

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah semakin bernilai tinggi dari waktu ke waktu karena tanah adalah unsur penting dalam pembangunan nasional dan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Selain bernilai ekonomi, tanah juga memiliki nilai sosial. Artinya, hak atas tanah bukanlah hak mutlak, tetapi negara tetap menjamin dan menghormati hak tanah bagi warga negaranya. Oleh karena itu, diperlukan kepastian hukum dilindungi undang-undang dalam penguasaan tanah. Peraturan mengenai kepemilikan harta benda diatur dalam beberapa undang-undang, seperti undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Setiap aturan hukum di Indonesia memiliki ketentuan tentang penguasaan tanah, yang diatur dalam KUH Perdata. Hukum Adat, dan undang-undang Nomor 5 Tahun 1960. Menurut Pasal 507 KUH Perdata, “Hak milik adalah hak untuk memanfaatkan suatu benda sepenuhnya dan menggunakannya secara bebas, selama tidak melanggar undang-undang atau peraturan yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang, serta tidak mengganggu hak orang lain. Hak ini juga bisa dicabut demi kepentingan umum sesuai ketentuan undang-undang, dengan pemberian ganti rugi.”

Tanah dan lahan merupakan kebutuhan pokok yang sangat penting bagi kehidupan manusia, karena sebagian besar kehidupan manusia salah satunya bergantung pada keberadaan dan kepemilikan hak atas tanah. Tidak saja sebagai tempat yang digunakan untuk membangun pemukiman, tempat untuk bertani,

berkebun, tetapi tanah dan lahan juga dapat dipakai sebagai jaminan investasi yang menjanjikan.¹

Hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh individu maupun badan hukum sebagai subjek hukum. Pemilik hak atas tanah bisa berupa warga negara Indonesia atau warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Contoh badan hukum yang memiliki hak atas tanah adalah Badan Hukum Privat, Badan Hukum Publik, Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta Badan Hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.²

Sengketa lahan merupakan masalah yang cukup kompleks yang melibatkan banyak pihak yang memiliki kepentingan atas kepemilikan lahan tersebut. Kepemilikan lahan dan pembaharuan agraris menjadi hal penting untuk tercapainya kepastian dan keadilan serta kemakmuran bagi seluruh masyarakat dan rakyat Indonesia. Karena itulah kepemilikan tanah menjadi hal penting untuk pembangunan nasional. Tercantum dalam Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 Pasal 2 bahwa, pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali dengan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya Agraria, (perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan perikanan).³

¹ Gayo.A.A., Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat (Studi Kasus Di Provinsi Aceh Khususnya Kabupaten Bener Meriah)(Legal Protection For Title Over Customary Land (Case Study In The Province Of Aceh In Particular, The Regency Of Bener Meriah). *Jurnal Penelitian Hukum* Vol. 8 No. 3 September 2018, hlm 10.

² Elibrary Unikom,<https://elibrary.unikom.ac.id>,diakses pada tanggal 19 Agustus 2024, Pukul 22.05 WIB

³ Nurbaedah, Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Agraria Pada Tanah Perkebunan Bekas Hak Guna Usaha, *Jurnal Diversi Hukum*, Vol.6 No.2, Desember 2020, hlm 221.

Sebagai dasar hukum pengelolaan sumber daya alam, Pasal 33 (3) UUD 1945 tentang penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam menyatakan bahwa negara memiliki hak untuk menguasai. Hal tersebut memberikan kewenangan bagi negara untuk mengatur penggunaan tanah sebagai modal dasar pembangunan dan sebagai elemen penting dalam kehidupan masyarakat yang umumnya bergantung pada tanah.

