

TESIS

**SENGKETA TANAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
PROYEK JALAN TOL KOTA MANADO-BITUNG**

***LAND DISPUTE IN THE IMPLEMENTATION OF THE MANADO-
BITUNG TOLL ROAD PROJECT***



NUR AISYAH

B022172050

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**SENGKETA TANAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
PROYEK JALAN TOL KOTA MANADO-BITUNG**

***LAND DISPUTE IN THE IMPLEMENTATION OF THE MANADO-
BITUNG TOLL ROAD PROJECT***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat

Untuk Mencapai Gelar Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

NUR AISYAH

B022172050

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

**SENGKETA TANAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN
PROYEK JALAN TOL KOTA MANADO-BITUNG**

Disusun dan Diajukan Oleh

NUR AISYAH

B022172050

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Tanggal 11 Februari 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H
NIP. 19641123 199002 2 001

Mengetahui

**Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan**



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H
NIP. 19641123 199002 2 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : NUR AISYAH
N I M : B022172050
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa tesis dengan judul SENGKETA TANAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PROYEK JALAN TOL KOTA MANADO-BITUNG adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis saya ini terbukti sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 06 Februari 2022
Yang membuat pernyataan,


(NUR AISYAH)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim, Alhamdulillah Rabbi Alamin, puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Subhanahu Wata'ala atas segala nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini, tidak lupa pula shalawat dan salam penulis panjatkan kepada junjungan besar Rasulullah Muhammad Sallallahu alaihi wasallam, yang menjadi tauladan dan rahmat bagi seluruh umat dan alam semesta.

Judul penelitian tesis ini adalah **“Sengketa Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Manado-Bitung”**. Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari terdapat kekurangan dan kelemahan, oleh karenanya penulis mohon arahan dan petunjuk Bapak/Ibu dengan harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penelitian tesis ini tidak dapat terwujud tanpa bantuan dan arahan dari para pembimbing, dosen-dosen, serta berbagai pihak yang memberikan banyak sumbangsih, oleh karena itu melalui tulisan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Muh. Restu MP. selaku Wakil Rektor Bidang Akademik, Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan infrastruktur, Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsi, M.Kes. selaku Wakil Rektor Bidang

Kemahasiswaan dan Alumni, Prof. dr . Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan.

2. Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, sekaligus sebagai Pembimbing Utama penulis yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk membimbing dan memberikan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. Selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dan sekaligus sebagai Pembimbing Pendamping yang senantiasa memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
4. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Prof. Dr. Andi Suriyaman M.Pide, S.H., M.Hum., dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum. selaku Tim Penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan dalam penulisan tesis ini.
5. Dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah membagi ilmu pengetahuannya selama proses perkuliahan.

6. Staff Program Studi Magister Kenotariatan yang selama ini telah banyak membantu dari awal perkuliahan hingga akhir studi penulis.
7. Kepada nara sumber yang telah bersedia meluangkan waktu dan membantu penulis pada proses penelitian tesis ini.
8. Kedua Orang Tua yaitu Dr. H. Muh. Yusuf, S.H., M.H dan Hj. St. Jamilah atas segala doa yang tulus dan dukungan kepada penulis.
9. Kepada suami penulis Muhammad Fajrin Chairul Saputra, serta kepada anak penulis Muhammad Ali Al Hafidz, yang senantiasa mendukung dan menjadi penyemangat penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
10. Yumi Pitriani, S.H., M.H, Andi Ramdhan Adi Putra, S.H., M.H, Halima Dwi Yanti, S.H., M.H., Andi Risal, S.H., M.H, Sari Wahyuni, Faizah Nur Fathanah, Nur Ramadhani, sebagai saudara-saudara dan ipar penulis yang menjadi pendukung dan selalu memberikan motivasi dan doa yang tulus untuk setiap hal yang penulis lakukan.
11. Teman-teman Kenotariatan angkatan 2017 Autentik-02 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terimakasih atas motivasi dan, kebersamaan selama ini. Khususnya untuk Kak Sinta, Fadhlia, Ratu, Kiki, Dian, Sita, Kaka Mhida, dan Kaka Paradiba yang sangat banyak membantu dan memotivasi selama penyusunan tesis ini.
12. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan kepada penulis sehingga tesis ini dapat selesai.

Demikian penulis sampaikan ucapan terima kasih sedalam-dalamnya dan rasa syukur sebesar-besarnya karena bantuan seluruh pihak sehingga penulisan tesis ini dapat selesai. Penulis menyadari penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan banyak kekurangan. Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Kenotariatan serta berguna bagi masyarakat yang bernilai jariah. *Aamiin Yaa Rabbal'alaamiin*. Terima kasih.

Makassar, Februari 2022

Nur Aisyah

ABSTRAK

NUR AISYAH. Sengketa Tanah Dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado-Bitung (dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti).

Penelitian ini bertujuan untuk (1) Untuk mengetahui dan menganalisis, pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa tanah dan (2) Untuk mengetahui dan menganalisis, upaya Pemerintah Kota Manado menyelesaikan sengketa tanah terkait penyelesaian proyek jalan tol Kota Manado Bitung.

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris. Jenis dan sumber bahan hukum adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data adalah dengan wawancara dan studi literatur, selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan (1) Penetapan ganti rugi pada pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung dilaksanakan dengan menggunakan Perhitungan Nilai Ganti Kerugian di bawah NJOP. Terdapat masyarakat yang menolak dan menerima pemberian ganti rugi, alasan masyarakat yang menolak menerima ganti kerugian adalah karena menurut mereka nilai ganti kerugian tidak sesuai dengan nilai tanahnya. Pihak Appraisal hanya berfokus pada penilaian nilai fisik tanah, mengabaikan perhitungan nilai bangunan dan tanaman. (2) Mekanisme penyelesaian konflik pertanahan pada pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung telah dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemerintah telah melakukan musyawarah bersama dengan warga dan hasilnya terdapat warga yang menerima dan menolak pemberian ganti kerugian. Warga yang menolak dan yang tanahnya masih dalam proses sengketa di pengadilan maka uang ganti rugi dititipkan kepada pengadilan (konsinyasi).

Kata kunci: Konflik, Tanah, Pembangunan

ABSTRACT

NUR AISYAH. Land Disputes In The Implementation Of Manado-Bitung Toll Road Projects (supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti).

This study aimed to (1) find out and analyze, the implementation of the Manado Bitung City toll road project development which is constrained by land disputes; and (2) To find out and analyze the efforts of the Manado City Government in resolving land disputes.

This type of research is empirical legal research. Types and sources of legal materials are primary data and secondary data. Data collection techniques are interviews and literature studies, then analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results showed (1) The determination of compensation in the implementation of the Manado Bitung City toll road project is carried out using the Compensation Value Calculation under the NJOP. There are residents who refuse and accept compensation, the reason residents who refuse to receive compensation is because the value of compensation is not in accordance with the value of the land, the Appraisal only focuses on assessing the physical value, ignoring the value of buildings and plants. (2) The mechanism for resolving land conflicts on land acquisition for the Manado-Bitung Toll Road has been implemented in accordance with Law Number 2 of 2012. The government has held consultations with the residents and the result there are residents who accept and reject the provision of compensation.

