



## **Sengketa Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado-Bitung**

**Nur Aisyah\*, Farida Patittingi, Sri Susyanti Nur**

*Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia.*

*\* E-mail: nuraisyah09081994@gmail.com*

---

### **Abstract**

*This study aims to determine the implementation of the Manado Bitung City toll road project, which is constrained by land disputes. This research is normative legal research. The research approach uses a statutory approach and a case approach. The results show that the determination of compensation in the implementation of the construction of the Manado Bitung City toll road project, which was constrained by land disputes, was carried out under the provisions of the legislation in the field of land acquisition. However, there were several obstacles, namely at the planning and preparation stages, which were not carried out correctly. Initial data regarding land parcels that were affected by land acquisition activities were not available, and several revisions to the location determination and socialization as a condition for determining the location were not carried out. The absence of initial data constrains the implementation stage by Task Force A and Task Force B, the absence of landowners, and the absence of land parcel boundaries and land acquisition boundaries, also at specific terrace points, there are differences in coordinates with existing terrace stakes in the field, lack of professional building and plant appraisers, as well as issues related to land ownership.*

**Keywords:** *Land Rights; Land Procurement; Local Government*

### **Abstrak**

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa tanah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute) dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan ganti rugi pada pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa lahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah, namun terdapat beberapa kendala yaitu pada tahapan perencanaan dan tahapan persiapan, di mana pada tahap ini tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Data awal terkait bidang-bidang tanah yang terindikasi terkena kegiatan pengadaan tanah tidak tersedia, terdapat beberapa kali revisi penetapan lokasi, dan sosialisasi sebagai syarat untuk penetapan lokasi tidak dilaksanakan. Tahap pelaksanaan oleh satgas A dan satgas B terkendala tidak adanya data awal, ketidakhadiran pemilik tanah, dan tidak terpasangnya patok batas bidang tanah dan batas keliling objek pengadaan tanah, juga pada titik terace tertentu terdapat perbedaan koordinat dengan patok terace yang ada di lapangan, kurangnya tenaga penilai bangunan dan tanaman yang profesional, serta permasalahan terkait kepemilikan tanah.*

**Kata Kunci:** *Hak Atas Tanah; Pengadaan Tanah; Pemerintah Daerah*

---

## 1. Pendahuluan

Dinamika perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang akan mempengaruhi performa birokrasi pemerintahan.<sup>1</sup> 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 dibidang pertanahan adalah dalam aspek pengadaan tanah. 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.<sup>2</sup> 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. Fungsi sosial yang dimiliki oleh semua hak atas tanah tidak berarti 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.<sup>3</sup>

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia dilakukan dengan dua cara yaitu, pencabutan hak dan pelepasan hak atas tanah. Dari kedua cara

---

<sup>1</sup> Shelin Nabila Wibowo, Yani Pujiwati, dan Betty Rubiati. 2021. "Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu." *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4, no. 2: 191-209.

<sup>2</sup> Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, 2010, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Makassar: AS Publishing, hlm. 276

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam PengadaanTanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

tersebut, lazimnya yang digunakan adalah dengan pelepasan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah sendiri berarti bahwa perbuatan 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 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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 pembangunannya sudah bisa dimulai. Namun hingga satu tahun setelahnya progres untuk ruas ini masih fokus kepada pengadaan lahan. Pengadaan lahan 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 lahan yang lebih baik. Sedangkan untuk seksi 2 masih didominasi oleh kendala pembebasan lahan.<sup>7</sup> Upaya dan target pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung menemui kendala di

---

<sup>4</sup> Yusriadi, 2010, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 40.

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 355

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Diakses dari <https://finance.detik.com/>, pada tanggal 13 Juni 2021.

lapangan yang sifatnya sangat fundamental terkait dengan masalah pembebasan lahan. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa permasalahan pembebasan lahan 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.