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin modern dan meningkatnya lalu lintas, diperlukan peningkatan sarana transportasi yang memadai untuk mencegah kemacetan. Pembangunan jalan tol menjadi salah satu cara untuk tidak menghambat arus transportasi dan mengurangi kelebihan kendaraan yang bisa menyebabkan kemacetan. Misalnya, Jalan Tol Pekanbaru-Dumai dirancang untuk meningkatkan mobilitas kendaraan sehingga lalu lintas tetap lancar, seperti tujuan pembangunan Jalan Pekanbaru-Dumai. Kota Pekanbaru dihubungkan dengan Kota Dumai di Provinsi Riau melalui jalur penting di Sumatera, yang sebelumnya terdiri dari dua jalur dua arah dan diperkirakan akan mengalami kelebihan kapasitas pada tahun 2015. Untuk memperlancar transportasi antara kedua kota tersebut maka di rencanakanlah pembangunan jalan tol.⁴

Pembangunan jalan tol seringkali memicu sengketa tanah dikalangan masyarakat. Beberapa warga yang menolak untuk menjual tanah mereka kepada pemerintah untuk keperluan pembangunan, baik karena keberatan terhadap proyek tersebut maupun karena harga kompensasi yang ditawarkan dianggap tidak sebanding dengan nilai tanah yang mereka miliki. Ketidakpuasan ini menciptakan

⁴ Ari, Niko, 2013, *Analisis Risiko Jalan Tol Tahap Pra Konstruksi (Studi Kasus Jalan Tol Pekanbaru-Dumai)*, Faculty of Engineering-University of Riau, Kampus Binawidya, Km12.5 Panam, Pekanbaru, hlm.1

tantangan dalam proses pembangunan yang perlu diatasi agar tercipta solusi yang adil bagi semua pihak.

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu jenis pembangunan untuk kepentingan umum undang-undang No.2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana konsekuensi dari nomenklatur pembangunan untuk kepentingan umum, maka untuk pembangunan jalan tol penyediaan tanahnya harus dilakukan melalui mekanisme pengadaan tanah. Dalam mekanisme pengadaan tanah ini ditempuh cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sebagai pihak yang memerlukan tanah dengan pihak pemilik tanah sebagai pihak yang menyerahkan tanah. Hal yang disepakati antara kedua belah pihak tersebut adalah bentuk dan besar ganti rugi (kerugian). Oleh karena itu, kelancaran proses pengadaan tanah akan menentukan nasib kelancaran pembangunan jalan tol secara keseluruhan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera, Pasal 2 menyatakan bahwa: "Dalam rangka mempercepat pembangunan Jalan Tol di Sumatera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, didahului penguasaan empat ruas jalan tol yang meliputi: (a) Ruas Jalan Tol Medan-Binjai; (b) Ruas Jalan Tol Palembang-Simpang Indralaya; (c) Ruas Jalan Tol Pekanbaru-Dumai; dan (d) Ruas Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar."

Pembangunan Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura di Kabupaten Serdang Bedagai mencakup dua Kecamatan, yakni Kecamatan Tebing Tinggi (Desa Paya

Bagas dan Desa Kuta Baru) dan Kecamatan Tebing Sahbandar (Desa Binjai I, Desa Binjai II, Desa Penggalangan, dan Desa Lautador).⁵

Dalam pembangunan Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura ini menimbulkan sengketa terhadap masyarakat yang berada di Kabupaten Serdang Bedagai dan Tebing Tinggi, kasus tersebut belum terselesaikan hingga pembangunan selesai, dimana pihak jalan tol dan masyarakat tidak sepakat dengan kesepakatan ganti rugi yang diajukan pihak jalan tol. Ganti rugi tersebut dianggap tidak merata harganya oleh beberapa warga. Harga yang ditawarkan pihak jalan tol yaitu seharga Rp 78.000,00,- hingga yang tertinggi Rp 800.000,00,- s/d Rp900.000,00 Per Meter. Atas tawaran harga pihak jalan tol masyarakat pemilik tanah keberatan dan tidak mau menerima karena dirasa tidak sesuai dengan pasar harga tanah di wilayah tersebut, dan terdapat perbedaan yang telah diterima warga. Berdasarkan NJOP harga pasar tanah, di tetapkan pemerintah daerah setiap tahun melalui Peraturan Kepala Daerah dan ditentukan bedasarkan kesepakatan antara penjual dan pembeli di lapangan. Pada besaran nilai NJOP umumnya lebih rendah dari harga pasar. Faktor penentuan nilai tanah dilihat dari zona nilai tanah, penggunaan lahan, dan kondisi umum wilayah. Hal tersebut membuat masyarakat tidak mengambil uang ganti rugi hingga pihak jalan tol menitipkan uang ganti rugi di pengadilan sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah.⁶

