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 103.