

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia terdiri dari sejumlah pulau yang tersebar sehingga negara ini dikenal dengan sebutan negara arsipelago. Negara ini memiliki luas 1.904.569 km², di mana areanya terbagi atas laut dengan luas sebesar 1.811.569 km², dan laut seluas 93.000 km². Setiap pulau di Indonesia juga ditinggali oleh banyak orang dari berbagai kalangan, dan terkenal dengan ciri khasnya masing-masing. Pada tahun 2024, populasi di Indonesia sendiri mampu mencapai angka 281.562.465, di mana mayoritas dari penduduk ini terpusat pada pulau Jawa.¹ Pulau Jawa ini selain menjadi rumah bagi ibu kota Jakarta, juga memiliki kota-kota yang mulai berkembang, seperti Bandung, Yogyakarta, hingga Surabaya, yang juga mulai dipadati oleh penduduk.

Tanah sebagai salah satu aset yang paling fundamental dalam kehidupan manusia, tidak hanya sekadar tempat hidup atau sarana ekonomi tetapi juga mencakup aspek sosial, budaya, dan politik yang kompleks. Hubungan antara manusia dengan tanah menjadi basis berbagai dinamika sosial dan pembangunan masyarakat. Dalam pandangan Jean Jacques Rousseau, tanah dan pemilikannya menjadi bagian integral dari teori kontrak sosial, di mana kebebasan individu

¹ Central Intelligence Agency. "Indonesia". *The World Factbook*. 2024. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/indonesia/> diakses pada 3 September 2024

dibatasi oleh hak dan kebebasan orang lain serta kebutuhan kehidupan bersama. Konsep ini menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial yang mendalam.

Fungsi sosial tanah mengacu pada prinsip bahwa hak atas tanah tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadi tanpa mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas. Tanah harus dikelola dan dimanfaatkan secara bijak untuk memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan negara. Dalam konteks ini, tanah menjadi bagian dari tanggung jawab bersama yang menuntut pemiliknya untuk memperhatikan kebutuhan sosial, baik dalam bentuk pembangunan infrastruktur, penyediaan ruang hijau, hingga pengadaan tanah untuk fasilitas umum.

Saat ini, pembangunan jalan ditargetkan untuk bisa selesai dengan cepat dalam upaya untuk menghemat waktu dan biaya, khususnya pada wilayah-wilayah yang padat dengan penduduk. Terdapat beberapa faktor yang mendorong pembangunan jalan untuk dapat selesai dengan cepat, mulai dari kebutuhan masyarakat untuk bisa bepergian, membuat mobilisasi menjadi lebih praktis, hingga berkontribusi dalam mengupayakan sistem perekonomian yang saling terkoneksi. Dalam memanfaatkan kepulauan yang banyak, Indonesia memilih langkah untuk bisa menyambung setiap kota yang terdapat pada pulau tersebut, sehingga faktor-faktor di atas dapat direalisasikan secara nyata.

Salah satu solusi dalam menyambungkan kota-kota besar di sebuah pulau adalah dengan membangun jalan tol, di mana jalan tol menjadi salah satu infrastruktur yang memberi akses bagi masyarakat demi kepentingan umum (Dewi,

2016).² Dari sudut pandang infrastruktur dan kepentingan umum, pembangunan infrastruktur yang memperhatikan kebutuhan masyarakat memerlukan lahan kosong sebagai area yang memungkinkan pembangunan dilakukan dengan lebih leluasa. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mampu menjelaskan tentang

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Pasal ini mengatur bahwa negara memiliki kendali atas tanah sebagai sumber daya alam yang kemudian dimanfaatkan sebaik mungkin untuk memajukan kesejahteraan masyarakat.

Merujuk kepada skala perundang-undangan mengenai kekayaan alam dalam paradigma yang lebih luas, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengungkapkan bahwa

“bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi, dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Oleh karenanya, Pemerintah diberikan hak oleh undang-undang tersebut untuk menguasai kekayaan alam yang memungkinkan negara mengatur dan memberikan izin terkait pengelolaan wilayah serta sumber daya alam sesuai dengan ketentuan dalam pasal tersebut.³

² Asih Retno Dewi, *Penyelesaian Problem Agraria Asas Keterbukaan Dalam Pengadaan Tanah, Efektifitas Larasita, Pemberdayaan Petani, Konsep Ruang Tanah Adat, Dan Deformasi*, (Yogyakarta: STPN Press, 2016), hal. 116

³ Marulak Togatorop, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: STPN Press, 2020), hal. 64

Di Indonesia, dalam mendorong proses pembangunan infrastruktur secara meluas, pastinya akan membutuhkan kekayaan tanah yang tersebar di seluruh Indonesia. Dengan adanya pemanfaatan tanah ini, pemerintah dapat mengedepankan misi dan tujuannya untuk membentuk sebuah infrastruktur yang dapat memakmurkan masyarakat, atau pun hal yang berkaitan dengan kepentingan pemerintah. Akan tetapi, tanah sendiri mampu memberikan sengketa ataupun perselisihan bagi pihak-pihak yang secara tertulis maupun tidak, mengklaim bahwa tanah tersebut sudah dimiliki. Di Indonesia sendiri, sudah berbagai macam kasus yang memiliki kaitan dengan tanah dan pemanfaatannya, yang menimbulkan perselisihan antara pemerintah dan rakyat. Contohnya adalah kejadian di Rempang, Batam, dimana terdapat pihak yang menolak pemanfaatan tanah sebagai lahan untuk industri.⁴ Sengketa ini terjadi karena adanya kepentingan dari masyarakat, pemerintah, dan pelaku bisnis yang berupaya untuk memanfaatkan tanah tersebut sebagai objek bisnis.

Pengadaan tanah ini sering kali menjadi isu yang sensitif, terutama karena melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang beragam. Beberapa tantangan yang kerap muncul dalam proses pengadaan tanah antara lain ialah konflik kepemilikan. Konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah atau pihak swasta sering kali terjadi karena perbedaan nilai tanah yang disepakati, keengganan pemilik tanah untuk melepaskan asetnya, atau ketidakjelasan proses pengadaan. Proses pengadaan tanah sering kali menghadapi kritik karena dianggap kurang

⁴ Tjahjo Arianto, “Memahami Kasus Pulau Rempang”, <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/09/13/memahami-kasus-pulau-rempang>, diakses pada 8 September 2024

transparan, dengan potensi penyimpangan seperti korupsi, manipulasi harga, atau pengabaian terhadap suara masyarakat terdampak.

Dengan melihat adanya kepentingan pemerintah dan masyarakat yang berselisih dalam proses pemanfaatan tanah ini, pemerintah juga memiliki sebuah kasus di Pulau Sulawesi yang juga melibatkan adanya perselisihan antara pemerintah yang berhadapan dengan masyarakat dalam proses konstruksi jalan tol Manado-Bitung. Sebelum membahas permasalahan tersebut, penting untuk merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Regulasi ini menyatakan bahwa jalan tol merupakan komponen dari jaringan jalan nasional yang dapat diakses oleh publik dengan syarat penggunaannya memerlukan pembayaran tarif tol sebagai balas jasa atas layanan yang disediakan. Biaya tol adalah pembayaran yang diperlukan untuk mengakses jalan tol yang memberikan keuntungan berupa perjalanan yang lebih cepat dan efisien. Hampir seluruh negara di dunia memiliki akses jalan tol untuk bisa mempercepat laju mobilitas masyarakatnya, serta akses untuk jalan tol ini juga beragam, seperti di Indonesia, jalan tol hanya boleh dilalui oleh mobil berkendaraan roda 4.

Jika ditinjau dari aspek sosial, Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menekankan bahwa untuk melaksanakan pembangunan demi kepentingan masyarakat maka pengadaan tanah harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum tanah nasional. Beberapa prinsip yang harus dijunjung tinggi meliputi keadilan, kemanusiaan, serta manfaat bagi publik yang juga mencakup kepastian hukum, keterbukaan, dan kesepakatan antara pihak-

pihak yang terlibat. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam proses tersebut sangat penting dengan tujuan untuk mencapai keberlanjutan, kesejahteraan, serta keselarasan dengan nilai-nilai yang dipegang oleh bangsa Indonesia. Tanah menjadi sebuah kekayaan alam bahkan bagian dari kehormatan bagi masyarakat. Sehingga, jika terdapat sebuah kepentingan yang menyangkut pengambilan tanah, harus dapat diselesaikan secara kemanusiaan yang berlandaskan pada UUD 1945. Seiring dengan berkembangnya zaman, kepentingan pemerintah untuk bisa memajukan rakyat juga pasti akan berkembang, salah satunya adalah dengan memanfaatkan tanah yang ada di daratan Indonesia.