⁵ Bahan Hukum yang terdokumentasi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara, diperoleh tanggal 21 Agustus 2024, Pukul 13:13 WIB.

⁶ Mekari Klik Pajak, <https://klikpajak.id/blog/njop-dalam-penghitungan-pajak-bumi-dan-bangunan> Diakses pada tanggal 16 Agustus 2025, Pukul 10:47 WIB

Beberapa masyarakat yang setuju dengan harga tanah yang terkena ganti rugi mengambil uang yang diberikan oleh pihak jalan tol dan ada juga yang tidak mengambil uang ganti rugi. Delapan warga tidak mengambil uang yang ada di pengadilan. Masyarakat sudah pernah memberikan laporan kepada pengadilan tetapi tidak direspon oleh pihak pengadilan sehingga mereka pada akhirnya mengadukan sengketa ini ke KSP (Kantor Sekretaris Presiden) namun belum ada juga tanggapan dari pemerintah sampai saat ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian ini nantinya, antara lain:

1. Bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura?
2. Apakah faktor penghambat dan upaya penyelesaian sengketa pembebasan tanah Jalan Tol Tebing Tinggi- Indra Pura?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa diatur dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor penghambat dan upaya penyelesaian sengketa pembebasan tanah Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura.

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan memberikan manfaat yang dapat diambil dari hasil yang diperoleh. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan ilmu hukum khususnya hukum perdata mengenai penyelesaian sengketa pembebasan tanah untuk Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Penelitian ini disusun sebagai salah satu syarat penyelesaian tugas akhir. Melalui penelitian ini, peneliti dapat menerapkan wawasan dan pengetahuan yang telah diperoleh sebelumnya pada permasalahan nyata, sehingga hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis bagi peneliti.

- b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini bermanfaat sebagai sumber informasi bagi masyarakat umum untuk memahami aspek-aspek hukum yang relevan dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah di masa mendatang.

- c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan dalam merumuskan peraturan terkait penyelesaian sengketa pembebasan tanah.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup pembahasan penelitian ini dibatasi pada pembahasan mengenai pembebasan tanah untuk Jalan Tol Tebing Tinggi-Indra Pura melalui Peraturan Hukum mengenai ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum dalam Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden, dan Peraturan Pemerintah.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan upaya untuk membandingkan penelitian yang sedang dilakukan penulis dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Kegiatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan antara hasil penelitian penulis dan penelitian sebelumnya, sehingga penulis dapat mengevaluasi kekurangan dan kelebihan yang terdapat dalam penelitian yang sedang dilakukan.⁷ Adapun penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Mellyana Putri Ahlanissa berjudul “Efektivitas Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Proses Mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Semarang” menjelaskan proses mediasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Semarang. Dalam penelitian ini, BPN berperan sebagai mediator yang memahami dan membantu pihak-pihak yang terlibat dengan mempertimbangkan hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Peran