Keywords: Dispute, Land, development

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penulisan.....	10
D. Manfaat Penulisan.....	11
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Landasan Teori.....	14
a. Teori Keadilan.....	14
b. Teori Perlindungan Hukum.....	17
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah.....	20
a. Pengertian Tanah.....	20
b. Fungsi Sosial Tanah.....	23
c. Hak Atas Tanah.....	26
C. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	34
D. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan.....	41
1. Pengertian Sengketa.....	41
2. Pengertian Sengketa Tanah.....	42
3. Jenis Sengketa Tanah.....	45
4. Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Tanah.....	48

E. Kerangka Pikir.....	53
F. Definisi Operasional.....	54
BAB III: METODE PENELITIAN	57
A. Tipe Penelitian	57
B. Pendekatan Penelitian.....	57
C. Lokasi Penelitian	57
D. Jenis dan Sumber Data.....	58
E. Teknik Pengumpulan Data.....	58
F. Analisis Data	59
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	60
A. Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi Pada Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado Bitung.....	60
B. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Terkait Penyelesaian Proyek Jalan Tol Kota Manado Bitung	93
BAB V PENUTUP.....	109
A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	110

DAFTAR

PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah salah satu sumber kekayaan alam yang memiliki hubungan erat dengan kelangsungan hidup manusia. Hubungan antara manusia dengan tanah merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya seperti perumahan, tempat melakukan kegiatan pertanian bahkan tempat untuk melakukan penguburan jenazah, manusia senantiasa berhubungan dengan tanah. Sehingga tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting bagi kehidupan manusia.

Tanah juga merupakan simbol sosial dalam masyarakat di mana penguasaan terhadap sebidang tanah melambangkan nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi sehingga secara ekonomi, sosial dan budaya, tanah yang dimiliki menjadi sebuah sumber kehidupan, simbol identitas, hak kehormatan dan martabat seseorang.

Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup Bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara dalam mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya

disebut UUD NRI 1945), bahwa: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa diperlukan peran pemerintah dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah demi kepentingan bangsa Indonesia. Tanah berperan penting dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh negara guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dilakukan di berbagai sektor. Salah satunya adalah pembangunan-pembangunan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan jalan raya, jalan bebas hambatan (jalan tol), pemukiman rakyat, pasar tradisional, pembangunan sekolah dan rumah sakit, pembangunan kanal, pembangunan taman kota dan sebagainya. Dalam menyelenggarakan pembangunan-pembangunan untuk kepentingan umum tersebut di atas, perlu dilakukan proses pengadaan tanah oleh pemerintah terlebih dahulu.

Salah satu permasalahan yang muncul di bidang pertanahan adalah dalam aspek pengadaan tanah. Pengadaan tanah erat kaitannya dengan cita Bangsa Indonesia, yakni memajukan kesejahteraan umum yang diwujudkan melalui pembangunan nasional yang merupakan amanat dalam UUD NRI 1945. Pembangunan Nasional setiap tahunnya terus dilakukan, dimana termasuk di dalamnya adalah pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah. Pembangunan untuk kepentingan

umum ini terus diupayakan seiring dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk yang sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat. Adapun kebutuhan masyarakat yang dimaksudkan adalah kebutuhan akan fasilitas-fasilitas umum.

Pada dasarnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum lahir seiring dengan keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan. Sehingga untuk memperoleh tanah perlu dilakukan pelepasan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi kepada pihak yang berhak atas tanah atau kepada yang melepaskan atau menyerahkannya.¹ Mengingat bahwa jumlah tanah di Indonesia sangat terbatas, sedangkan kepentingan di atas tanah tersebut tidak terbatas dan bahkan terus bertambah seiring dengan kompleksitas kehidupan manusia. Hal tersebut tentunya menimbulkan kesenjangan, dimana kesenjangan yang terjadi adalah kesenjangan antara jumlah tanah yang tersedia dengan kepentingan manusia di atas tanah yang pada akhirnya menimbulkan berbagai benturan dan permasalahan di bidang pertanahan.

Pada saat ini sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, karena tanah yang tersedia saat ini adalah tanah yang sudah dilekati dengan hak (tanah hak), karena tanah negara yang tersedia sudah sangat terbatas. Oleh karena itu, jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil dan melepaskan hak-hak atas tanah-tanah hak tersebut. Dasar perolehan tanah hak milik

¹ Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, 2010, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Makassar: AS Publishing, hlm. 276

masyarakat ini diatur pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial berarti bahwa semua hak atas tanah bukan hanya milik perorangan semata, melainkan ada hak Bangsa Indonesia di dalamnya. Sebagai konsekuensinya, negara selalu dapat mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan dan pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan kebijakan yang ada.

Fungsi sosial yang dimiliki oleh semua hak atas tanah tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak dengan kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sebagai pemegang hak. Sehingga pada akhirnya, perwujudan dari fungsi sosial atas tanah dalam kaitannya dengan kepentingan umum hendaknya dijaga agar kepentingan diri mereka yang ekonominya lemah mendapat perlindungan yang wajar.²

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia dilakukan dengan dua cara yaitu, Pertama: Pencabutan hak dan yang Kedua: Pelepasan hak atas tanah. Dari kedua cara tersebut, lazimnya yang digunakan adalah dengan pelepasan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah sendiri berarti bahwa perbuatan hukum yang

² Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

semula terdapat antara pemegang hak dan tanahnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya, sehingga tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah negara. Melalui pelepasan hak atas tanah, maka hak seseorang atas tanahnya akan hilang setelah diadakannya pembayaran ganti rugi dan tanahnya diambil serta digunakan untuk pembangunan kepentingan umum.³

Pada proses pelepasan hak atas tanah kerap timbul berbagai masalah, di antaranya adalah terkait dengan ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah yang berdampak pada kesediaan masyarakat untuk melepaskan haknya. Dalam hal ini masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa hak atas tanah yang dimilikinya adalah hak mutlak, padahal jelas dalam Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial.

Selain itu, masalah lain yang terjadi dalam pelepasan hak atas tanah adalah adanya perbedaan permintaan masyarakat dengan penawaran yang diberikan oleh pemerintah. Masyarakat menghendaki harga setinggi-tingginya dari harga pasar atau paling tidak sesuai dengan harga pasar, sedangkan pemerintah menawarkan harga di bawah harga pasar. Pemerintah dalam menentukan nilai ganti rugi seringkali berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (selanjutnya disingkat dengan NJOP),⁴ yang pada kenyataannya bahwa harga pasar memang jauh lebih tinggi dibandingkan

³ Yusriadi, 2010, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 40.

⁴ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 355

dengan NJOP. Penawaran pemerintah terkait dengan ganti rugi tersebut berdampak pada keengganan masyarakat untuk melepaskan hak atas tanahnya.

Salah satu pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pembangunan jalan tol Manado Bitung. Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung sedang diupayakan dan ditargetkan beroperasi secepatnya. Jalan tersebut diharapkan nantinya akan meningkatkan perekonomian antar kabupaten kota khususnya dalam pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Disamping itu juga di Jalan Tol Manado-Bitung akan menghubungkan akses antara daerah-daerah di Sulawesi Utara yang akan ke pelabuhan internasional Bitung, yang kini menjadi salah satu primadona dalam bidang pelayaran, yang diharapkan nantinya akan memudahkan masyarakat untuk ke Bitung, karena jarak tempuh akan lebih cepat.⁵

Pembangunan jalan tol Manado-Bitung dimulai pada tahun 2016, dengan skema pembiayaan kerjasama antara pemerintah dengan Badan Usaha. Jalan tol Manado - Bitung terbagi menjadi dua seksi yaitu seksi 1 (14 km) dibiayai oleh dana APBN dan dana pinjaman dari pemerintah Cina, seksi 2 (25 km) dibiayai oleh investor PT. Jasamarga Manado Bitung. Penandatanganan perjanjian perusahaan jalan tol ini telah dilakukan sejak 9 Juni 2016 yang menandakan pekerjaannya

⁵ Yandry Deby Ratu Rory, Charles R. Ngangi,dkk, 2018, *Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung Di Kabupaten Minahasa Utara*, Jurnal Agri-SosioEkonomi Unsrat, ISSN 1907– 4298, Volume 14 Nomor 1, hlm. 356.

pembangunannya sudah bisa dimulai. Namun hingga satu tahun setelahnya progres untuk ruas ini masih fokus kepada pengadaan tanah. Pengadaan tanah yang belum rampung membuat pekerjaan di beberapa segmen sulit dilakukan, khususnya untuk seksi II yang menghubungkan Airmadidi hingga Bitung. Pembangunan jalan tol untuk seksi I yang dikerjakan terlebih dahulu oleh pemerintah dan lebih dulu beroperasi karena progres pengadaan tanah yang lebih baik. Sedangkan untuk seksi 2 masih didominasi oleh kendala pembebasan tanah.⁶ Upaya dan target pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung menemui kendala di lapangan yang sifatnya sangat fundamental terkait dengan masalah pembebasan tanah. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa permasalahan pembebasan tanah atau pengadaan tanah tersebut disebabkan oleh ganti rugi yang ditawarkan oleh pemerintah kepada pemegang hak, terdapat perbedaan harga antara yang ditetapkan oleh pemerintah dengan yang diinginkan oleh masyarakat pemilik hak atas tanah.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka era pembebasan tanah/lahan dengan perhitungan nilai ganti kerugian berdasarkan NJOP (nilai jual obyek pajak) pun berakhir. Sejak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, masyarakat, bangsa dan negara memasuki era baru pembebasan tanah/lahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan perhitungan nilai ganti kerugian berdasarkan

⁶ Diakses dari <https://finance.detik.com/>, pada tanggal 13 Juni 2021.

instrumen nilai pasar. Artinya, perubahan perhitungan nilai ganti kerugian berdasar NJOP ke era berdasarkan nilai pasar, adalah perubahan amat mendasar, struktural, sistematis, terpola dan berkelanjutan dalam sejarah pengadaan tanah/lahan di Indonesia: *land acquisition, replacement, rehabilitation* dan *sustainability reconstruction*. Dikatakan perubahan mendasar, struktural, sistematis, terpola dan berkelanjutan karena pada hakikatnya, NJOP bukanlah instrumen transaksi tanah/lahan, tetapi instrumen pajak.

Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Manado-Bitung Seksi 2 yang terdiri dari 24 (dua puluh empat) Kelurahan, khususnya pada 5 (lima) Kelurahan yang pertama kali dikondisikan memasuki masa Musyawarah pada tanggal 16 Agustus 2016, pemilik tanah secara bersama-sama menyatakan sikap menolak Hasil Perhitungan Nilai Ganti Kerugian yang disampaikan oleh pihak pelaksana pengadaan tanah pada forum Musyawarah. Tindakan penolakan diwujudkan dalam bentuk *walk-out* dari forum Musyawarah dengan alasan bahwa hasil perhitungan Nilai Ganti Kerugian oleh Appraisal sebagai Lembaga Penilai Independen, hanya menyebutkan nilai fisik dan nilai non fisik secara akumulatif orang per orang pemilik hak, tanpa disertai penjelasan rinci tentang: manakah nilai ganti kerugian tanah, bangunan, tanaman dan nilai non fisik dalam dokumen Berita Acara Musyawarah. Ketika seluruh peserta Forum Musyawarah yang diundang meminta agar Pihak Pelaksana Pembebasan Tanah menjelaskan hal itu melalui Tim Appraisal, Pihak Pelaksana tidak

bersedia menjelaskannya. Bahkan cenderung bertahan dan tertutup, atau melanggar asas transparansi.

Situasi stagnan ini kemudian berlanjut sampai awal tahun 2017 awal. Mulai menunjukkan tanda-tanda faktual bagi warga pemilik hak bahwa, Pihak Pelaksana sementara mengkondisikan langkah-langkah negosiasi pasca Musyawarah dan di luar Forum Musyawarah menggunakan pendekatan *dor-to-dor* kepada pemilik hak, yang pada dasarnya makin menunjukkan adanya tindakan Pelanggaran Mandat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Aturan Pelaksanaannya, bahwa “Nilai yang disampaikan Appraisal adalah Nilai Mutlak.” Sementara Nilai tersebut terindikasi hanya menyangkut nilai tanah, tanpa nilai bangunan dan tanaman serta nilai non fisik. Bahkan nilai hitung ganti kerugian tanah terindikasi bukan berdasar nilai pasar, tetapi berdasar nilai hitung di bawah NJOP.⁷

Perencanaan dan persiapan terkait pembangunan jalan tol Manado-Bitung yang dilakukan oleh pemerintah mengalami kendala dalam hal pengadaan tanah. Penyebabnya ialah belum ditemukannya kata sepakat terkait ganti rugi antara nilai yang ditetapkan oleh pemerintah dengan nilai yang diharapkan oleh masyarakat selaku pemegang hak atas tanah. Masalah lain yang menjadi kendala adalah banyaknya tanah masyarakat yang belum bersertifikat dan adanya sengketa antar keluarga yang belum terselesaikan, khususnya terhadap tanah yang berasal dari warisan.

⁷ Pieter George Manoppo, *Pelanggaran Uu Dan Aturan Pembebasan Tanah Ruas Tol Manado-Bitung 2 Dan Dampaknya Terhadap Hak Ekosobling & Modal Sosial Pemilik Tanah*, Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia, Vol. 2, No. 1, Mei 2019, hlm. 208-209.

Masalah-masalah tersebut tentunya menjadi salah permasalahan dasar yang mengakibatkan lambatnya penyelesaian pengerjaan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dengan pembangunan jalan tol Manado-Bitung.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penetapan ganti rugi pada pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa tanah?
2. Bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa tanah dalam rangka pengadaan tanah terkait penyelesaian proyek jalan tol Kota Manado Bitung?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pokok masalah yang telah terangkum dalam rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis, pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis, upaya Pemerintah Kota Manado dalam menyelesaikan sengketa tanah terkait penyelesaian proyek jalan tol Kota Manado Bitung.

D. Manfaat Penelitian

Selain mempunyai tujuan, penulisan ini juga mempunyai manfaat.

Ada beberapa manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pada pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria dan hukum pertanahan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan penyediaan jalan untuk kepentingan umum.
- b. Diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi bagi penelitian mengenai pelaksanaan pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum.

E. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda. Berdasarkan hasil penelusuran melalui internet yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa telah ada yang membahas mengenai sengketa tanah untuk pembangunan jalan tol. Adapun judul-judul tersebut antara lain:

- a. Tesis “Tinjauan Hukum Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kabupaten Tegal”, penelitian ini dilakukan oleh Vita Purnamiati, mahasiswa program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, pada tahun 2019. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut: *pertama*, Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal? *Kedua*, Bagaimana penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal? *Ketiga*, Bagaimana hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal?
- b. Jurnal “Pelanggaran Undang-Undang dan Aturan Pembebasan Tanah Ruas Tol Manado-Bitung 2 dan Dampaknya Terhadap Hak Ekosobling & Modal Sosial Pemilik Tanah”, penelitian ini dilakukan oleh Pieter George Manoppo yang dimuat dalam Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia Universitas Tarumanagara pada bulan Mei tahun 2019. Adapun inti penelitian tersebut adalah mengenai pelanggaran Undang-Undang dan Aturan pembebasan tanah jalan tol terhadap hak ekosobling pemilik hak di Sulawesi Utara.