Sejatinya, dalam proses pembebasan lahan ini terdapat juga aspek yang perlu diperhatikan pemerintah untuk dapat memberi ganti rugi kepada tanah-tanah yang secara sah dimiliki masyarakat. Ganti rugi ini menjadi bentuk tanggung jawab yang ditunjukkan pemerintah untuk bisa menerapkan asas keadilan bagi masyarakat yang terimbas dampak atas proses pembebasan lahan tersebut. Terdapat berbagai cara yang dapat disediakan oleh pemerintah untuk bisa mengganti hak dari pemilik tanah atas dampak dari proses pembebasan lahan tersebut, di antaranya;

1. Permukaan tanah
2. Ruang yang berada di atas serta di bawah permukaan tanah
3. Struktur bangunan
4. Tanaman yang tumbuh di atas tanah
5. Barang yang berhubungan dengan tanah

6. Bentuk pertanggungjawaban yang disepakati kedua belah pihak⁵

Pemberian ganti rugi merupakan salah satu aspek krusial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena mencerminkan penghormatan terhadap hak milik individu dan mencegah tindakan sewenang-wenang. Penentuan nilai ganti rugi harus dilakukan secara objektif oleh Penilai Publik yang independen dan profesional. Penilai ini, yang tergabung dalam Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), bertanggung jawab atas penilaian yang mereka lakukan, mengingat keputusan mereka memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat terdampak. Dalam menjalankan tugasnya, KJPP diharuskan mematuhi tata cara dan prosedur yang telah ditetapkan, serta mempertimbangkan berbagai faktor seperti nilai pasar tanah, nilai bangunan, tanaman, atau objek lain yang ada di atas tanah tersebut. Penilaian yang dilakukan tidak hanya mempengaruhi jumlah ganti rugi yang diberikan, tetapi juga menjaga keadilan dan legitimasi proses pengadaan tanah itu sendiri. Sebagai lembaga yang memikul tanggung jawab besar, KJPP memainkan peran strategis dalam menjembatani kepentingan masyarakat dan pemerintah, memastikan bahwa pengadaan tanah dapat mendukung pembangunan tanpa mengorbankan hak dan kesejahteraan pihak-pihak yang terkena dampak. Melalui prosedur ini, masyarakat diharapkan mendapatkan hak yang telah dimanfaatkan pemerintah demi kepentingan umum. Selain itu, masyarakat juga diharapkan menerima imbalan yang sebanding sebagai balasan atas penyerahan hak miliknya

⁵ JDIH Kemenko Bidang Kemaritiman dan Investasi, “Pemberian Ganti Kerugian Pembebasan Kepemilikan Hak Atas Tanah”, <https://jdih.maritim.go.id/infografis/pemberian-ganti-kerugian-pembebasan-kepemilikan-hak-atas-tanah>, diakses pada 12 September 2024

kepada pemerintah demi mencapai tujuan yang memberikan manfaat bagi semua pihak.

Transformasi regulasi yang memberikan peran kepada KJPP menunjukkan upaya pemerintah untuk meningkatkan profesionalisme dan transparansi dalam proses pengadaan tanah. KJPP tidak hanya berfungsi sebagai penilai, tetapi juga sebagai pihak yang menjembatani kepentingan pemerintah dalam menjalankan pembangunan dan hak masyarakat yang terkena dampak. Dengan melibatkan penilai yang bersertifikat dan terlatih, pengadaan tanah diharapkan dapat berjalan lebih adil, efisien, dan dapat diterima oleh semua pihak. Peran KJPP ini juga sejalan dengan tuntutan modernisasi sistem pengadaan tanah yang berlandaskan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum.

Dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang fokus pada infrastruktur, pemerintah pusat memberikan persetujuan terhadap rencana pembangunan jalan tol Manado-Bitung dengan total investasi sebesar Rp 5,12 triliun. Diharapkan, proyek jalan tol Manado-Bitung ini mampu memperlancar arus lalu lintas antar daerah sehingga mendorong sektor pariwisata, serta memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi di Kota Manado, Kabupaten Minahasa Utara, Kota Bitung, dan Provinsi Sulawesi Utara secara keseluruhan. Meskipun pembangunan jalan tol Manado-Bitung direncanakan rampung pada tahun 2020 namun proyek ini mengalami keterlambatan dan belum selesai hingga akhir Triwulan I Tahun 2021 yang jauh dari target waktu yang telah ditentukan. Tertundanya pembangunan jalan tol tersebut disebabkan oleh sejumlah hambatan yang dihadapi antara lain masalah pengadaan lahan dan protes dari sebagian

masyarakat terkait dampak sosial yang ditimbulkan oleh proyek tol Manado-Bitung.