⁷ Elibrary Unikom, <https://elibrary.unikom.ac.id>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2024, Pukul 23:50 WIB

mediator adalah membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menekan pembahasan mengenai tujuan serta kepentingan umum.⁸ Persamaan penelitian ini dengan penelitian Mellyana terletak pada penggunaan metode penelitian kualitatif. Perbedaan antara kedua penelitian ini adalah pendekatan yang digunakan oleh peneliti. Penelitian Mellyana menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dan Lembaga sosial lainnya serta menyelesaikan sengketa sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Sementara itu, penelitian ini fokus pada upaya penyelesaian yang dilakukan oleh Lembaga pemerintah atau melalui mekanisme adat.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Lisbeth Sinaga berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Jalan Tol Medan-Binjai (Studi Kasus Putusan No. 744/Pdt.G/2017/PN.Mdn)” menjelaskan proyek pembangunan Jalan Tol Medan-Binjai yang terkendala akibat ketidaksepakatan harga tanah antara pemerintah dan pemilik tanah, yaitu Tengku Azan Khan, serta warga yang mengklaim memiliki tanah tersebut dengan cara yang melanggar hukum. Seharusnya, pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Medan-Binjai dapat berjalan lancar tanpa terkendala, termasuk dalam hal penetapan ganti rugi. Hal ini penting karena pengadaan tanah tersebut bertujuan untuk kesejahteraan sosial, bukan semata-mata untuk kepentingan pemerintah, sesuai dengan yang diatur dalam

⁸ Mellyana Putri Ahlanissa, Efektifitas Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Proses Mediasi Oleh Badan Pertanahan nasional Kabupaten Semarang, *Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2022*, <http://repository.unissula.ac.id>

peraturan perundang-undangan.⁹ Persamaan penelitian ini dengan penelitian Lisbeth terletak pada penggunaan metode penelitian deskriptif. Perbedaannya, penelitian Lisbeth lebih memfokuskan pada kajian normatif melalui undang-undang terkait putusan No. 744/Pdt.G/2017/PN.Mdn di Pengadilan Negeri Medan, sedangkan Penelitian ini mengkaji berdasarkan fakta-fakta yang terjadi di masyarakat dengan pendekatan empiris.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Cindy Cintami berjudul “Mekanisme Penyelesain Sengketa Hak Atas Tanah terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Medan)” menjelaskan tentang penyelesaian sengketa yang terkait dengan pengadaan tanah, dengan fokus pada penentuan harga tanah secara umum di wilayah atau kabupaten berdasarkan keadaan tanah yang ada.¹⁰ Persamaan penelitian ini dengan penelitian Cindy terletak pada penggunaan metode penelitian deskriptif serta jenis penelitian empiris. Namun, perbedaan antara penelitian ini dan penelitian Cindy adalah dalam menganalisis permasalahan. Cindy mengkaji upaya penyelesaian melalui undang-undang dan Peraturan Presiden dengan pendekatan normatif, sedangkan penelitian ini lebih fokus pada analisis yang berbasis pada fakta-fakta yang terjadi di lapangan.

⁹ Lisbeth Sinaga, Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Jalan Tol Medan-Binjai (Studi Kasus Putusan No 744/Pdt.G/2017/PN.Mdn, *Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, 2022*,

<https://repositori.uma.ac.id/jspui/browse?type=author&value=Sinaga%2C+Lisbeth>

¹⁰ Cindy Cintami, mekanisme Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Medan), *Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2021*, <http://repository.umsu.ac.id>

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab yaitu sebagai berikut :

Bab I sebagai pendahuluan dimana peneliti menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, penelitian terdahulu, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi tinjauan umum tentang upaya penyelesaian sengketa pembebasan tanah untuk jalan tol Tebing Tinggi-Indrapura yang terdiri dari pengertian tanah, pengertian pengadaan tanah, pengertian konflik pertanahan, dan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Bab III dalam penelitian ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian, pendekatan penelitian, sifat penelitian, lokasi penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpulan data serta analisis data.

Bab IV menjelaskan hasil penelitian pembahasan bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa tanah, hambatan, dan serta upaya penyelesaian hukum diberikan oleh pemerintah terhadap lahan yang terkena proyek jalan tol Tebing Tinggi-Indra Pura.

Bab V berisi kesimpulan dan saran yang merupakan bab penutup berisikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran.