

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi kelangsungan hidup umat manusia. Arti penting ini menunjukkan adanya pertalian yang sangat erat antara hubungan manusia dengan tanah, karena tanah merupakan tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian bagi manusia. Tanah juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara Indonesia saat ini dihadapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan- perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya.

Hukum Tanah Nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat

publik kepada negara berupa kewenangan untuk melakukan pengaturan, membuat kebijakan, melakukan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan melakukan pengawasan atas tanah yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>1</sup>

Pada dasarnya masalah tanah di Negara Republik Indonesia telah diatur dengan jelas di dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria diberikan rincian kewenangan Hak Menguasai Negara berupa kegiatan:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antaraorang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

---

<sup>1</sup>Agus Jatmiko, *Cara Mudah Memahami Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, PrimaPrint, Yogyakarta, 2015. Hal. 1

<sup>2</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenadamedia Grup, Jakarta, 2012. Hal. 46

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan langkah politik pemerintah dalam menyediakan lahan untuk pembangunan sebagai salah satu instrumen untuk menjalankan politik hukum negara. Oleh karena itu, langkah pertama yang dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan pengadaan tanah melalui proses pelepasan maupun berujung pada pencabutan hak. Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atau melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.<sup>3</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Undang-Undang tersebut mengkhususkan pengaturannya pada penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum diartikan yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>4</sup>

Penguasaan tanah rakyat dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan harus disertai dengan ganti kerugian kepada pihak yang dibebaskan tanahnya. Istilah ganti kerugian diartikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Kemudian Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:<sup>5</sup>

#### a. Uang

---

<sup>3</sup>Nurus Zaman,*Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*,PT.Refika Aditama,Bandung,2016. Hal. 9

<sup>4</sup>*Ibid* hal 11

<sup>5</sup>Jarot Widya Muliawan,*Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*,BukuLitera,Yogyakarta,2016. Hal. 11-12

- b. Tanah Pengganti
- c. Pemukiman Kembali
- d. Kepemilikan Saham dan
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan Tol yang merupakan jalan umum, termasuk dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana terdapat dalam Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dibentuk sebagai tahapan ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 dengan berpayung kepada UUD N RI Tahun 1945. RPJMN disusun sebagai penjabaran Visi, Misi dan Agenda (Nawa Cita) Presiden/Wakil Presiden, Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla, dengan menggunakan Rancangan Teknokratik yang telah disusun Bappenas dan berpedoman pada RPJPN 2005-2025. RPJMN adalah pedoman untuk menjamin pencapaian visi dan misi 1-2 Presiden yang diwujudkan melalui Nawa Cita.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, kegiatan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai yang merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional dalam bagian dari 8 ruas Trans Sumatra. Perencanaan jalan tol Pekanbaru-Dumai yang panjangnya 131,5 km dimulai sejak tahun 2013 sesuai Penetapan lokasi Gubernur Riau

tanggal 4 Mei 2015 Nomor: Kpts. 408/V/2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumaidan diperpanjang sesuai penetapan lokasi Gubernur Riau tanggal 18 Mei 2017 Nomor: Kpts. 387/V/2017Perpanjangan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai.

Dalam rangka meningkatkan layanan kepada masyarakat dan mengatasi berbagai kemacetan lalu lintas serta dalam upaya mengembangkan perekonomian masyarakat, khususnya di wilayah Provinsi Riau, perlu dibangun Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai. Sehubungan dengan hal tersebut, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah ditunjuk sebagai pelaksana pengadaan tanah, dan tugas dari Pejabat Pembuat Komitmen Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tersebut adalah melakukan kegiatan pengadaan tanah Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai.

