

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum mencakup aneka macam segi dan aspek serta karena luasnya ruang lingkup hukum disamping itu sumbernya pun di berbagai bidang.¹ Menurut *Tullius Cicero* (Romawi) dalam *De Legibus* (1469) mengatakan bahwa hukum adalah akal tertinggi yang ditanamkan oleh alam dalam diri manusia untuk menetapkan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan.²

Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai norma tertinggi dalam menjalankan sistem pemerintahannya.³ Berdasarkan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil

¹ Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 25

² Zainal Asikin, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 10

³ *Ejournal.undip.ac.id*, diakses pada tanggal 19 Maret 2021, pukul 13:50 WIB

dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.⁴

Bunyi dari alinea empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut bermakna bahwa negara Indonesia memiliki cita-cita dan tujuan nasional. Salah satu yang dapat menjadi objek penting dalam kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan adalah tanah, karena tanah menjadi faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan sebagian besar manusia.⁵

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Sesuai dengan prinsip yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa, dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pelaksanaannya mengedepankan prinsip

⁴ *Bphn.go.id*, diakses pada tanggal 19 Maret 2021, pukul 14:51 WIB

⁵ Risky Andrian, 2020, “Mekanisme Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah”, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

kesejahteraan, kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.⁶

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah tentunya membutuhkan beberapa bidang tanah yang salah satunya dapat diambil dari tanah warga negara Indonesia yang telah memiliki hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia sebagaimana disebutkan didalam pasal 21 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria, sedangkan didalam pasal 21 ayat (2) berbunyi “oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya” . Ketentuan tersebut hanya warga negara Indonesia dan badan hukum yang sudah ditetapkan pemerintah yang dapat memiliki hak milik atas tanah.⁷

Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah. Lalu, didalam pasal 2 menyatakan bahwa “Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan kerugian atas dasar musyawarah”. dalam perauran perundang-undangan dinyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil.⁸

⁶ Muwahid, 2016, “Prinsip- prinsip Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, hlm 6.

⁷ *Ejournal.uajy.ac.id*, diakses pada tanggal 5 Desember 2020, pukul 12.54 WIB, hlm 18.

⁸ Muhammad Yusrizal, 2017, “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, hlm 115

Penerapan ganti rugi harus berdasarkan hasil dari musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang akan menggunakannya. Penerapan ganti rugi terdapat tiga aspek yang harus dipenuhi, yaitu aspek filosofis yang terdiri dari keadilan, kesejahteraan dan hak asasi, sedangkan aspek sosiologis terdiri dari alih profesi, tercerabut dari komunitas serta adaptasi lingkungan yang baru, serta aspek ekonomi yang menyebutkan bahwa peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah.⁹ Para pemilik tanah yang tanahnya terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengalami ketercabutan dari tempat tinggal sebelumnya.¹⁰

Penerapan ganti rugi yang layak dalam Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 12 Perpres Nomor 36 Tahun 1995 ditegaskan adanya lembaga atau tim penilai harga tanah. Tim penilai harga tanah ini merupakan lembaga atau tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai atau harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna untuk mencapai kesepakatan atas jumlah atau besarnya ganti rugi.¹¹

Peran dari lembaga penilai harga tanah sangat penting karena sering terjadi suatu masalah terhadap penerapan ganti rugi dalam pengadaan tanah, sehingga ketiga aspek diatas dapat terpenuhi. Pemerintah daerah Kota Padang mengadakan proyek pengendalian banjir di Kecamatan Nanggalo Kelurahan Kurao Pagang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proyek ini bertujuan untuk mencegah

⁹Bernhad Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 369.

¹⁰ *ibid*

¹¹ Sulasi Rongiyati, 2012, *Eksistensi Lembaga Penilai Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, hlm 2

terjadinya banjir di daerah tersebut. Banjir merupakan bencana alam yang terjadi disaat volume air melimpah atau berlebihan sehingga mengakibatkan terendamnya daratan. Pengalihan atau pengendalian banjir salah satu dapat difokuskan pada upaya pengurangan beban debit air yang harus dialirkan.¹²

Beberapa tanah yang berstatus atas hak milik masyarakat di daerah Kecamatan Nanggalo Kelurahan Kuro Pagang terkena dampak dari proyek pengendalian banjir tersebut. Beberapa masyarakat yang terkena dampak dari proyek ini salah satu pemilik hak atas tanah mengaku menerima ganti rugi yang tidak layak., tetapi mereka tidak melakukan pemberontakan sehingga proyek tersebut dapat berjalan dengan lancar. Proyek pengendalian banjir tersebut memang berjalan dengan lancar, tetapi hal ini tetap menanamkan rasa kekecewaan masyarakat yang terkena dampak tersebut. Kekecewaan yang dirasakan oleh masyarakat yang terkena dampak proyek pengendalian banjir ini berupa kurang sepadannya jumlah ganti rugi yang diterima oleh masyarakat dengan tanah yang diambil alih oleh pemerintah, sedangkan tanah itu merupakan sumber pendapatan dari beberapa masyarakat selama ini.

Warga yang tidak ingin disebutkan namanya (anonim) ini merasakan langsung dari dampak proyek tersebut dan menyatakan bahwa ganti rugi yang diberikan pihak pemerintah daerah kepadanya tidak sesuai. Hal ini tentu bertolak belakang dengan makna ganti rugi yang sebenarnya, bertolak belakang dengan prinsip pengadaan tanah untuk

¹² <https://jurnal.uisu.ac.id>, diakses pada tanggal 22 Maret 2020, pukul 15:50 WIB

kepentingan umum, serta bertolak belakang dengan pasal 1 angka 10 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil. .

Berdasarkan uraian masalah tersebut penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya dalam karya tulis ilmiah yang berjudul **“PENERAPAN GANTI RUGI DALAM PROJEK PENGENDALIAN BANJIR DI KECAMATAN NANGGALO KELURAHAN KURAO PAGANG”**

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah berisi uraian yang menyangkut masalah hukum yang diteliti, yang muncul dari latar belakang masalah serta erat kaitannya dengan judul dan proposal. Masalah adalah persoalan - persoalan yang dicoba untuk ditemukan jawabannya. Perumusan masalah dapat berbentuk pertanyaan atau pernyataan, apabila hendak dirumuskan masalah-masalah pokok dalam penelitian hukum maka peneliti dapat bertitik tolak pada masalah-masalah pokok dari sistem hukum. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, yang menjadi pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah pada proyek pengendalian banjir di Kecamatan Nanggalo, Kelurahan Kurao Pagang ?
2. Bagaimana penerepan pelaksanaan ganti rugi dalam proyek pengendalian banjir di Kecamatan Nanggalo, Kelrahan Kurao Pagang tersebut?

3. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya kekecewaan masyarakat dan bagaimana penyelesaian masalah yang terjadi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana penerapan ganti rugi dalam Proyek Pengendalian banjir tersebut sudah melakukan penerapan ganti rugi yang memiliki prinsip keadilan.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan ganti rugi oleh proyek pengendalian banjir tersebut
3. Untuk mengetahui faktor- faktor penyebab terjadinya kekecewaan masyarakat terhadap proyek pengendalian banjir tersebut serta penyelesaian masalah yang terjadi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian haruslah bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Sisi praktis bagi kepentingan, negara, masyarakat, pembangunan dan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum ekonomi, perdata ,acara internasional ,tata negara, administrasi negara dan sebagainya. Umumnya nilai sebuah penelitian tidak hanya ditentukan oleh metodologinya saja, melainkan ada yang lebih penting dari hal tersebut yaitu seberapa besar manfaat yang dapat diambil oleh pihak-pihak lain yang membutuhkan termasuk diri penulis sendiri. Pada umumnya, manfaat penelitian dibagi dua kategori, yaitu manfaat teoritis/akademik dan praktis/fragmatis.¹³

¹³Widodo, 2017, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 37.

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah terkhusus pada bidang hukum perdata.
- b. Untuk melatih kemampuan penelitian dalam bentuk tulisan atau karya tulis.
- c. Bermanfaat untuk mengembangkan ilmu mengenai pengadaan tanah.
- d. Bagi penulis pribadi ini menjawab keingintahuan penulis.
- e. Menerapkan pengetahuan yang telah didapatkan oleh penulis saat proses perkuliahan.

2. Manfaat Praktisa.

- a. Bermanfaat untuk mengembangkan pola pikir penulis mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah.
- b. Memberikan kepada masyarakat mengenai prinsip ganti rugi dalam pengadaan tanah.

E. Metode Penelitian

Menjawab rumusan masalah diatas, agar dapat dipertanggungjawabkan secara validitas, maka pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Yuridis empiris yaitu pendekatan dengan menyelidiki hal-hal yang berkaitan dengan hukum secara langsung dan membandingkan antara norma-norma atau ketentuan yang berlaku dengan penerapannya di lapangan, disamping itu juga dilakukan penelitian terhadap bahan kepustakaan untuk

mendapatkan data sekunder. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan kontruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.¹⁴

Penerapan metode yuridis empiris sebagaimana diungkapkan diatas maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Sifat Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan dengan memaparkan hasil-hasil penelitian baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan maupun hasil wawancara berkaitan dengan hal yang akan penulis teliti. Penulis meneliti mengenai penerapan ganti rugi terhadap Pengadaan Tanah pada proyek pengendalian banjir di Kecamatan Nanggalo, Kelurahan Kuraopagang

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber baik melalui wawancara, observasi, maupun laporan-laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diubah oleh peneliti¹⁵.

Dalam tulisan ini penulis mengambil data primer yang diperoleh

¹⁴Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 42.

¹⁵Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.175

melalui wawancara dengan pihak yang terkena dampak secara langsung didalam Proyek pengendalian banjir tersebut.

2) Data Sekunder

Data sekunder berhubungan dengan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.¹⁶. Data sekunder berupa :

a) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait dengan objek penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria
3. Undang- Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda- benda yang Ada Diatasnya
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
6. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 1995 Tentang Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

¹⁶ Zainuddin Ali, *ibid*, hlm 175

7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

8. Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan dan Pertahanan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.¹⁷

9. Peraturan Walikota Padang Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Izin Pemanfaatan Ruang

b) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian terdiri atas :

1. Berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian
2. Hasil penelitian-penelitian sebelumnya.
3. Pendapat ahli hukum.¹⁸

c) Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.¹⁹

b. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan atau *Field Research*

Penelitian lapangan adalah sumber yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yang berkaitan dengan objek penelitian yang dilakukan di lokasi proyek

¹⁷ *ibid*, hlm. 176.

¹⁸ Zainuddin Ali, *ibid hlm. 176*

¹⁹ *ibid*

pengendalian banjir di Kecamatan Nanggalo Kelurahan Kurao Pagang

2) Penelitian Kepustakaan atau *Library Research*

Penelitian kepustakaan adalah sumber data yang diperoleh untuk penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data dari literatur yang telah ada, seperti peraturan perundang-undangan dan buku-buku terkait dengan objek penelitian. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di beberapa pustaka, seperti:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c. Buku pribadi milik penulis
- d. Dinas Kearsipan Dan Perpustakaan di Kota Padang

3. Populasi dan Sampel

a) Populasi

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama. Populasi dapat berupa himpunan orang, benda (hidup atau mati), kejadian atau kasus-kasus, waktu atau tempat, dengan sifat atau ciri yang sama²⁰. Populasi dalam penelitian ini menggunakan populasi yang bersifat homogen yang objeknya merupakan manusia, dengan cara mewawancarai beberapa penduduk yang tempat tinggalnya terkena dampak Proyek pengendalian banjir tersebut

b) Sampel

²⁰ Bambang Sunggono, *Op. Cit*, hlm 118.

Sampel adalah bagian dari populasi. Teknik sampling atau cara pengambilan sampel dari populasi dengan metode Pengambilan sampel acak *stratified* (tingkatan) karena populasi yang dianggap homogen.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah :

a. Teknik pengumpulan data primer

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara. Wawancara merupakan cara memperoleh data melalui lisan dengan tanya jawab antara pewawancara dengan responden. Pada penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan penduduk yang terkena langsung dampak pengadaan tanah oleh proyek pengendalian banjir Kota Padang Kecamatan Nanggalo Kelurahan Kurao Pagang.

Peneliti melakukan wawancara terbuka dan terstruktur dalam penelitian ini. Penulis melakukan pendekatan terlebih dahulu dengan responden, agar penelitian berjalan dengan lancar dan nyaman. Penulis juga sudah menulis terlebih dahulu daftar pertanyaan yang akan dipertanyakan terhadap responden

b. Teknik pengumpulan data sekunder

1) Studi Kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencari bahan-bahan dari buku dan juga peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tujuan penelitian.

2) Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dan memahami dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan penulis teliti disertai dengan peraturan-peraturan yang sesuai dengan materi dan objek penelitian

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang sudah dikumpulkan dengan cara melakukan pengumpulan data dari lapangan dengan lengkap dan jelas, selanjutnya adalah tahap penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti. Proses penyuntingan juga penting dilakukan dengan tujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan melakukan perbaikan terhadap kekurangan tersebut.

b. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun data yang diperoleh di lapangan, selanjutnya akan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Setelah data diperoleh atau dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan, maka penganalisaan data penulis dilakukan dengan cara kualitatif. Analisis kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Analisis itu akan dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, analisa data termasuk penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan

deduktif, sehingga diharapkan memberikan solusi dan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

