

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Negara berfungsi sebagai pengelola yang menjamin kemakmuran dan kesejahteraan warga negaranya. Tanah memiliki arti penting bagi manusia, berfungsi sebagai pondasi bagi sumber daya seperti air dan makanan. Hubungan yang mengakar antara tanah dan manusia ini mencerminkan ikatan antara penguasa dan wilayah kekuasaannya. Setiap aspek usaha manusia terkait erat dengan tanah, meliputi hak kepemilikan dan hak orang-orang yang menghuni dan memanfaatkannya.

Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa “Atas hak menguasai dari negara sebagian yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, bersama-sama dengan orang lain atau badan hukum”.¹ Hukum pertanahan nasional, sebagaimana dijelaskan dalam UUPA, membedakan secara jelas antara hak milik atas tanah dan hak atas tanah. Hak milik atas tanah mencakup serangkaian kewenangan, tanggung jawab, dan pembatasan yang mengatur tindakan pemegang hak atas

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 4.

tanahnya.² Sedangkan Hak atas tanah merujuk pada kewenangan yang diberikan oleh negara kepada individu, kelompok, atau badan hukum untuk menjalankan kendali atas tanah. Hak penting ini tidak hanya memberi kewenangan kepada pemegangnya, tetapi juga menumbuhkan rasa tanggung jawab dan pengelolaan terhadap tanah yang dimaksud.

Pemerintah telah memberlakukan peraturan yang bertujuan untuk mengawasi pemanfaatan lahan untuk kepentingan umum, dengan menyadari bahwa lahan tersebut tidak hanya berasal dari kepemilikan negara tetapi juga dari sumbangan masyarakat. Inisiatif ini dirangkum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum. Pada Pasal 1 angka 2 menegaskan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti rugi kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Tanah menjadi faktor terpenting dan menjadi faktor penentu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum”.³

Lebih lanjut, sebagaimana diutarakan oleh Boedi Harsono, pengadaan tanah merupakan suatu proses hukum yang memutuskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang bersangkutan. Hal ini dicapai melalui pemberian ganti rugi, yang dapat berupa pembayaran uang, fasilitas, atau manfaat lainnya, yang semuanya difasilitasi, bertujuan untuk

² Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette, dan Novyta Uktolseja, "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Sasi*, Vol. 26, No. 3, 2020, hlm. 415-433.

³ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 11.

mencapai kesepakatan yang saling memuaskan antara pemilik tanah dan badan usaha yang ingin memperoleh tanah.⁴

Pasal 18 UUPA secara fasih mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan yang lebih luas dari bangsa dan negara, di samping kesejahteraan kolektif rakyat. Namun pengertian kepentingan umum tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni “Kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat”.⁵

Pembentukan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang bertujuan untuk melayani kepentingan publik secara inheren terkait dengan pengawasan pemerintah terhadap sumber daya alam. Namun, pengawasan tersebut tidak boleh didorong oleh kepentingan yang sempit dan mementingkan diri sendiri. Sebaliknya, pengawasan tersebut harus berakar kuat pada kesejahteraan masyarakat yang lebih luas. Hal ini memerlukan komitmen terhadap prinsip keadilan, manfaat yang merata, dan kepatuhan terhadap standar hukum. Oleh karena itu, sangat penting bahwa hukum mencapai keseimbangan yang harmonis antara kepentingan publik dan hak-hak individu yang tanahnya menjadi sasaran akuisisi.⁶

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 7.

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 7.

⁶ Muhammad Hoiru Nail, "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Penentuan Ijin Lokasi, Besaran Ganti Kerugian dan Penyelesaian Sengketa yang Ditimbulkan." *Jurnal Rechts*, Vol. 9, No. 2, 2020, hlm. 169-182.

Tantangan-tantangan tersebut menimbulkan berbagai permasalahan. Salah satu contohnya adalah pembangunan Waduk Krueng Keureuto yang masih berlangsung di Kabupaten Aceh Utara, sebuah proyek yang ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Terletak di Desa Blang Pante, Kecamatan Paya Bakong, waduk ini diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada tahun 2015, namun hingga kini belum rampung. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang mengawal proyek Waduk Krueng Keureuto membutuhkan lahan yang cukup luas untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan proyek.

Sejumlah lahan masyarakat dialokasikan untuk pembangunan Bendungan Keureuto, yang memiliki kapasitas tampung 215,94 juta meter kubik. Bendungan ini dirancang dengan cermat untuk mencakup waduk banjir khusus sekitar 30,39 juta meter kubik, yang memungkinkannya secara efektif mengurangi debit banjir untuk periode ulang hingga 50 tahun di wilayah Aceh Utara.⁷ Proses pengadaan tanah untuk pembangunan di kawasan waduk tersebut menimbulkan berbagai tantangan yang melibatkan pemerintah daerah, termasuk berbagai instansi vertikal, dan pemangku kepentingan utama seperti PT Brantas Abipraya (Persero), PT Nusa Perkasa (KSO), PT Wijaya Karya (Persero), PT Hutama Karya, dan PT Indra Karya. Tantangan tersebut muncul dalam konteks negosiasi tanah yang menjadi sumber penghidupan vital masyarakat setempat.⁸

⁷ Admin, “Pembangunan Proyek Strategis Nasional Bendungan Keureuto”, <https://biroadmpemb.acehprov.go.id>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2024, Pukul 23:47 WIB.