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.<sup>8</sup>

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

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan data empirik. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute*) dan pendekatan kasus.<sup>9</sup> Pengambilan bahan hukum sekunder dilakukan pada pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Utara. Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode deskriptif analitis.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 106

<sup>10</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 36

### 3. Penetapan Ganti Rugi Pada Pelaksanaan Pembangunan Proyek Jalan Tol Kota Manado Bitung

Pemerintah melakukan pembangunan di berbagai bidang, termasuk pembangunan berbagai macam infrastruktur. Pembangunan infrastruktur dilakukan untuk mendukung aktivitas masyarakat, khususnya dalam hal kegiatan pengembangan perekonomian dan kemudahan aksesibilitas. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan dengan gencar oleh pemerintah salah satunya adalah pembangunan jalan tol. Pembangunan jalan tol adalah satu Proyek Strategis Nasional (PSN), yaitu proyek-proyek infrastruktur Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang dianggap strategis dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan di daerah. PSN diatur melalui Peraturan Presiden, sementara pelaksanaan proyeknya dilakukan secara langsung oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau badan usaha serta Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU), dengan mengutamakan penggunaan komponen dalam negeri. Landasan hukum PSN adalah Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 yang berturut-turut diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2018, dan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020.<sup>11</sup>

Ketersediaan tanah merupakan salah satu faktor penting dalam pembangunan jalan tol. Untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk pembanguan tersebut pemerintah melakukan pengadaan tanah. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Salah satu pembangunan infrastruktur 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. Disamping itu, juga di Jalan Tol Manado-Bitung akan menghubungkan akses antara daerah-daerah di Sulawesi Utara yang akan ke pelabuhan internasional Bitung.<sup>12</sup> Proyek jalan Tol Manado-Bitung adalah satu-satunya proyek infrastruktur di Sulawesi Utara yang dilakukan dengan skema Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Terdapat berbagai kendala yang menghambat persiapan dan pelaksanaan proyek Jalan Tol Manado Bitung, di antaranya adalah masalah pembebasan tanah yang merupakan masalah untuk hampir semua pembangunan jalan baru di Indonesia.

Pembangunan jalan tol Manado-Bitung dimulai pada tahun 2016, dengan skema pembiayaan kerja sama 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. Jasabmarga Manado Bitung. Penandatanganan perjanjian perusahaan jalan tol ini telah dilakukan

---

<sup>11</sup> Diakses dari <https://id.wikipedia.org>, pada tanggal 13 September 2021

<sup>12</sup> Diakses dari [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) pada tanggal 13 Oktober 2021

sejak 9 Juni 2016 yang menandakan pekerjaannya pembangunannya sudah bisa dimulai. Namun hingga satu tahun setelahnya progres untuk ruas ini masih fokus kepada pengadaan lahan. Pengadaan lahan yang belum rampung membuat pekerjaan di beberapa segmen sulit dilakukan, khususnya untuk seksi II yang menghubungkan Airmadidi hingga Bitung.<sup>13</sup>

Proyeksi kenaikan volume lalu lintas pada ruas jalan antara dua kota tersebut di masa datang, dan proyeksi meningkatnya kegiatan perekonomian, perindustrian dan perdagangan antar ke-2 kota tersebut, maupun antara kota Manado dan beberapa kota lainnya di kabupaten Minahasa yang pada dasarnya menyatakan adanya potensi pertumbuhan perekonomian wilayah Provinsi Sulawesi Utara menjadi alasan utama pembangunan jalan tol ini. Tanggapan terhadap rencana pembangunan jalan tol baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah pada waktu itu, kurang menyenangkan.<sup>14</sup> Gagasan membangun jalan tol untuk menghubungkan kota Manado dan kota Bitung dianggap angan-angan yang belum perlu diseriisi.

KAPET Manado Bitung tetap menggalakkan sosialisasi rencana pembangunan jalan tol melalui berbagai kesempatan rapat koordinasi antar instansi pemerintah di tingkat provinsi bahkan nasional dan juga dengan pihak swasta. Media cetak mulai mengangkat wacana ini untuk konsumsi publik. Di samping itu KAPET juga menyiapkan *Project Overview* untuk pembangunan jalan tol Manado Bitung. Dokumen ini secara umum menyajikan beberapa aspek untuk menjustifikasi gagasan pembangunan jalan tol dari segi: pemasaran, lingkungan hidup, sumber daya manusia, hukum dan finansial. Kajian ini sangat ringkas dan bersifat terlalu umum serta kualitatif, sehingga terkesan sebagai hasil pemikiran teoritis dan hanya merupakan argumen manfaat dan signifikansi proyek yang belum didukung data teknis lapangan yang memadai.

Tahun 2006, dilaksanakan proyek *Feasibility Study* dan Amdal Jalan Tol Manado Bitung. Usulan rute jalan tol Manado-Bitung pada tahap *study* kelayakan ini, pada prinsipnya merupakan pendalaman geometris dari usulan koridor jalan tol pada tahap *Pre Feasibility Study*, di mana pemilihan rute jalan tol Manado-Bitung didasarkan pada kondisi tata guna lahan yang diperoleh dari: Peta Rupa Bumi Indonesia skala 1:50.000, Bakosurtanal 1991, hasil foto udara tahun 2000. Produk perencanaan berikutnya dihasilkan dari *proyek Review Studi Kelayakan Jalan Tol Manado Bitung* pada tahun 2009. Proyek ini yang didanai oleh APBD provinsi Sulawesi Utara. Dalam laporan kajian terhadap studi kelayakan sebelumnya, perubahan yang signifikan jika dibandingkan dengan hasil studi kelayakan tahun 2006 terletak pada titik awal dan akhir jalan tol. Perubahan ini disebabkan karena perubahan jaringan jalan di daerah studi. Perubahan ini menyebabkan panjang ruas jalan tol mengalami pengurangan kurang lebih 30% sampai mencapai 31,8 km dari panjang rute rencana jalan sebelumnya 48,3km.

Proyek desain *Right of Way (ROW)* Jalan Tol Manado Bitung pada tahun 2011 melakukan 2 hal utama yaitu: 1) identifikasi dan penetapan persil tanah yang akan dilewati rute

---

<sup>13</sup> Febrina P.Y. Sumanti, dkk, *Studi Kasus: Proses Pre-Project Planning Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung*, Prosiding Konferensi Nasional Pascasarjana Teknik Sipil (KNPTS) 2011, 20 Desember 2011, 24

<sup>14</sup> Agus Surono, dkk. (2017). Perlindungan hak korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal. *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 2 (1): 68.

jalan tol dan 2) pengukuran dan pematokan *center line* jalan serta batas jalan tol yaitu masing-masing 30 meter sebelah kiri dan kanan *center line*. Keterlibatan masyarakat yang mungkin terkena dampak proyek masih minim seperti juga pada tahap dan produk perencanaan sebelumnya. Alasannya untuk mencegah terjadinya spekulasi harga tanah yang tinggi yang nantinya akan menyulitkan pemerintah daerah membebaskan lahan yang diperlukan bagi proyek jalan tol.

Pada perencanaan proyek jalan tol Manado Bitung proses *pre-project planning* dilakukan oleh beberapa instansi teknis di daerah secara bergantian ataupun bersama, yaitu KAPET Manado Bitung, Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara, Bappeda Provinsi Sulawesi Utara dan satu unit teknis dari instansi teknis vertikal Bagian Proyek Pembinaan Jalan dan Jembatan Tol, Direktorat Jenderal Prasarana Wilayah, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. Kemajuan proses penyiapan proyek yang dari sudut pengembangan wilayah dan perekonomian provinsi bernilai sangat strategis ini dapat dinilai agak lamban. Justifikasi dan urgensi proyek akhirnya, setelah 11 tahun diperjuangkan, diakui signifikasinya oleh pemerintah pusat dengan memasukkan gagasan membangun tol Manado Bitung dalam *Master plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI).<sup>15</sup>

Rencana pembangunan tersebut disusun dalam bentuk dokumen perencanaan yang dibuat oleh instansi yang membutuhkan tanah. Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan (*Feasibility Study*) yang didahului *Pra Feasibility Study* untuk menilai kelayakan proyek infrastruktur dengan mempertimbangkan sekurang-kurangnya aspek hukum, teknis, ekonomi, keuangan, pengelolaan risiko, lingkungan dan sosial. Dokumen *Feasibility Study* memuat hasil survey kelayakan sosial ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan harga tanah dan dampak lingkungan dan sosial. Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang telah disahkan diserahkan kepada pemerintah provinsi, dan berdasarkan dokumen perencanaan tersebut pemerintah provinsi bersama instansi yang memerlukan tanah mempersiapkan pengadaan tanah.<sup>16</sup>

Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang telah disahkan diserahkan kepada pemerintah provinsi, dalam hal ini Provinsi Sulawesi Utara dan berdasarkan dokumen perencanaan tersebut pemerintah provinsi bersama instansi yang memerlukan tanah mempersiapkan pengadaan tanah. Berdasarkan dokumen perencanaan, Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah dengan membentuk tim persiapan dan untuk kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan juga dibentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi, dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja.<sup>17</sup> Tim Persiapan sebagaimana dimaksud bertugas untuk melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, melaksanakan Konsultasi

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 25

<sup>16</sup> Sri Susyanti Nur. 2015. Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing sebagai Aset Pemerintah Daerah. *Hasanuddin Law Review*, 1(1), 87-100. doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v1i1.42>

<sup>17</sup> Pasal 9 – Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Publik rencana pembangunan, menyiapkan penetapan lokasi pembangunan, mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, dan melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh gubernur. Pemberitahuan rencana pembangunan oleh Tim Persiapan disampaikan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan. Pemberitahuan secara langsung dilaksanakan dengan cara sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan.

Pada proses pelaksana pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung, tahapan persiapan di atas tidak dilaksanakan sepenuhnya. Sejak tahun 2013 kelanjutan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung sudah tidak dilaksanakan sosialisasi secara menyeluruh, sosialisasi hanya dilakukan pada tahap awal rencana pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung yaitu sekitar tahun 2010, dan pada tahun 2012 telah dibayarkan ganti rugi sebagian masyarakat yang menerima melalui proses musyawarah dengan Panitia Pengadaan Tanah berdasarkan nilai jual objek pajak.<sup>18</sup>

Hambatan dan kendala yang dilaporkan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Utara yang dilaporkan tahun 2017 bahwa salah satu yang menjadi kendala keterlambatan pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung sosialisasi tidak terlaksana dengan baik sehingga masyarakat terindikasi terkena kegiatan pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung umumnya tidak mengetahui rencana pembangunan lebih khusus hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pemilik tanah, tahapan dan proses pengadaan tanah, penilaian harga tanah, insentif yang akan diberikan kepada pemegang hak dan informasi lainnya untuk diketahui masyarakat terindikasi terkena pembebasan tanah.<sup>19</sup>

Inventarisasi dan identifikasi subjek dan objek pengadaan tanah merupakan pekerjaan inti pelaksanaan pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung yang dikerjakan lembaga pertanahan dalam hal ini Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara. Setelah proses penyiapan Ketua Pelaksana pengadaan tanah membentuk satgas A dan satgas B bersama satgas melakukan pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui lurah/ kepala desa atau nama lain.<sup>20</sup> Sebagaimana yang telah disebutkan di atas bahwa Pemberitahuan dapat dilaksanakan secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka atau surat pemberitahuan setelah itu Satgas melakukan inventarisasi dan indentifikasi. Satgas A sebagaimana dimaksud melakukan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah meliputi :<sup>21</sup>

1. Pengukuran batas keliling lokasi pengadaan tanah
2. Pengukuran bidang perbidang
3. Menghitung, menggambar bidang perbidang dan batas keliling dan

---

<sup>18</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Jefri Supit, Kabid Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara, pada tanggal 28 September 2021.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Berdasarkan Peraturan Bupati Minahasa Utara, Nomor 15a Tahun 2012, Tentang Panitia Pengadaan Tanah Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara Untuk Pembangunan Jalan Tol Manado Bitung.

<sup>21</sup> Pasal 10 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

4. Pemetaan bidang perbidang dan batas keliling dilakukan dengan cara mengukur dan memetakan tanah Pihak yang Berhak di dalam keliling bidang tanah atau *terrace*.

Berdasarkan wawancara dengan salah satu anggota satgas A yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, proses pengukuran keliling lokasi pengadaan tanah dilaksanakan bersamaan dengan pengukuran bidang perbidang. Pengukuran bidang tanah objek pengadaan tanah mengikuti kaidah-kaidah pengukuran dan pemetaan kadastral meliputi perencanaan pengukuran, persiapan pengukuran, pelaksanaan pengukuran, pengolahan data dan pengolahan hasil pengukuran. Perencanaan pengukuran meliputi kegiatan rencana kerja persiapan pengukuran, rencana waktu pelaksanaan pengukuran, kebutuhan tenaga ukur, kebutuhan peralatan yang diperlukan, kebutuhan dana.<sup>22</sup>

Persiapan pengukuran berupa persiapan administrasi, peralatan dan data bidang tanah lokasi dimaksud. Persiapan administrasi pengukuran dengan mempersiapkan surat tugas pengukuran dan penyampaian rencana waktu pelaksanaan pengukuran kepada pemerintah desa dan pihak pemilik tanah objek pengadaan tanah beserta dengan para pihak yang berkepentingan, yaitu para tetangga yang berbatasan. Persiapan peralatan pengukuran dan data pengukuran yakni mempersiapkan alat ukur yang akan digunakan dan data pengukuran berupa peta-peta pendaftaran yang ada di kantor pertanahan Kabupaten Minahasa Utara yang menggambarkan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar/bersertipikat yang telah terpetakan dalam data base komputerisasi kantor pertanahan. Pelaksanaan pengukuran di lapangan oleh satgas A sesuai kaidah teknis pengukuran dan pemetaan kadastral harus didampingi pemohon dalam hal ini instansi yang memerlukan tanah dan pemilik tanah serta tetangga yang berbatasan.

Implementasi pengukuran di lapangan tidak dapat dilakukan sesuai dengan perencanaan pengukuran, seharusnya pengukuran dimulai dari km 0 berurutan mengikuti *terace* sampai pada km terakhir, pengukuran pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung harus menyesuaikan dengan kondisi di lapangan terkait kehadiran pemilik tanah, tetangga berbatasan, pemerintah desa dan kepastian batas bidang tanah yang akan diukur. Pemilik tanah yang tanahnya akan diukur dalam praktiknya kurang berperan aktif untuk menghadiri pelaksanaan pengukuran padahal pemilik tanah berkewajiban untuk menunjuk batas bidang kepemilikan tanahnya.<sup>23</sup>

Tidak hadirnya pemilik tanah menyebabkan pengukuran tidak dapat dilaksanakan serentak, sehingga proses pengukuran tidak sistematis tetapi harus lompat-lompat dan pengukuran harus tertunda-tunda. Kesadaran pentingnya fungsi kehadiran pemilik tanah maupun tetangga yang berbatasan saat pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk keperluan pengadaan tanah tidak berbeda fungsinya pada pengukuran pemetaan kadastral yakni dalam rangka kepastian hukum terkait data fisik bidang tanah dimaksud.

Asas kontradiktur delimitasi atau persetujuan tetangga yang berbatasan sebagaimana disyaratkan pada pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dalam rangka pemberian hak

---

<sup>22</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota Satgas A, pada tanggal 27 September 2021.

<sup>23</sup> *Ibid*

juga berlaku untuk pengukuran dan pemetaan dalam rangka pengadaan tanah. Apabila pemilik tanah beserta tetangga berbatasan hadir pada pelaksanaan pengukuran, batas bidang tanah yang akan diukur terjamin kepastian hukumnya, proses pengukuran dapat berjalan dengan baik dan hasil pengukuranpun tidak akan mendapat komplain. Tidak adanya patok batas bidang-bidang tanah dan batas pinggir objek pengadaan tanah yang akan diukur juga menjadi kendala keterlambatan penyelesaian pengukuran. Faktor penghambat lain berupa tidak terpasangnya tanda batas bidang-bidang tanah dan atau belum pastinya batas bidang tanah karena bermasalah antar pihak-pihak bertetangga. Kasus yang ditemukan di lapangan yaitu di mana ada bidang tanah yang sudah di bayarkan ganti ruginya terhadap objek yang masih bermasalah, hal ini terkait dengan ketidak hadiran pemilik tanah pada saat pengukuran, di mana bidang tanah telah dibayarkan ganti ruginya tetapi kemudian hari mendapatkan keberatan dari pihak lain yang mengklaim bidang tanah tersebut adalah miliknya berdasarkan sertipikat hak milik. Hal ini terjadi dikarenakan patok batas bidang tanah yang sudah bersertipikat tidak terpasang di lapangan dan lebih memiriskan lagi pemilik tanah bersertipikat tidak mengetahui persis letak bidang tanah sesuai sertipikat dimaksud.

Bidang tanah dimaksud pada proses penelitian ini belum dapat diselesaikan permasalahannya dan dalam proses mediasi oleh PPK dengan para pihak di Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara. Permasalahan lainnya terkait pelaksanaan pengukuran dalam rangka pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung terkait permasalahan pemilikan, umumnya untuk bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat. Proses pengolahan data berupa penghitungan dan penggambaran bidang perbidang dan batas keliling dilaksanakan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara. Secara umum pada proses penghitungan, penggambaran sampai pada pemetaan bidang tanah pihak yang berhak di dalam batas keliling bidang tanah atau *terace* terkendala oleh batas keliling bidang tanah atau *terace* tidak terpasang patok tanda batas. Pemasangan patok tanda batas keliling bidang tanah beserta data awal terkait kepemilikan bidang-bidang tanah dan batas-batas kepemilikan yang terindikasi terkena pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung idealnya telah dipersiapkan pada proses perencanaan dan persiapan.

Hasil inventarisasi dan identifikasi diserahkan oleh ketua satgas kepada pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara hasil inventarisasi dan identifikasi dengan lampiran daftar nominatif. Menurut keterangan salah satu anggota satgas B, pengadaan tanah Jalan Tol Manado-Bitung bahwa “proses identifikasi dan inventarisasi terdapat beberapa kendala/ hambatan antara lain pemilik tanah tidak berada di lokasi sehingga kesulitan mendapatkan data yang dibutuhkan. Permasalahan pemilikan bidang tanah objek pengadaan tanah banyak bermunculan pada proses identifikasi dan inventarisasi dilaksanakan, sehingga dari hasil identifikasi dan inventarisasi sampai pada penyerahan hasil masih ada bidang tanah yang tidak diketahui pemiliknya. Adapun data subjek dan objek yang terindikasi akan terkena kegiatan pengadaan tanah ini, semestinya sudah ada dan diperoleh datanya pada tahapan perencanaan pengadaan tanah.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota Satgas B, pada tanggal 27 September 2021.