Provinsi Riau merupakan salah satu Provinsi di Pulau Sumatera yang sangat strategis. Salah satu kekayaan alam yang sangat mendukung perekonomian adalah tambang minyak bumi. Sehingga pergerakan barang dan jasa sangat mempengaruhi besaran lalu lintas di provinsi tersebut terutama di Kota Pekanbaru dan Dumai. Kota Pekanbaru merupakan pusat perekonomian di Provinsi Riau, sehingga berdampak pada padatnya beban kendaraan di kota tersebut. Untuk mengatasi dan mempercepat pergerakan barang dan jasa perlu adanya akses yang bias mengantisipasi beban lalu lintas. Salah satu alternatif penyelesaian adalah dengan membangun ruas Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai yang menghubungkan pergerakan dari Pekanbaru menuju Dumai.

Maksud dan tujuan rencana Pembangunan jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai sesuai dengan amanat RTRW Provinsi Riau adalah untuk mengatasi dan mempercepat pergerakan barang dan jasa dan memberikan alternatif pada pengguna jalan sehingga dapat

mengurangi dan mengantisipasi beban lalu lintas yang ditimbulkan. Serta diharapkan dapat mendukung perkembangan wilayah Sumatera dan pertumbuhan ekonomi Nasional yang bagus dan dapat meningkatkan kehidupan masyarakat disekitarnya, serta dapat meningkatkan produktivitas melalui pengurangan biaya distribusi dan penyediaan akses ke pasar regional.

Terdapat permasalahan dalam pelaksanaan pembebasan tanah, Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia Pengadaan Tanah ruas Pekanbaru-Kandis menemui kendala dalam pemberian ganti rugi karena tanah/lahan yang dimiliki tersebut adalah tanah/lahan konsesi PT. Chevron Pasific Indonesia yang tercatat sebagai aset Barang Milik Negara, sehingga pihak yang melepaskan adalah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. Tanah Barang Milik Negara sebanyak 137 Bidang seluas 135,284 m<sup>2</sup> telah diajukan ke Kementerian Keuangan Direktur Jenderal Kekayaan Negara untuk dialih fungsikan bagi penggunaan jalan Tol oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat namun belum ada jawaban.

Ruang lingkup Barang Milik Negara mengacu pada pengertian Barang Milik Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah diantaranya adalah barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, seluruh barang dan peralatan yang digunakan dalam kegiatan hulu yang dibeli Kontraktor Kerja Sama

(KKKS) menjadi milik negara yang pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dan dikelola oleh BPMIGAS, maka barang yang diperoleh atau dibeli dan digunakan oleh KKKS PT. Chevron Pasific Indonesia dalam kegiatan hulu migas sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak kerjasama hulu migas adalah Barang Milik Negara.

Barang Milik Negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan dengan maksimal untuk kepentingan negara dalam mencapai tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan Barang Milik Negara. Pengguna Barang Milik Negara wajib mengelola dan menatausakan Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi negara.<sup>6</sup>

Di atas tanah konsesi tersebut terdapat Penguasaan/kepemilikan warga ini dilakukan dengan iktikad baik dan selama ini tidak ada gangguan maupun keberatan dari pihak pemegang konsesi, sehingga telah terbit Surat Keterangan Ganti Rugi yang diterbitkan oleh Pemerintah Desa setempat dan sebahagian telah besertifikat atas nama warga dan pihak PT. Chevron Pasific Indonesia (CPI) tidak mengambil suatu tindakan terhadap warga yang menguasai tanah tersebut dan pada kenyataannya ada penguasaan /kepemilikan warga yang berlangsung hingga sekarang, selain itu tidak ada patok batas areal yang seharusnya dikelola oleh PT. Chevron Pasific Indonesia (CPI).

Berdasarkan uraian diatas maka penulis bermaksud untuk mencari jawaban tentang bagaimana pelaksanaan dan penyelesaian penyelesaian permasalahan Pengadaan Tanah Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai yang diwujudkan dalam bentuk penulisan hukum yang berjudul **“PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL**

---

<sup>6</sup>*Opcit, Hal. 41*

**PEKANBARU-KANDIS-DUMAI DI ATAS TANAH KONSESI USAHA HULU  
MIGAS DI PROVINSI RIAU“**