⁸ Admin, “Proyek Pembangunan Bendungan Keureuto DI Aceh Utara”, <https://tender-indonesia.com/m/eventsdet>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2024, Pukul 00:10 WIB.

Warga dengan tegas menolak penjualan atau pelepasan hak atas tanah mereka, terutama karena kurangnya komunikasi mengenai proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum, kerangka kompensasi, dan keuntungan yang terkait dengan pembangunan waduk. Sebuah studi singkat yang dilakukan terhadap seorang warga dari Desa Blang Pante di Kecamatan Paya Bakong mengungkapkan bahwa tantangan seputar pembebasan tanah hanya memengaruhi sebagian kecil masyarakat. Sebagian besar dari mereka yang terdampak, yang memiliki tanah di dalam wilayah waduk yang ditunjuk tetapi tidak tinggal di Gampong Blang Pante, tidak bersedia melepaskan tanah mereka. Keengganan ini tidak hanya berasal dari signifikansinya sebagai sumber mata pencaharian tetapi juga dari tawaran kompensasi yang tidak memenuhi harapan mereka.

Kepala Desa Blang Pante melaporkan bahwa sejumlah besar warga sekitar seratus orang menolak nilai ganti rugi yang ditetapkan untuk lahan yang terkena PSN Waduk Krueng Keureuto. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Aceh Utara telah mengusulkan nilai ganti rugi berkisar antara lima juta hingga tujuh juta per hektare. Kepala BPN Aceh Utara lebih lanjut merinci bahwa total pembebasan lahan untuk waduk tersebut meliputi 269 bidang tanah, yang meliputi 142 bidang tanah yang dikategorikan sebagai perkebunan yang sedang tumbuh, 101 bidang tanah yang sebelumnya ditetapkan sebagai tanah HGU, dan 26 bidang tanah yang diklasifikasikan sebagai tanah budidaya.⁹

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka peneliti berminat untuk mengkaji serta memperdalam persoalan ini dalam wujud tugas

⁹ Admin, "Pembebasan Lahan Waduk Krueng Keureuto Ricuh", <http://aceh.antarnews.com/berita>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2024, Pukul 21:26 WIB.

akhir yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara?
2. Bagaimana kendala dan upaya penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui dan menjelaskan penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara.
 - b. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala dan upaya dalam penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap pembangunan Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara.
2. Manfaat Penelitian
 - b. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini bermanfaat untuk menawarkan wawasan dan kemajuan yang berharga dalam bidang hukum umum, dengan penekanan khusus pada hukum perdata. Penelitian ini akan menjadi sumber penting bagi mahasiswa yang ingin memperdalam pemahaman mereka tentang sengketa perolehan tanah yang berkaitan dengan kepentingan publik dalam pembangunan waduk.

b. Manfaat Secara Praktis

- 1) Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat untuk menawarkan wawasan berharga tentang hukum perdata, khususnya dalam menangani sengketa pengadaan tanah yang melayani kepentingan umum dalam pengembangan Waduk Krueng Keureuto di Kabupaten Aceh Utara.
- 2) Bagi masyarakat umum atau pembaca, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan berharga bagi penelitian masa mendatang dan bermanfaat bagi para pembaca, khususnya mereka yang ingin menjelajahi dan mengkaji secara kritis bidang hukum dan studi hukum.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini mencakup analisis terhadap implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA, dan UU Nomor 2 Tahun 2012, dengan fokus pada kasus konkret pembangunan Waduk Krueng Keureuto di Kabupaten Aceh Utara sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Penelitian ini menelaah bagaimana negara menjalankan fungsi penguasaan dan pengelolaan tanah demi kemakmuran

rakyat, serta menyoroti dinamika penyelesaian sengketa yang timbul akibat proses pengadaan tanah, termasuk hambatan komunikasi, ketidaksesuaian nilai ganti rugi, dan reaksi masyarakat terhadap pelepasan hak atas tanah mereka.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah studi yang telah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya dan digunakan sebagai dasar, perbandingan, atau inspirasi untuk penelitian yang sedang dilakukan.¹⁰ Penelitian terdahulu membantu peneliti untuk memahami landasan teori, metode penelitian, dan hasil-hasil penelitian yang telah ada, sehingga dapat memposisikan penelitian yang sedang dilakukan dan menunjukkan orisinalitasnya. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang menjadi sumber referensi dalam penelitian ini :

1. Mohammad Azmi Harahap, Husni dan Budi Bahreisy, dengan judul “Penyelesaian Terhadap Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Waduk Krueng Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara”. Dalam hal penyelesaian ganti rugi atas perolehan tanah peruntukan Waduk Krueng Keureuto sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, apabila pihak yang berhak merasa tidak puas dengan usulan ganti rugi, maka penyelesaiannya diserahkan kepada pengadilan negeri setempat.¹¹ Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, yang membedakannya dengan penelitian lain karena tidak hanya berfokus pada ganti rugi. Namun, penelitian ini juga

¹⁰ Tubel Agusven, *Dasar Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rey Media Grafika, Jakarta, 2023, hlm. 19.

¹¹ Mohammad Azmi Harahap, "Penyelesaian Terhadap Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Wasuk Kuren Keureuto Di Kabupaten Aceh Utara." *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 2024, hlm. 6.

mengkaji seluk-beluk penyelesaian sengketa, tantangan yang dihadapi, dan solusi potensial terkait dengan pembebasan lahan. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki fokus yang sama dengan penelitian sebelumnya, yaitu Waduk Krueng Keureuto sebagai subjek utama penelitian.

2. Revi Fauzi Putra Mina, Ridho Mubarak dan Mauzul dengan judul “Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Untuk Kepentingan Umum Studi Penelitian Di Sumatera Utara”. Pembangunan jalan tol Medan-Binjai telah menimbulkan sejumlah sengketa, yang menggarisbawahi perlunya proses penyelesaian yang berlandaskan pada asas keadilan dan transparansi. Proses penyelesaian ini harus menghormati hak-hak pemilik tanah, memastikan adanya pendekatan yang adil dan proporsional terhadap ganti rugi. Lebih jauh, pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien merupakan hal yang sangat penting dan tidak boleh diabaikan.¹² Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada asas-asas hukum empiris. Yang membedakan penelitian ini adalah fokusnya pada penyelesaian masalah ganti rugi yang timbul dari sengketa pengadaan tanah, serta pokok bahasan khusus yang diteliti.
3. Audrey Deviena dengan judul “Penyelesaian Sengketa Hak Tangungan Terhadap Hak atas Tanah yang Terkena Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”. Kewajiban yang timbul, baik seluruhnya maupun sebagian, melalui kompensasi yang diterima oleh kreditor, berfungsi untuk membebaskan

¹² Revi Fauzi Putra Mina, Ridho Mubarak, dan Muazzul, “Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol untuk Kepentingan Umum”, *Journal of Education, Humaniora, and Social Science*, Vol. 6, No. 3, 2024, hlm. 8.

warga negara dari kewajibannya kepada debitur demi kebaikan masyarakat yang lebih besar.¹³ Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang membedakannya dengan penelitian lain karena fokusnya yang khusus pada penyelesaian sengketa hak tanggungan yang timbul akibat pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Umum. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini berfokus pada penyelesaian sengketa pengadaan tanah yang timbul dalam proyek kepentingan umum, khususnya pembangunan waduk, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah di Indonesia.

4. Urip Santoso, dengan judul “Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”.¹⁴ Hasil penelitian ini adalah perolehan tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh melalui pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memerlukan persetujuan dari pihak yang berhak. Oleh karena pihak yang berhak tidak bersedia melepaskan hak atas tanah, maka timbul sengketa antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak. Sifat sengketa dalam pengadaan tanah adalah sengketa tata usaa negara dan sengketa keperdataan. Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan ditempuh melalui musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak, gugatan, atau keberatan kepada pengadilan. Perbedaan utama antara penelitian Urip

¹³ Audrey Deviena, “Penyelesaian Sengketa Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah yang Terkena Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, Skripsi, Universitas Kusuma, Surabaya, 2020, hlm 7.

¹⁴ Urip Santoso, "Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum." *Perspektif*, Vol. 21, No. 3, 2016, hlm.188-198.

Santoso dengan penelitian ini terletak pada fokus lokasi dan konteks spesifiknya. Penelitian Urip Santoso lebih umum membahas prosedur dan jenis sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara keseluruhan, sementara penelitian tentang pembangunan Waduk Krueng Keureuto lebih terfokus pada dinamika sengketa pengadaan tanah di daerah tertentu, yaitu Kabupaten Aceh Utara, dengan penekanan pada faktor sosial dan administratif yang mempengaruhi proses tersebut.

5. Fengky Kotalewala, dengan judul “Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum”,¹⁵ Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan dalam kepentingan umum sebaiknya dilakukan semaksimal mungkin melalui musyawarah dan/atau melalui non-litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, memberikan penghormatan kepada pemegang hak atas tanah dengan memberikan perlindungan hukum dan memberikan kompensasi yang adil dan sesuai kepada pihak yang berhak. Perbedaan utama antara penelitian Fengky Kotalewala dengan penelitian ini terletak pada fokus objek dan konteksnya. Penelitian Fengky Kotalewala lebih berfokus pada pengadaan tanah untuk pembangunan jalan secara umum, sedangkan penelitian ini lebih spesifik menganalisis pengadaan tanah untuk pembangunan Waduk Krueng Keureuto waduk di Kabupaten Aceh Utara.

¹⁵ Fengky Kotalewala, "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum." *Sasi*, Vol. 26, No. 3, 2020, hlm. 415-433.