

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada Tanggal 12 Desember 2022 telah di tetapkannya di Kota Manado berdasarkan keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 426 Tahun 2022 tentang perubahan penetapan lokasi pembangunan ruas Jalan Manado-Outer Ringroad III di Kota Manado. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, di samping sebagai sumber penghidupan bagi manusia untuk mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia (Abdurrahman, 1983: 1). Perlindungan hukum bagi pemilik hak atas pengambilalihan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Undang-undang ini memberikan beberapa perlindungan penting bagi pemilik hak atas tanah yang terkena dampak pengambilalihan, termasuk:

- a) Hak untuk Mendapatkan Kompensasi yang Adil: Pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan kompensasi yang adil atas pengambilalihan tanah mereka. Kompensasi harus mencakup nilai tanah dan bangunan, serta ganti rugi atas kerugian-kerugian lain yang mungkin timbul akibat pengambilalihan, seperti biaya pemindahan atau kerugian ekonomi.
- b) Hak Partisipasi dalam Proses Pengambilalihan: Pemilik hak atas tanah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilalihan, termasuk

memberikan masukan, melakukan negosiasi, atau mengajukan keberatan terhadap penilaian atau kompensasi yang diajukan.

- c) Hak Pra penjualan: Jika tanah tersebut memiliki hak guna bangunan atau hak pakai, pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan hak prapenjualan. Ini berarti mereka memiliki hak pertama untuk membeli tanah tersebut sebelum pemerintah mengembalikannya.
- d) Hak untuk Mendapatkan Informasi: Pemilik hak atas tanah berhak mendapatkan informasi yang lengkap dan akurat tentang proses pengambilalihan, termasuk pemberitahuan resmi tentang niat pengambilalihan, penawaran kompensasi, dan prosedur yang harus diikuti.
- e) Hak untuk Menolak Pengambilalihan: Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan umum, pemilik hak atas tanah memiliki hak untuk menolak pengambilalihan tersebut. Namun, jika pemilik menolak tawaran kompensasi yang wajar, pemerintah berhak mengajukan gugatan ke pengadilan untuk mengambil alih tanah tersebut.
- f) Hak untuk Penyelesaian Sengketa: Jika terjadi perselisihan atau ketidakpuasan terkait dengan proses pengambilalihan atau kompensasi, pemilik hak atas tanah dapat mengajukan sengketa ke pengadilan atau lembaga arbitrase yang berwenang untuk penyelesaian (Syah, 2015: 67).

Perlindungan hukum ini bertujuan untuk memastikan bahwa hak-hak pemilik hak atas tanah terlindungi dan proses pengambilalihan dilakukan dengan itikad baik serta sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Selain UU Pengadaan Tanah, beberapa

aturan tambahan atau regulasi juga dapat diterapkan di tingkat daerah untuk lebih mengatur dan melindungi hak-hak pemilik hak atas tanah dalam konteks pengambilalihan untuk kepentingan umum. Tanah juga merupakan modal dasar dalam mewujudkan pembangunan demi kepentingan umum. Mengingat tanah sebagai salah satu unsur penting dalam pembangunan maka tindakan pemerintah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat” (UUD Tahun 1945). Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 kemudian pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal UUPA. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) (UU No. 5 Tahun 1960), Negara hanya memberi wewenang kepada negara 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.

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan persoalan yang kompleks karena terdapat berbagai tahapan dan proses yang harus dilalui serta adanya kepentingan pihak-pihak yang saling bertentangan.

Menurut Soedharyo Soimin (2004: 75), bahwa: Persoalan perolehan tanah milik masyarakat untuk keperluan pembangunan guna kepentingan umum menjadi suatu persoalan yang cukup rumit. Kebutuhan tanah baik oleh pemerintah maupun masyarakat yang terus bertambah tanpa diikuti dengan pertambahan luas lahan menjadi masalah yang krusial. Masalah timbul karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi pemerintah membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, disisi lain masyarakat membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian dan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak (Soimin, 2004: 75). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah yang telah diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Pokok Agraria. Berdasarkan filosofi fungsi sosial hak atas tanah tersebut, ditetapkan dasar pembentukan Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni untuk menjamin tersedianya tanah untuk penyelenggaraan pembangunan dengan mendasarkan pada penghormatan hak rakyat atas tanah (Rajagukguk, 2012: 34).