Berdasarkan kedua judul dan rumusan masalah yang diajukan tersebut di atas, ternyata terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan penulis bahas pada penelitian ini. Perbedaan yang sangat mendasar

yaitu mengenai permasalahan yang akan diteliti. Penelitian pertama membahas mengenai pembebasan lahan di Kabupaten Tegal, hambatan dan solusi dalam pembebasan lahan tersebut. Penelitian kedua membahas mengenai jalan Tol Manado-Bitung namun hanya terbatas pada pelanggaran hak eksoabling. Oleh sebab itu, walaupun karya ilmiah tersebut di atas juga membahas mengenai sengketa pembebasan tanah, tetapi terdapat perbedaan yang sangat mendasar dengan masalah yang akan penulis bahas dalam karya ilmiah ini. Penulis akan membahas mengenai bagaimana penyelesaian permasalahan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol Manado-Bitung dan juga akan meneliti mengenai upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan sengketa tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian mengenai pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol kota Manado-Bitung yang terkendala sengketa lahan adalah teori perlindungan hukum dan teori keadilan, yang diuraikan sebagai berikut:

a. Teori Keadilan

Pengertian keadilan menurut Aristoteles adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Keadilan berasal dari kata “Adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak (memihak pada yang benar), berpegang pada kebenaran (sepatutnya), dan tidak sewenang-wenang.⁸

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Prinsip konsepsi keadilan adalah menunjukkan hak-hak dan kewajiban dasar serta menentukan pemetaan yang layak, hal ini mempengaruhi problemproblem efisiensi, koordinasi,

⁸ Rizka Maulinda, Dahlan, M. Nur Rasyid, 2016, *Perlindungan Hukum bagi Pekerja Kontrak Waktu Tertentu dalam Perjanjian Kerja pada PT. IU Kanun*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 18, No. 3, Desember, hlm. 337-351.

dan stabilitas. Keadilan punya prioritas tertentu menjadi kebajikan utama dari institusi.⁹

Mengenai prinsip keadilan John Rawls berpendapat bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat adalah kesepakatan. Prinsip tersebut yang akan diterima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dan prinsip yang akan mengatur persetujuan lebih lanjut. Prinsip keadilan ini disebut dengan keadilan sebagai fairness. Dalam keadilan sebagai fairness, posisi kesetaraan berkaitan dengan kondisi alam dalam teori tradisional kontrak sosial. Prinsip keadilan merupakan hasil dari persetujuan dan tawar-menawar yang fair. Bentuk keadilan sebagai fairness adalah memandang barbagai pihak sebagai situasi rasional dan netral. Keadilan sebagai fairness bukan merupakan teori kontrak yang lengkap. Sebab gagasan kontrak dapat diperluas hingga pilihan seluruh sistem etis, yakni hingga sebuah sistem yang meliputi prinsip-prinsip semua kebajikan dan tidak hanya keadilan. Tujuan dari Keadilan merupakan adanya kepastian hukum, dalam hal tersebut untuk menjamin sebuah kepastian hukum, hal yang tidak boleh terlepas adalah keadilan dari hukum itu sendiri.¹⁰

Secara analitis keadilan dapat dibagi dalam komponen prosedural dan substansi atau keadilan formil dan keadilan meteriil. Komponen prosedural

⁹ John Rawls, 2006, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara "A Theory of Justice"*, Terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Cetakan pertama, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, hlm. 3.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 13

atau keadilan formil berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti rule of law dan negara hukum (*rechtsstaat*), sedangkan keadilan materiil menyangkut hak-hak sosial yang menandai penataan politik, ekonomi di dalam masyarakat.¹¹ *Procedural justice* atau keadilan formil, diekspresikan dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa atau prosedur pengambilan keputusan. Tolok ukurnya dalam bentuk ketaatan kepada hukum.¹² Artinya keadilan prosedural merupakan keadilan yang terjadi apabila seseorang melakukan perbuatan sesuai dengan tata cara yang diharapkan.

Keadilan dalam fenomena sosiologis, tidak lagi bersifat individual, namun struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil, jika ada ketidakadilan sosial, maka struktur sosial yang tidak adil. Hal inilah yang dimaksudkan dengan keadilan sosial. Keadilan sosial ditujukan untuk memaksimalkan perkembangan individu dan kelompok. Dengan keadilan sosial inilah yang membuka kemungkinan pilihan pada nilai dan kepentingan oleh negara dalam merumuskan kebijakan, sekaligus menjadi arahan utama dalam keadaan apa sebuah peraturan dikeluarkan dengan substansi hukum berkarakter individual dan dalam hal apa peraturan yang dikeluarkan memuat substansi nilai kolektif.¹³

¹¹ Maidin Gultom, 2008, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, Bandung: Refrika Aditama, hlm. 22.

¹² I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Jawa Timur: Setara Press, hlm. 76.

¹³ Winahyu Erwiningsih dan Fakhrisya Zalili Sailan, 2018, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, Malang: Inteligensia Media, hlm. 78.

Pemerintah dalam memberikan ganti rugi kepada masyarakat terkait pelepasan hak atas tanah milik masyarakat untuk dijadikan fasilitas umum hendaknya dilakukan dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.

b. Teori Perlindungan Hukum

Manusia adalah makhluk ciptaan Tuhan yang secara kodrati terlahir dengan mendapatkan hak dasar yaitu kebebasan, hak hidup, hak untuk dilindungi, dan hak yang lainnya. Hal ini senada dengan prinsip hukum alam pada abad ke-18 yaitu kebebasan individu dan keutamaan rasio, salah satu penganutnya adalah Locke. Menurut Locke teori hukum beranjak dari dua hal di atas yaitu kebebasan individu dan keutamaan rasio. Menurut Locke masyarakat yang ideal adalah masyarakat yang tidak melanggar hak-hak dasar manusia.

Menurut Locke hak-hak dasar tersebut tidak ikut diserahkan kepada penguasa ketika kontrak sosial dilakukan. Oleh karena itu, kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak mungkin bersifat mutlak. Adanya kekuasaan tersebut justru untuk melindungi hak-hak kodrat dimaksud dari bahaya-bahaya yang mengancam, baik datang dari dalam maupun dari luar. Begitulah, hukum yang dibuat dalam negara pun bertugas melindungi hak-hak dasar yang biasa disebut dengan hak asasi, tanpa perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dengan hak asasi tersebut manusia dapat mengembangkan

diri pribadi, peranan, dan sumbangannya bagi kesejahteraan hidup manusia.¹⁴

Landasan perumusan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.¹⁵

Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.¹⁶ Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subjek-subjek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan

¹⁴ Bernard L.Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 72

¹⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 38.

¹⁶ Soetjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 121.

pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan atas 2 (dua) macam, yaitu:¹⁷

1. Perlindungan hukum preventif, yaitu perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat di dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Dalam perlindungan hukum preventif, diberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.
2. Perlindungan Hukum Represif adalah perlindungan akhir berupa sanksi dalam bentuk denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. Berbeda dengan perlindungan hukum preventif, perlindungan hukum represif ini lebih ditujukan dalam menyelesaikan sengketa.

Teori-teori perlindungan hukum menurut para ahli di atas yang menjadi pedoman dalam penulisan tesis ini. Hukum diharapkan dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat sebelum terjadinya suatu masalah. Dengan adanya perlindungan hukum dari negara kepada

¹⁷ Muchsin, 2003, *Perlindungan Hukum bagi Investor di Indonesia*, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, hlm. 14.

masyarakat diharapkan akan memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

a. Pengertian Tanah

Tanah memiliki 2 (dua) arti penting dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* adalah sebagai sarana pengikat kesatuan dikalangan lingkungan sosial untuk kehidupan, sedangkan *capital asset* adalah sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹⁸

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanah diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Selanjutnya, menurut Herman Soesangobeng secara filosofis hukum adat melihat tanah sebagai benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro-cosmos*) dan alam kecil (*micro-cosmos*). Dalam pada itu, tanah dipahami secara luas, sehingga meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta

¹⁸ Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, hlm. 1.

manusia sebagai pusat, maupun roh-roh alam supranatural yang terjalin secara utuh dan menyeluruh.¹⁹

Menurut Mulyono, tanah mempunyai banyak pengertian yang sangat bergantung pada ruang lingkup pemakaiannya, yang disesuaikan dengan perkembangannya mencakup tiga pengertian, yaitu:²⁰

- 1) Tanah dalam arti tubuh tanah (soil) penekanannya terutama sebagai media tumbuhnya tanaman atau sebagai tempat tumpuan fondasi bangunan. Tubuh tanah digambarkan sebagai susunan lapisan tanah mulai dari permukaan tanah sampai ke dalam tanahnya atau sampai batuan atau bahkan induk di bawahnya. Segumpal tanah tersusun atas butiran butiran partikel tanah (padat), yang rongga-rongga di antara partikel padat terdapat terisi cairan (larutan) dan atau udara (gas). Butiran padat terdiri atas kristal mineral anorganik dan organik padat.
- 2) Tanah dalam arti materi yang diangkut/dipindahkan (mineral) materi tanah biasanya untuk keperluan bangunan/konstruksi atau sebagai bahan tambang untuk

¹⁹ Herman Soesangobeng dalam H.M Zaki Sierrad, Oloan Sitorus, 2006, *Hukum Agraria Di Indonesia: Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, hlm.3

²⁰ Sri Susyanti, 2009, *Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan dalam Bentuk BankTanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan*, Disertasi, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 59-60

materil bangunan. Misalnya tanah, pasir untuk bangunan, kaolinit, semua bahan untuk semen, porselin dan keramik.

- 3) Tanah dalam arti bentang tanah (*land*) yang mencangkup lapisan permukaan bumi dan ruang di atasnya sebatas yang berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut. Pengertian ini menekankan tanah sebagai benda yang tidak bergerak dalam pengertian ruang.

Pengertian tanah juga dikemukakan oleh A.A Oka Mahendra adalah bahwa tanah adalah Bagian dari kehidupan masyarakat dan bahkan dari kehormatan, karena itu, tanah bukan saja dapat dilihat dalam konteks ekonomi sebagai salah satu produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat. Tanah juga merupakan sesuatu yang sangat berharga dan bernilai bagi masyarakat Indonesia yang agraris.²¹

Pasal 4 UUPA mengatur pengertian tanah adalah:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.”

Makna permukaan bumi dalam Pasal 4 sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh

²¹ I Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta: hlm.9.

karena itu, hak-hak yang timbul di atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk suatu persoalan hukum.²²

b. Fungsi Sosial Tanah

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan nasional. Sebagian besar kebutuhan manusia terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa :

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

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.”

²² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa:

“Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.”

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun kekuasaan negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang memiliki untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Dalam Pasal 4 ayat (1)

UUPA, mengatur bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”

Isi dari Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut dapat disimpulkan bahwa negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah

kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap hak atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, dimana hak bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hal tersebut menjelaskan bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan keadaan bahwa tanahnya dan sifat dari haknya serta tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan rakyat.²³ Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya serta bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi, hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau negara, dimana diantara dua kepentingan tersebut harus seimbang.

²³ Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, Op. Cit., hlm. 82

UUPA sangat memperhatikan hak-hak perseorangan, kepentingan perseorangan dan masyarakat harus saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka sesuatu yang wajar bahwa tanah harus dipelihara dengan baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah yang bersangkutan.

c. Hak Atas Tanah

1. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan kewenangan kepada yang punya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Hak-hak atas tanah diatur secara jelas dalam UUPA, yaitu:

- a) Hak Milik, dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA dinyatakan bahwa hak milik merupakan hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan tidak melupakan ketentuan dalam Pasal 6 yang terkait dengan fungsi sosial atas tanah. Isi dan sifat Hak Milik disebutkan turun-menurun, terkuat dan terpenuh. Sudargo Gautama

memakai turun-menurun sebagai hak yang dapat diwarisi dan diwariskan,²⁴ sedangkan makna terkuat dan terpenuh dalam Pasal 20 UUPA adalah untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter(paling kuat dan terpenuh).

Subjek dari hak milik dipertegas pada Pasal 21 UUPA yang mengatur bahwa: hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Hal ini merupakan penjabaran dari asas kebangsaan/prinsip nasionalitas, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA. Adapun tanah yang dapat diberikan hak milik dapat dari tanah yang berstatus tanah negara, tanah ulayat, ataupun tanah yang merupakan hak milik adat, dimana status itu berimplikasi pada terjadinya hak milik.²⁵

- b) Hak Guna Usaha (HGU), dalam Pasal 28 ayat (1) dinyatakan bahwa:

“Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.”

²⁴ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan VIII, penerbit Bandung: Djambatan, hlm. 124

²⁵ H.M Zaki Sierrad, Oloan Sitorus, *Op.Cit.*, hlm. 97

Ada 3 (tiga) unsur penting dari ketentuan tersebut, yaitu: Pertama, kemungkinan pemberiannya hanya di atas tanah negara. Dalam hal ini HGU merupakan hak menguasai yang diperoleh dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara; Kedua, kemungkinan penggunaannya hanya untuk usaha pertanian.

Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah penggunaan HGU yang ditujukan untuk maksud pertanian, perikanan atau peternakan. Pertanian yang dimaksud dalam hal ini adalah baik pertanian berskala besar seperti perkebunan, dan skala kecil meliputi pertambakan dan kolam ikan, sedang yang dimaksud dengan peternakan adalah penggembalaan ternak yang bersifat limitatif; Ketiga, jangka waktunya tertentu.

Dalam Pasal 29 UUPA, mengatur bahwa:

- 1) Hak guna usaha diberikan untuk waktu paling lambat 25 tahun;
- 2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama, dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun;
- 3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Penjelasan Pasal 29 UUPA menyatakan bahwa menurut sifat dan tujuannya, hak guna usaha adalah hak yang waktu berlakunya terbatas. Jangka waktu 25 atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang dengan 25 tahun dipandang

sudah cukup lama untuk keperluan perusahaan tanamantanaman yang berumur panjang.

- c) Hak Guna Bangunan (HGB). Dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA mengatur bahwa: HGB merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh tahun). Berangkat dari definisi ini, diketahui bahwa pemilik bangunan berbeda dengan pemilik hak atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Pemilik hak atas tanah yang dimaksudkan adalah sama halnya dengan hak atas tanah lainnya, yaitu orang (warga negara Indonesia) atau badan hukum yang berkedudukan di Indonesia.

Selain itu, Pasal 35 ayat (1) UUPA tersebut mengandung unsur-unsur penting dari HGB, yaitu: Pertama, HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah. Bangunan tersebut bisa sebagai hunian maupun rumah tempat usaha, rumah tempat kegiatan olahraga, dan lainnya; Kedua, objek tanah yang dapat diberikan HGB berupa: tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik; Ketiga, jangka waktu HGB maksimal adalah 30 tahun, sehingga jikalau dalam waktu tersebut belum digunakan untuk mempunyai atau mendirikan bangunan, maka HGB tersebut seyogyanya tidak dapat diperpanjang. Adapun subjek dari HGB adalah sesuai

dengan yang tercantum dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA, bahwa hanya warga negara dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Serta objek dari HGB dalam Pasal 35 UUPA adalah diberikan kepada yang bukan milik dari pemegang HGB itu sendiri.

- d). Hak Pakai, merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah milik orang lain atau yang dikuasai langsung oleh negara, atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa-menyewa atau pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA (Pasal 41 ayat (1) UUPA). Oleh karena itu, pemberian hak pakai atas tanah itu hanya dapat diberikan selama jangka waktu tertentu dan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu juga dengan pembayaran cuma-cuma atau dengan berupa jasa apapun.²⁶
- e). Hak Sewa, dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang tau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila diperlukan untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Dalam Pasal

²⁶ *Ibid.*, hlm. 14

44 dan 45 UUPA dinyatakan bahwa oleh karena hak sewa merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, maka disebut tersendiri. Hak sewa bangunan dalam hal ini, pemegang hak sewa untuk bangunan tidak dapat mengalihkan hak sewanya kepada pihak lain tanpa seizin dari pemilik tanah. Apabila hal ini yang terjadi maka, berakibat putusnya hubungan sewa-menyewa antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah.

f). Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang selanjutnya kembali disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yaitu:

1) Hak Gadai (gadai Tanah)

Hak Gadai (Gadai Tanah), dalam UUPA tidak dijelaskan terkait dengan pengertian dari hak gadai tersebut. Menurut Boedi Harsono, gadai tanah adalah:²⁷

“Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai dari padanya.”

2) Hak Usaha Bagi Hasil. Hak Usaha Bagi Hasil, sama dengan hak gadai, tidak adanya penyebutan pengertian

²⁷ Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 147

dalam Pasal 53 UUPA. Menurut Boedi Harsono, hak usaha bagi hasil adalah:²⁸

“Hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.”

3) Hak Menumpang

Hal yang sama dengan hak menumpang, seperti dua hak atas tanah yang bersifat sementara sebelumnya, dalam UUPA juga tidak dicantumkan pengertian khusus dari hak menumpang itu sendiri. Menurut Boedi Harsono, hak menumpang adalah:²⁹

“Hak yang memberikan wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan milik orang lain. Diatas tanah itu dimungkinkan adanya bangunan pemilik tanah, akan tetapi mungkin masih ada pekarangan yang kosong untuk mendirikan bangunan dengan melekatnya hak menumpang.”

4) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak atas tanah yang bersifat sementara yang terakhir adalah hak sewa tanah pertanian. Hak sewa tanah pertanian merupakan perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik tanah pertanian kepada pihak lain (penyewa) dalam

²⁸ *Ibid.*, hlm. 155

²⁹ *Ibid.*, hlm. 160

jangka waktu tertentu dan sejumlah uang sebagai sewa yang ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak.³⁰

2. Kewajiban-Kewajiban yang Terkandung dalam Hak Atas Tanah

Hak atas tanah memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan oleh pemegang hak atas tanah tersebut. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUPA, hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula bumi, air dan ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan menggunakan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lainnya. Hak atas tanah, selain mengandung kewenangan juga mengandung kewajiban-kewajiban yang harus diperhatikan. Kewajiban tersebut antara lain:³¹

- a) Adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- b) Adanya ketentuan Pasal 15 UUPA, yaitu kewajiban memelihara tanah dan mencegah kerusakannya;
- c) Khusus untuk tanah pertanian adanya ketentuan Pasal 10 UUPA yang memuat asas bahwa tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya secara aktif.

³⁰ Achmad Chulaemi, 1993, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, FH-Undip: Semarang, hlm. 161-162

³¹ Aminuddin Salle, Abrar Saleng, *Op.Cit.*, hlm. 50

Dalam menggunakan hak atas tanah juga harus diperhatikan pula pembatasan-pembatasan baik yang bersifat umum (di luar) maupun dari haknya sendiri (dalam). Pembatasan umum antara lain tidak boleh merugikan atau mengganggu pihak lain, pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, misalnya adanya *planning* penggunaan tanah atau *land use planning*, ketentuan pemerintah daerah tentang *rooilyn* garis sempadan, sedangkan pembatasan dari dalam terdapat pada masing-masing hak yang bersangkutan yang disesuaikan dengan ciri-ciri dan sifat tanah tersebut, misalnya hak guna bangunan maka tanah tersebut hanya boleh untuk mendirikan bangunan dan tidak boleh dipergunakan untuk pertanian.

C. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.³² Dalam kegiatan pengadaan tanah terdapat dua kepentingan pihak, yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak suatu pihak terhadap pihak lain.

³² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomo 2 Tahun 2012 tentang Pangadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Di samping itu, mengingat bahwa masyarakat merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain.³³ Pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum dengan berasaskan: kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, keselarasan, diharapkan dengan asas-asas ini pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat berjalan seperti apa yang direncanakan dan diharapkan.

1. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.³⁴ Dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui bahwa, istilah pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk

³³ Maria SW Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, hlm. 282

³⁴ *Ibid.*, hlm. 280

pembangunan, sehingga untuk memperoleh tanah perlu dilakukan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah itu atau kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah. Pada prinsipnya Hukum Agraria Indonesia mengenal 2 (dua) bentuk pengadaan tanah yaitu:

- a) Pencabutan hak atas tanah; Pencabutan hak atas tanah menurut UUPA adalah pengambilalihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.³⁵ Dasar hukum pengaturan pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

- b) Pelepasan hak atas tanah.

Pelepasan hak dalam Pasal 1 angka 9 UUPA adalah:

“Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.”

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan

³⁵ Effendi Perangin, 1981, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 38

melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Secara lengkap pelepasan hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum berupa melaksanakan hubungan hukum yang semula terdapat antara pemegang hak dan tanahnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya, sehingga tanah yang bersangkutan berubah menjadi tanah negara.³⁶

Pelepasan hak dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak, baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun bentuk atau besar ganti rugi. Apabila si pemegang hak tidak bersedia melepaskan atau menyerahkan tanahnya, maka pemerintah melalui musyawarah baik dengan instansi terkait serta para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pelebaran jalan dengan diberikan ganti rugi.

2. Kepentingan Umum

Kepentingan umum dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

³⁶ Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 193

Sejalan dengan hal tersebut, maka seharusnya kepentingan umum seimbang dengan kepentingan individu yang jelas tercantum dalam Pasal 9 UUPA. Begitu pentingnya arti kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu untuk didefinisikan dengan jelas. John Salindeho memberikan pengertian kepentingan umum yaitu:³⁷

“Termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan, keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.”

Selanjutnya diikuti oleh Wayan Suandra mengatakan bahwa: ³⁸

“Kepentingan umum pada dasarnya adalah segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan masyarakat luas dan kepentingan-kepentingan pembangunan yang sifatnya menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.”

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai dalam hukum positif. Hal ini sebagai konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya. Kepentingan umum pada dasarnya hanya berupa konsep yang dapat ditetapkan kriterianya saja, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah konsep hukum yang kabur, hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan

³⁷ John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 126

³⁸ I. Wayan Suandra, 1996, *Masalah Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Bandung: PT. Citra Adhya Bakti, hlm.17

umum diterapkan.³⁹ Menurut Michael G Kitay, doktrin kepentingan umum dalam berbagai negara diungkapkan dalam dua cara yaitu:⁴⁰

a. Pedoman Umum (*General Guide*)

Negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum atau yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan kepentingan umum (*Public Purpose*). Istilah *Public* menjadi *social, general, common,* atau *collective*. Sedangkan, kata *purpose* diganti menjadi *need, necessity, interest, function, utility,* atau *use*. Negara yang menggunakan pedoman umum ini, biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan kegiatan yang termasuk kepentingan umum.

b. Ketentuan-Ketentuan Daftar

Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya. Daftar ini secara eksplisit mengidentifikasi kepentingan itu. Kepentingan yang tidak terdaftar dalam daftar tersebut, tidak dapat dijadikan dasar pengadaan tanah.

Selanjutnya Maria Sumardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yaitu, pertama, peruntukannya, yakni

³⁹ Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: PT. Tatanusa, hlm. 75

⁴⁰ Michael G Kitay, 1985, *Dalam Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cet ke-1, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 68

ditujukan untuk kegiatan apa, dan kedua, kemanfaatannya, apakah kegiatan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat.⁴¹

Gunanegara mengidentifikasi ada enam syarat kepentingan umum, yaitu:⁴²

- a. dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara;
- b. Tidak boleh diprivatisasi;
- c. Tidak untuk mencari keuntungan;
- d. Untuk kepentingan lingkungan hidup;
- e. Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya;
- f. Ditetapkan dalam undang-undang.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa pengadaan tanah dan kepentingan umum merupakan dua hal berbeda yang tidak dapat dipisahkan. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa:

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;

⁴¹ Maria SW Sumardjono, 1990, *Dalam Christiana Tri Budhiyanti, 2012, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum: Kriteria Kepentingan Hukum dalam Peraturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan di Indonesia*, Edisi April 2012, hlm. 48

⁴² Gunanegara, *Op.Cit.*, hlm. 80

- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

3. Dasar Hukum

Dasar hukum pengadaan tanah di Indonesia sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam pengadaan tanah di Indonesia adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya;
- b) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya;
- c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pembebasan Tanah;
- d) Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta pelaksanaannya, yaitu keputusan kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan pelaksanaan;

D. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan

1. Pengertian Sengketa

Pengertian Sengketa dan Konflik saling berdekatan maknanya, maka untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh harus mengetahui

arti dari istilah Sengketa dan Konflik. Menurut Kamus Besar Indonesia, Sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian, dan perbantahan. Sedangkan Konflik adalah percecokan atau perselisihan. Menurut Rachamadi Usman,⁴³ suatu konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak yang dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah Konflik akan berkembang menjadi sengketa bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Suyud Margono, Sengketa biasanya bermula dari suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang diawali oleh perasaan tidak puas yang bersifat subyektif dan tertutup. Kejadian ini dapat dialami oleh perorangan maupun kelompok. Perasaan tidak puas akan muncul ke permukaan apabila terjadi konflik kepentingan. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Secara potensial, dua pihak yang mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda berpotensi beranjak ke situasi sengketa.⁴⁴

2. Pengertian Sengketa Tanah

Sengketa atau konflik pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan

⁴³ Rachmadi Usman, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung:PT.Citra Aditya Bakti, hlm 1.

⁴⁴ Suyud Margono, 2000, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*, Jakarta:Ghalia Indonesia, hlm. 34.

puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi.⁴⁵

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan membedakan kasus pertanahan menjadi sengketa pertanahan, konflik pertanahan, dan perkara pertanahan. Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis. Sedangkan perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pengertian sengketa tanah juga dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ KBPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.⁴⁶

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1999

⁴⁵ Sumarto, "Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win-Win Solution oleh Badan Pertanahan nasional RI" Disampaikan pada Diklat Direktorat Konflik Pertanahan Kemendagri RI tanggal 19 September, 2012. Hlm 2.

⁴⁶ Natalia Runtuwene, "Pemberian Ganti Rugi terhadap Penguasaan Tanah tanpa Hak", Jurnal Lex Privantum, Vol. 2, No. 3 (Agustus 2014)

tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan juga diatur mengenai istilah sengketa pertanahan. Sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

- a. Keabsahan suatu hak;
- b. Pemberian hak atas tanah;
- c. Pendaftaran atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya, antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 yang dimaksud dengan “Kasus Pertanahan” adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan, yang di dalamnya memberikan definisi sengketa, konflik dan perkara pertanahan sebagai berikut:

Menurut Rusmadi Murad, Pengertian sengketa tanah atau sengketa hak atas tanah, yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.⁴⁷ Sedangkan menurut Prof. Boedi Harsono, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan

⁴⁷ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*, Jakarta:Alumni, hlm. 22.

hukum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Agar tidak terjadi sengketa dalam melakukan suatu perbuatan hukum atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut “tanah” dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.⁴⁸

3. Jenis Sengketa Tanah

Hasim Purba secara umum mengklarifikasikan tipologi sengketa pertanahan kedalam tiga bentuk yaitu :⁴⁹

- a) Sengketa Horizontal yaitu : antara masyarakat dengan masyarakat lainnya.
- b) Sengketa Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pemerintah, dan
- c) Sengketa Horizontal – Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pengusaha (investor) yang di *back up* pemerintah (oknum pejabat) dan preman

Maria S.W. Sumardjono seperti yang dikutip Sholih Mua'di dalam disertasinya, secara garis besar membagikan tipologi sengketa tanah kedalam lima kelompok yaitu :⁵⁰

⁴⁸ Boedi Harsono, 2005, *Sengketa-Sengketa Tanah serta Penanggulangannya*, Jakarta:Djambatan, hlm 18.

⁴⁹ Hasim Purba, “Reformasi Agraria dan Tanah untuk Rakyat : Sengketa Petani VS Perkebunan” *Jurnal Law Review*, V. X No 2. UPH, 2010. Hal 167. Bandingkan dengan Widiyanto, “Potret Konflik Agraria di Indonesia” *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanian PPPM – STPN*, Nomor 37 Tahun 12, April 2013. Hlm 23-34.

⁵⁰ Sholih Mua'di, “Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan melalui cara Nonlitigasi (Suatu Studi Litigasi dalam Situasi Transisional)” Semarang : Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008. Hlm 1.

- a) Kasus-kasus yang berkenaan dengan penggarapan rakyat atas areal perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
- b) Kasus-kasus yang berkenaan dengan pelanggaran peraturan *land reform*.
- c) Kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk pembangunan.
- d) Sengketa perdata yang berkenaan dengan masalah tanah, dan
- e) Sengketa yang berkenaan dengan Hak Ulayat.

Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi:⁵¹

- a) Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b) Sengketa batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

⁵¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Penanganan Kasus Pertanahan, <http://www.bpn.go.id>, diakses tgl 8 Maret 2021.

- c) Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
- d) Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 (satu) orang.
- e) Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1 (satu). Dan sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
- f) Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
- g) Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah. Dan tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah

yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.

- h) Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

4. Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Tanah

Sunyoto Usaman dalam Sarjita menggambarkan terjadinya sengketa pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industri yang berkaitan erat dengan bentuk hubungan social yang terjalin diantara para stakeholders: masyarakat, pemerintahan, pihak pengusaha industri, dan instansi-instansi lain (termasuk lembaga swadaya masyarakat dan lembaga keagamaan) yang aktifitasnya terkait langsung dengan ketiganya.⁵²

Jika dilihat secara faktual landasan yuridis yang mengatur masalah keagrariaan/pertanahan tidak sepenuhnya dilaksanakan dengan konsekuen dengan berbagai alasan yang sehingga menimbulkan masalah. Sumber masalah/konflik pertanahan yang ada sekarang antara lain:

- a) Pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata.

⁵² Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta:Tugu Jogja Pustaka, hlm 17.

- b) Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian.
- c) Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat yang golongan ekonominya lemah.
- d) Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah seperti hak ulayat.
- e) Lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah.

Secara garis besar, Maria S.W. Sumardjono menyebutkan beberapa akar permasalahan konflik pertanahan yaitu sebagai berikut:⁵³

- a) Konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh : hak atas sumber daya agraria termasuk tanah) kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis.
 - a. Konflik struktural yang disebabkan pola perilaku atau destruktif, kontrol kepemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang, kekuasaan kewenangan yang tidak seimbang, serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
- b) Konflik nilai yang disebabkan karena perbedaan kriteria yang dipergunakan mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan.

⁵³ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*, Jakarta : Kompas, hlm 112-113

- c) Konflik hubungan yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi buruk atau salah, dan pengulangan perilaku negatif.
- d) Konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

Selanjutnya, penyebab yang bersifat umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam dua faktor yaitu : faktor hukum dan faktor nonhukum:⁵⁴

a. Faktor Hukum

Faktor Hukum ini terdiri dari: adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan tumpang tindih peradilan.⁵⁵

1. Yang dimaksud dengan tumpang tindih peraturan misalnya UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria, tetapi dalam pembuatan peraturan lainnya tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya sehingga adanya bertentangan dengan peraturan perundangan sektoral yang baru seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Penanaman Modal.⁵⁶

⁵⁴ Sumarto, *Op. Cit*, hlm 4-6.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 5

⁵⁶ Sebagai contoh : adanya ketidaksesuain antara UUPA dengan UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam hal mengatur jangka waktu berlaku Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Dalam Pasal 29 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPA Hak Guna Usaha diberikan paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dan dapat

2. Dan yang dimaksudkan tumpang tindih peradilan misalnya pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu secara perdata, secara pidana dan tata usaha Negara. Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana) atau akan menang secara Tata Usaha Negara (pada peradilan TUN).

b. Faktor Non Hukum

Dalam faktor nonhukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan antara lain :⁵⁷ adanya tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomi tanah tinggi, kesadaran masyarakat akan guna tanah meningkat, tanah berkurang sedangkan masyarakat terus bertambah, dan karena faktor kemiskinan.

1. Tumpang tindih penggunaan tanah, yaitu sejalan waktu pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih

diperpanjangkan lagi paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun serta dapat diperpanjang lagi paling lama 25 (dua puluh lima) tahun lagi, sedangkan dalam Pasal 22 ayat (1) huruf a Undang-Undang Penanaman Modal diatur bahwa Hak Guna Usaha mempunyai jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun, dapat diperpanjang sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbaharui kembali selama 35 (tiga puluh lima) tahun. Begitu juga dengan Hak Guna Bangunan, dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan mempunyai jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dan dapat diperpanjang kembali paling lama 20 (dua puluh) tahun sedangkan berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf b UU Penanaman Modal disebutkan bahwa hak Guna Bangunan dapat diberikan selama 80 (delapan puluh) tahun, dan diperpanjang dimuka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun, dan dapat diperbaharui selama 30 (tiga puluh) tahun.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 6

fungsi. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda.

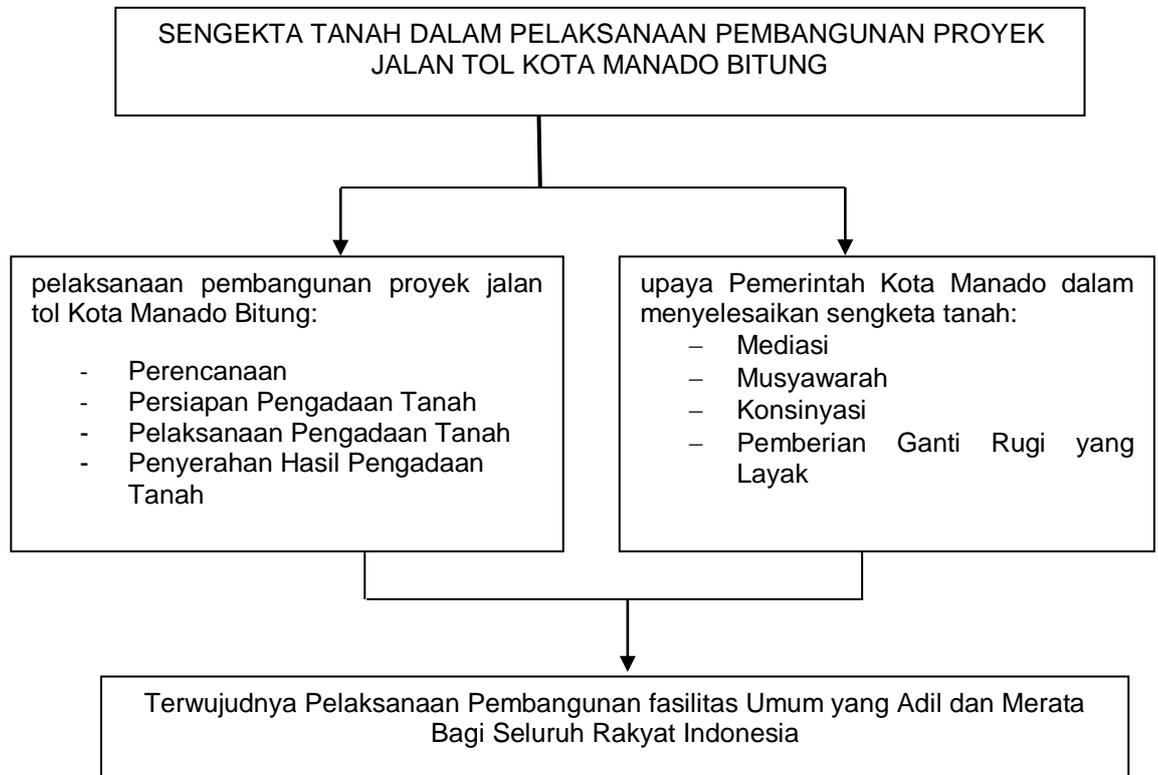
2. Nilai ekonomis tanah tinggi, yaitu semakin hari tanah semakin meningkat harga jualnya dipasar, tanah menjadi salah satu objek yang menjanjikan bagi masyarakat baik untuk membuka lahan usaha perkebunan, lahan persawahan, pemukiman dan lahan untuk kawasan industri.
3. Kesadaran masyarakat meningkat, yaitu adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Terkait dengan tanah sebagai asset pembangunan maka timbul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah yaitu tidak ada lagi menempatkan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.
4. Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah, yaitu pertumbuhan penduduk yang sangat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, serta jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan sekuatnya.
5. Kemiskinan, yaitu merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu faktor

penyebab kemiskinan dalam kaitan terbatasnya aset dan sumber daya produktif yang dapat diakses.

E. Kerangka Pikir

Penelitian ini dibatasi dengan judul yang hendak diteliti, dalam hal ini judul yang hendak diteliti yaitu sengketa tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado-Bitung. Adapun dalam penelitian ini ditetapkan dua variabel yang akan diteliti dan dianalisis, variabel pertama yaitu penyelesaian permasalahan tanah dalam pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa tanah. Variabel kedua upaya Pemerintah Kota Manado dalam menyelesaikan sengketa tanah terkait penyelesaian proyek jalan tol Kota Manado Bitung. Dari hubungan kedua variabel tersebut di atas maka tujuan yang hendak dicapai adalah Terwujudnya Pelaksanaan Pembangunan yang Adil dan Merata Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Pembangunan yang dimaksud dalam karya tulis ini adalah pembangunan infrastruktur, yang merupakan bagian integral pembangunan nasional dan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Pembangunan adalah suatu proses yang bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat melalui pengembangan perekonomian.
2. Jalan Tol yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu jalan yang dikhususkan untuk kendaraan bersumbu dua atau lebih dan bertujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari

satu tempat ke tempat lain. Untuk menggunakan fasilitas ini, para pengguna jalan tol harus membayar sesuai tarif yang berlaku.

3. Pemerintah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemerintah Provinsi Sulawesi Utara.
4. Sengketa tanah adalah perselisihan pertanahan antara pemilik hak atas tanah dengan pemerintah, atau orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga.
5. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, pengelola dan/atau pengguna barang dalam proses pengadaan tanah.
6. Ganti Rugi yang layak adalah ganti rugi yang didasarkan atas nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan, atau ditetapkan menurut nilai pengganti (*replacement value*) yang berarti bahwa ganti rugi yang diterima dapat dimanfaatkan untuk memperoleh penggantian terhadap tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman semula dalam kualitas yang minimal setara dengan yang sebelum terkena pengadaan tanah.
7. Konflik tanah adalah perselisihan pertanahan baik orang, kelompok, organisasi, badan hukum yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

8. Konsinyasi adalah penyelesaian ganti rugi melalui pengadilan. Pemerintah melalui Tim Pelepasan Tanah (TPT) dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) akan menipkan uang ganti rugi sesuai taksiran Tim Appraisal kepada pengadilan.
9. Mediasi adalah salah satu alternatif penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan di luar pengadilan dengan perundingan antar pihak yang dibantu oleh pihak ketiga netral atau bisa disebut dengan mediator.
10. Musyawarah adalah kegiatan yang memuat proses saling mendengarkan, saling memberi, dan saling menerima pendapat, dan keinginan untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan jumlah kompensasi dan masalah lainnya yang terkait dengan kegiatan pembebasan lahan atas dasar sukarela dan kesetaraan antara pihak yang memiliki tanah, bangunan, tanaman, dan benda lain yang terkait dengan tanah, dengan pihak-pihak yang membutuhkan tanah.