Pada tahun 2016, pembangunan jalan tol Manado-Bitung dimulai dengan menggunakan skema pembiayaan yang mengintegrasikan kerjasama antara pihak pemerintah serta pihak badan usaha. Proyek ini terbagi menjadi dua tahap di mana tahap pertama yang sepanjang 14 km dibiayai oleh dana APBN serta pinjaman dari pemerintah Cina sementara tahap kedua yang membentang sejauh 25 km didanai oleh PT. Jasa Marga Manado-Bitung sebagai investor. Perjanjian pengusaha jalan tol ini telah resmi ditandatangani pada 9 Juni 2016 yang menandai dimulainya tahap pembangunan. Namun, meskipun sudah setahun berjalan progres pembangunan ruas ini masih terkonsentrasi pada proses pengadaan tanah. Terhambatnya pengadaan tanah menyebabkan beberapa segmen terutama tahap II yang menghubungkan Airmadidi hingga Bitung sulit untuk dilaksanakan. Pemerintah memprioritaskan pembangunan tahap I jalan tol yang lebih cepat diselesaikan dan dioperasikan berkat kelancaran proses pengadaan tanah. Di sisi lain, tahap II masih terkendala oleh pembebasan tanah yang belum tuntas. Masalah pengadaan lahan menjadi hambatan utama yang mempengaruhi pencapaian target dan keberhasilan pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, masalah dalam pembebasan atau pengadaan tanah ini muncul akibat ketidaksesuaian antara ganti rugi yang ditawarkan pemerintah dan perbedaan persepsi antara kedua pihak yang muncul akibat harga yang diajukan oleh pemilik tanah.

Dari permasalahan yang ada, terlihat bahwa pembangunan jalan tol Manado-Bitung menghadapi berbagai kendala serius. Proyek ini tidak berjalan lancar karena terdapat isu-isu penting seperti proses ganti-rugi, keberadaan mafia tanah, dan dampaknya terhadap kestabilan sosial di masyarakat setempat. Jika dilihat secara spesifik, pemerintah menekankan adanya pembangunan jalan tol ini sebagai bentuk implementasi atas peningkatan infrastruktur, yang diharapkan dapat mencakup kepentingan umum secara positif. Akan tetapi, penolakan serta sengketa tanah yang dialami oleh masyarakat menunjukkan bahwa pemerintah telah mendorong amanat untuk mencapai kepentingan umum tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum penilai objek pengadaan tanah untuk dijadikan pembanding dalam upaya pengajuan keberatan atas nilai ganti rugi dari penilaian ganti kerugian proyek tol Manado-Bitung?
2. Bagaimana pentingnya peran penilai pembanding untuk mewujudkan perlindungan hukum bagi pemilik tanah dalam perkara Nomor 2122 K/Pdt/2017 ditinjau dari UU No. 2 Tahun 2012?

1.3 Tujuan Penelitian

Melalui penelitian ini, Penulis hendak mencapai tujuan memecahkan persoalan hukum terkait kedudukan penilai objek pengadaan tanah untuk dijadikan pembanding dalam upaya keberatan nilai ganti rugi dari pemerintah ditinjau dari Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 2122 K/Pdt/2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penulisan penelitian ini memberikan manfaat dari aspek teoritis di mana penulis berharap penelitian ini dapat memperluas wawasan mengenai pembebasan lahan yang sah di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia. Tak hanya itu, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan yang signifikan dalam pengembangan ilmu hukum baik pada skala nasional maupun lokal.

1.4.2 Manfaat Praktis

Jika dilihat pada manfaat praktis, penelitian ini mampu memberi kemashlahatan secara praktis bagi aktor pemerintahan, hingga pihak-pihak terkait pada wilayah tertentu ketika berhadapan dengan proses pembebasan lahan. Khususnya pada konteks dalam pembebasan lahan untuk pemanfaatan jalan tol di Indonesia, melihat banyaknya program pemerintah untuk meningkatkan mobilitas melalui jalan tol.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I - PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis akan mengulas latar belakang dari isu atau kasus untuk memberikan konteks kepada pembaca mengenai isu pembebasan lahan untuk pemanfaatan jalan tol Manado-Bitung. Selain itu, bab ini juga menjelaskan rumusan masalah, identifikasi masalah, hingga manfaat penelitian.

BAB II - TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis menjelaskan pemahaman teoritis dan juga konseptual untuk memberikan konsep dalam menjelaskan permasalahan secara komprehensif. Penulis juga akan menjelaskan teori yang relevan dalam mengupas tuntas permasalahan ini dari sudut pandang akademis.

BAB III - METODE PENELITIAN

Pada bab ketiga, yaitu bab Metode Penelitian, penulis secara rinci menjelaskan tentang metode penelitian dalam mengumpulkan data, mengumpulkan data, menguji keabsahan data, hingga menyajikan data.

BAB IV – HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan dan memaparkan penelitian yang telah dianalisis menggunakan teori dan konsep-konsep yang disusun pada bab 2. Adapun bab ini nanti akan memaparkan lebih jauh analisis mengenai perundang-undangan yang diterapkan pada fenomena pembangunan jalan tol Manado-Bitung, dan fakta-fakta seputar pembangunan tol tersebut.

BAB V – KESIMPULAN DAN SARAN

Bab 5 adalah bab penutup yang menyajikan kesimpulan yang ditujukan untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Serta juga saran atas kegiatan dan putusan yang telah ada, sehingga memberi perspektif lain dalam meninjau hukum.