Pemerintah dalam upaya menyelenggarakan pembangunan, maka setiap kebijakan yang diambil harus dilaksanakan dengan hati-hati dan dengan cara yang bijaksana. Pengadaan tanah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan bila mana pemerintah memerlukan sebidang tanah untuk kepentingan umum (Sutedi, 2008: 49). Mekanisme pengambilan tanah rakyat sering menimbulkan konflik. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah yang dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah jika jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif maka musyawarah akan dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah. Pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan pengadaan tanah juga harus melaksanakan amanat undang-undang yang mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga tidak merugikan kepentingan masyarakat. Dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka pemerintah telah menyusun berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal tersebut.

Sejak diterbitkannya UU No. 2/2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maka era pembebasan tanah/lahan dengan perhitungan nilai ganti kerugian berdasarkan NJOP (nilai jual obyek pajak). Dasar perhitungan tersebut, merujuk pada mandat Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 pun berakhir. Sejak UU No. 2/2012 masyarakat,

bangsa dan negara memasuki era baru pembebasan tanah/lahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan perhitungan nilai ganti kerugian berdasarkan instrument nilai pasar. Artinya, perubahan perhitungan nilai ganti kerugian berdasarkan NJOP ke era berdasar 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 hakekatnya, NJOP bukanlah instrument transaksi tanah/lahan, tetapi instrument pajak. Bukan instrument transaksi tanah, makadisadari atau tidak, ruang transaksi tanah/lahan dengan dengan perhitungan nilai ganti kerugian berdasar NJOP, pada hakekatnya rentan terhadap aneka ragam pelanggaran hak asasi manusia pemilik tanah/lahan, yakni: hak ekonomi, sosial, budaya, dan tata ruang atau lingkungan (ekosobling) serta destruksi modal sosial masyarakat secara parmanen dan berkelanjutan (Manoppo, 2019: 209).

Dimaklumi bersama era baru Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dimulai dengan lahirnya UU No. 2/2012 dengan Aturan Pelaksanaannya melalui Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dan seterusnya, adalah era pengadaan dan/atau pembebasan tanah yang ditandai dengan adanya Titik Pijak Perhitungan Nilai Ganti Kerugian Pembebasan dan/atau Pengadaan Tanah Berdasar pada Harga Pasar, bukan NJOP. Dalam rangka memberikan fasilitas implementasi UU ini agar berjalan dengan baik dan merata di seluruh Indonesia sebagai negara kepulauan dengan masyarakat pluralistik multikultural pada masa transisi, pemerintah memberikan masa peralihan dari tahun

2012 sampai 2014 akhir. Masa transisi ini diberikan fasilitas pada proyek-proyek yang sudah masuk dalam APBN pada periode 2012 sampai 2014 masih diperkenankan menggunakan dasar hitung nilai ganti kerugian berdasar aturan lama Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2005 dan Nomor 65 Tahun 2006, yakni berdasar NJOP. Namun setelah itu, pada periode tahun 2015 seterusnya, seluruh proyek APBN sudah dianggap proyek baru 100% dengan dasar perhitungan nilai ganti kerugian pengadaan lahan berdasar harga pasar (Manoppo, 2019: 209).

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. 3 (tiga) cara tersebut antara lain meliputi : “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah dan perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela. Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. “Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan” (Sumardjono, 2008: 280). Masalah ganti rugi ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan (Sutedi, 2008: 396).

Proses yang berlarut-larut tersebut sangatlah merugikan bagi jalannya pembangunan itu sendiri. Bila hal ini tidak diantisipasi maka dengan jelas dapat

mengganggu jalannya pembangunan negara, sementara itu hak atas tanah oleh individu merupakan hal yang perlu mendapat perhatian secara seimbang oleh Pemerintah. Dapat dikatakan bahwa pada banyak kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka bentuk dan besaran ganti rugi menjadi persoalan utama. Seringkali terjadi warga yang tanahnya terkena dalam rencana pembangunan dalam kenyataan menolak untuk bentuk dan besaran ganti rugi bahkan menolak untuk negosiasi apapun juga dengan berbagai alasan pribadi. Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak”. Kemudian Pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa apabila tidak terjadi suatu kesepakatan didalam musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah akan menitipkan ganti rugi kepada ketua Pengadilan Negeri yang wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Ditinjau dari makna ketentuan tersebut dapat dikatakan terdapat unsur pemaksaan dari pemerintah untuk mendapatkan tanah hak milik tersebut. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melarang tindak kesewenang-wenangan, seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 28 huruf h ayat (4) yang menentukan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambilalih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Transparansi dan akuntabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada Undang-Undang akan menjadi prasyarat bagi partisipasi publik akan

peran dan tanggung jawabnya dalam penentuan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sinergi tersebut didasarkan pada prinsip kesetaraan, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, demokratis saling menghormati sehingga pembangunan sistem pemerintahan yang lebih baik di daerah dapat segera diwujudkan. Terlihat dari tujuan pembangunan infrastruktur dalam pembangunan nasional antara lain:

- 1 Mencapai perkembangan ekonomi yang kuat yang berujung pada pertumbuhan ekonomi positif
- 2 Meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat
- 3 Strukturisasi perekonomian
- 4 Meningkatkan kesempatan kerja
- 5 Pemerataan pembangunan, tujuan tersebut akan tercapai bila mana tetap memperhatikan asas-asas perencanaan pembangunan nasional yang baik (Hasan, 2018: 56).

Dalam proses pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur seringkali tidak mendapatkan konsensus bersama dalam proses musyawarah, di mana masyarakat cenderung tidak menginginkan tempat tinggalnya untuk digunakan dalam pembangunan infrastruktur dengan alasan-alasan tertentu. Padahal sejatinya, pembangunan infrastruktur tersebut akan kembali kepada manfaat terhadap masyarakat luas. Selain itu, pembangunan infrastruktur harus tetap dilakukan sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk memenuhi segala aktivitas publik.

Hal inilah yang melatar belakangi daya tarik penulis untuk menulis sebuah tulisan ilmiah serta menelitinya dalam bentuk skripsi dengan judul IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH BERDASARKAN PASAL 3 UU NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH (STUDI KASUS PELAKSANAAN PEMBANGUNAN JALAN MANADO- OUTER RING ROAD III DI KOTA MANADO)

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penulisan ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah aturan pengadaan tanah bagi kepentingan umum di Kota Manado?
2. Apakah tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Outer Ring Road III di Kota Manado telah sesuai peraturan perundang undangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas tujuannya adalah sebagai berikut:

- 1 Menganalisis dan mengetahui aturan yang menentukan kewenangan pemerintah dalam pengambilan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- 2 Meenganalisis dan mengetahui tahapan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan telah sesuai peraturan perundang undangan.

D. Manfaat Penelitian

Sebagai yang diharapkan menjadi manfaat dilakukan penelitian ini meliputi sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman terhadap warga Kota Manado dengan adanya aturan yang berkaitan dengan jalan tol yang menentukan kewenangan pemerintah dalam pengambilalihan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di jalan Outer Ring Road III di Kota Manado.
2. Memberikan pemahaman terhadap warga Kota Manado dengan adanya tahapan pelaksanaan pengambilalihan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di di jalan Outer Ring Road III di Kota Manado Kota Manado.

E. Metode Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan ialah secara yuridis empiris dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam UU No. 2/2012 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk menjawab penelitian. Oleh karena itu, data yang peneliti gunakan untuk menjawab semua permasalahan yang ada dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer meliputi perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan (Soemitro 1990). Dalam hal penelitian ini yang termasuk sebagai bahan hukum primer ialah Undang-Undang Dasar,

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.

- b) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang berhubungan dengan tema penelitian, artikel, jurnal, makalah yang membahas tentang pengadaan tanah.
- c) Bahan hukum Tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa pendapat para ahli.

Metode Pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah studi dokumen yaitu bentuk pengumpulan data yang dilakukan dengan mengumpulkan, mencari bahan-bahan hukum yang berisi tentang aturan pengadaan tanah, membaca artikel dan dokumen yang berhubungan dengan penelitian, mencari pasal-pasal yang memberikan informasi tentang pengadaan tanah. Metode dokumenter merupakan salah satu jenis metode yang sering digunakan dalam metodologi penelitian sosial, berkaitan dengan teknik pengumpulan datanya. Kajian dokumen merupakan sarana pembantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-surat, pengumuman, iktisar rapat, pernyataan tertulis kebijakan tertentu dan bahan-bahan tulisan lainnya.

Data yang diperoleh dari penelitian ini berupa hasil studi literatur (kepuustakaan) berupa data sekunder, yang berasal dari bahan hukum primer. Oleh

karena itu penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis. Analisis data yang digunakan dalam penelitian di jalan tol Kota Manado dilakukan dengan menggunakan metode analisis deksriptif. Metode ini berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.