Hasil inventarisasi dan identifikasi diumumkan di Kantor Kelurahan/ Desa, Kantor Kecamatan, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling kurang 14 (empat belas) hari kerja.<sup>25</sup> Dalam hal pihak yang berhak keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi dapat mengajukan keberatan kepada ketua pelaksanaan pengadaan tanah dalam tenggang waktu pengumuman 14 (empat belas) hari kerja tersebut, apabila diterima dilakukan verifikasi ulang dan perbaikan terhadap peta bidang tanah dan/ atas daftar nominatif. Hasil inventarisasi dan identifikasi yang telah diumumkan dan tidak ada keberatan dari pihak yang berhak, menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti rugi.

Penyerahan Hasil Mengacu pada Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum *jo*. Perpres Nomor 40 Tahun 2014 *jo*. Perpres Nomor 99 Tahun *jo* Perpres Nomor 30 Tahun 2015 *jo* Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110, paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah. Walaupun proses ganti rugi pengadaan tanah jalan tol Manado-Bitung berjalan sangat alot dan masih ada beberapa bidang tanah yang belum dibebaskan, kegiatan pembangunan fisik sudah dapat dilaksanakan karena bidang-bidang tanah yang berada disepanjang *terace* sudah dibebaskan dan secara keseluruhan sesuai data terakhir kemajuan pelaksanaan pengadaan tanah jalan tol Manado-Bitung tinggal menyisahkan sebagian kecil bidang-bidang tanah yang belum terbayarkan, yaitu yang berada di lokasi tambahan sesuai data progres pengadaan tanah.

Penilaian bangunan sesuai dengan daftar nominatif satgas B, bangunan apa saja terbangun di atas tanah dan di bawah tanah, antara lain rumah, pagar, sumur bor dan lain-lain sesuai spektifikasi yang ada. Penentuan harga bangunan mengacu pada biaya teknis bangunan yang dikeluarkan Masyarakat Profesi Indonesia (MAPPI). Penentuan nilai tanaman sesuai jumlah, jenis tanaman dan usia tanaman mengacu pada penetapan yang dikeluarkan pemerintah daerah. Nilai ganti rugi sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, terbagi dua yaitu Fisik antara lain sebagaimana tersebut di atas juga faktor non fisik meliputi biaya pindah, potensi kehilangan pekerjaan atau usaha, kerugian emosional (*solatium*), keterpaksaan, BPHTB dan lain sebagainya. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

Nilai ganti kerugian Jalan Tol Manado Bitung dari hasil wawancara salah satu masyarakat penerima ganti rugi, di atas rata-rata harga pasar dari beberapa transaksi jual-beli yang terjadi. Apabila dibandingkan dengan ganti rugi yang disepakati tahun 2012 berdasarkan musyawarah antara pemilik tanah dan panitia pengadaan tanah sesuai Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, terdapat perbedaan signifikan. Sebagai contoh nilai ganti rugi bidang tanah yang berada di pinggir jalan dinilai oleh panitia pengadaan tanah dengan memperhatikan nilai jual objek pajak Rp.250.000,-/m<sup>2</sup>, hasil penilaian dari

---

<sup>25</sup> Pasal 17 Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah.

Apracial tahun 2015 berdasarkan perbandingan harga pasar dinilai Rp.1.200.000/m<sup>2</sup>. Hal ini menunjukkan penilaian yang dilakukan oleh apracial di atas rata-rata harga pasar dan mendekati nilai penggantian wajar. Penentuan nilai ganti rugi oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dilaksanakan untuk memberikan ganti rugi yang layak, masih banyak juga keberatan yang diajukan masyarakat yang keberatan terhadap nilai ganti rugi.<sup>26</sup>

Mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah dilakukan reformasi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Maksud reformasi tersebut agar tercapai keadilan bagi masyarakat pemilik tanah dengan menempatkan Tim Independen (appraisal) dalam menilai ganti kerugian yang layak. Pada kenyataannya walaupun telah dilakukan reformasi masih terjadi gugatan masyarakat terkait besarnya ganti rugi seperti yang terjadi dalam Ganti Rugi Pembuatan Jalan Tol Manado Bitung. Hal ini disebabkan karena masyarakat menganggap bahwa ada mekanisme musyawarah yang masih ditutupi oleh tim Appraisal tidak membuka hasil penilaiannya kepada masyarakat terutama pada point Penilaian Ganti Rugi di mana variabel-variabel yang dinilai tidak disampaikan kepada masyarakat bahkan tidak ada musyawarah terhadap besaran ganti rugi.<sup>27</sup>

Penetapan ganti rugi yang layak dan adil belum terwujud karena besaran ganti rugi masih mendapat penolakan dari masyarakat yang nampak dalam gugatan ke Pengadilan Negeri setempat. Dengan munculnya gugatan ganti kerugian menunjukkan bahwa masih ada rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat terkait besaran jumlah ganti kerugian karena yang dimusyawarahkan sebenarnya hanyalah bentuk ganti kerugian. Masyarakat menganggap bahwa musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah dan tim appraisal independen bersifat tertutup ini merupakan bentuk ketidakadilan dan adanya itikad yang tidak baik dari pemerintah sehingga masyarakat melakukan gugatan ke Pengadilan.

#### **4. Penutup**

Penetapan ganti rugi pada pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Kota Manado Bitung yang terkendala sengketa lahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah, namun terdapat beberapa kendala yaitu pada tahapan perencanaan dan tahapan persiapan, di mana pada tahap ini tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Data awal terkait bidang-bidang tanah yang terindikasi terkena kegiatan pengadaan tanah tidak tersedia, terdapat beberapa kali revisi penetapan lokasi, dan sosialisasi sebagai syarat untuk penetapan lokasi tidak dilaksanakan. Tahap pelaksanaan oleh satgas A dan satgas B terkendala tidak adanya data awal, ketidakhadiran pemilik tanah, dan tidak terpasangnya patok batas bidang tanah dan batas keliling objek pengadaan tanah, juga pada titik terace tertentu terdapat perbedaan koordinat dengan patok terace yang ada di lapangan, kurangnya tenaga

---

<sup>26</sup> *Ibid*

<sup>27</sup> Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ade, salah satu warga yang terdampak pembangunan jalan Tol Manado-Bitung, pada tanggal 27 September 2021.

penilai bangunan dan tanaman yang profesional, serta permasalahan terkait kepemilikan tanah.

## Referensi

- Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Agus Suroño, dkk. 2017. Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal. *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 2 (1): 68.
- Aminuddin Salle, Abrar Saleng, dkk, 2010, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Makassar: AS Publishing.
- Febrina P.Y. Sumanti, dkk, 2011. *Studi Kasus: Proses Pre-Project Planning Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung*, Prosiding Konferensi Nasional Pascasarjana Teknik Sipil (KNPTS), 20 Desember 2011, 24
- Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum, Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Otong Rosadi, 2020, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Universitas Ekasakti, Padang.
- Pieter George Manoppo. 2019. *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: 208-209.
- Shelin Nabila Wibowo, Yani Pujiwati, dan Betty Rubiati. 2021. "Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu." *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4, no. 2: 191-209.
- Solly Lubis, 2011, *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, Mandar Maju, Jakarta.
- Sri Susyanti Nur. 2015. Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing sebagai Aset Pemerintah Daerah. *Hasanuddin Law Review*, 1(1), 87-100. doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v1i1.42>
- Yandry Deby Ratu Rory, Charles R. Ngangi, dkk, 2018, *Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung di Kabupaten Minahasa Utara*, *Jurnal Agri-Sosio Ekonomi Unsrat*, Volume 14 Nomor 1: 356.
- Yusdianto, 2020, Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Padjajaran Journal Law* No. 2 Vol. 3, 483
- Yusriadi, 2010, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing.