

GANTI RUGI TERHADAP PENGADAAN TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT NAPITUPULU BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI BALIGE KABUPATEN TOBA¹

Oleh :

Obet Rasoki Napitupulu²
Maarthen Youseph Tampanguma³
Thor Bangsaradja Sinaga⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia dan untuk mengetahui penyelesaian ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah masyarakat hukum adat napitupulu bagi pembangunan untuk kepentingan umum di balige kabupaten toba. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Pengaturan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia telah berevolusi dari model paksaan administratif menuju penekanan pada musyawarah sebagai langkah awal, didasari prinsip kemanusiaan dan fungsi sosial tanah yang menjadi pilar utama kebijakan agraria. 2. Keputusan pemerintah dalam penetapan besaran ganti kerugian terhadap tanah milik masyarakat adat napitupulu bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan pertentangan antara prinsip kelayakan kompensasi dengan keadilan substantif. Pengabaian prinsip kelayakan kompensasi dan keadilan substantif seperti besaran dan bentuk ganti rugi harus memadai, wajar, dan sebanding dengan kerugian yang dialami oleh masyarakat adat napitupulu, sekaligus memenuhi rasa keadilan dalam substansi ganti rugi. Keputusan pemerintah menimbulkan konflik di masa depan dikarenakan penetapan ganti rugi yang diberikan pemerintah berupa rumah dan toko dengan masa hunian 10 tahun secara gratis.

Kata Kunci : *tanah masyarakat adat, kepentingan umum, balige kabupaten toba*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjuangan masyarakat adat untuk mendapatkan keadilan sosial telah memengaruhi perkembangan hukum tanah terkait keberadaan

mereka dan hak-hak tradisionalnya. Sejarah membuktikan bahwa pengakuan negara atas hak ulayat bukanlah pemberian cuma-cuma, melainkan hasil dari perjuangan gigih masyarakat itu sendiri. Gagasan bahwa negara adalah entitas yang baik hati dan peduli untuk menyejahterakan semua warga, termasuk kelompok marjinal seperti masyarakat adat, seringkali hanya terbukti sebagai mitos belaka.

Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan bahwa perjuangan untuk pelaksanaan ganti rugi tanah adat terutama di dorong oleh masyarakat adat itu sendiri. Hal ini terlihat dari perkembangan politik hukum pertanahan di Indonesia, sejak era kolonial Belanda hingga pemerintahan Indonesia saat ini. Lebih lanjut, hal serupa dapat diamati dalam perkembangan politik hukum di beberapa negara di Asia. Dapat diasumsikan bahwa seiring dengan semakin demokratisnya suatu negara, prospek untuk memajukan pengakuan hak atas tanah adat juga semakin meningkat. Kesejahteraan manusia menjadi fokus pembahasan dalam teori negara kesejahteraan (welfare state) karena negara pada dasarnya dirancang untuk memajukan kesejahteraan warganya, baik jasmani maupun rohani. Dalam konteks Indonesia, perspektif masyarakat yang berlaku, yang dibentuk oleh keberagaman penduduknya, menunjukkan bahwa fundamental kepemilikan tanah pada dasarnya merupakan milik negara. Persepsi ini Sebagian besar dipengaruhi oleh Pasal 33 UUD 1945, yang menetapkan kewenangan negara atas seluruh tanah dan sumber daya alam. Namun, masyarakat adat, seperti yang ada di Balige (Masyarakat adat Napitupulu), memiliki hak atas tanah adat yang diwarisi nenek moyang mereka, bahkan sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem hukum nasional, negara secara tegas mengakui keberadaan masyarakat adat beserta hak ulayatnya. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat. Pengakuan ini bukan hanya bentuk apresiasi negara terhadap pluralisme hukum, tetapi juga menjadi dasar kewajiban negara untuk memberi perlindungan hukum kepada masyarakat adat.⁵

Undang-undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria,

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711010324

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Dwi Anang Syukrisna, Perlindungan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024, Jurnal Riset Ilmiah, Vol. 4, No. 12, 2025, hlm 4158.

mengadopsi sistem negatif, dimana keterangan yang terdapat dalam surat bukti hak dianggap sah dan memiliki kekuatan hukum, kecuali ada bukti lain yang menunjukkan sebaliknya. Oleh karena itu, sangat penting bagi pemilik tanah untuk memastikan bahwa hak kepemilikannya terdaftar secara resmi, guna menghindari kemungkinan terjadinya sengketa di masa mendatang. Apabila terjadi konflik, pengadilan akan mengambil keputusan berdasarkan bukti yang tersedia. Karena tanah memiliki nilai yang sangat penting, sering muncul masalah kepemilikan yang memicu berbagai permasalahan.⁶

Jaminan pemberian ganti rugi yang layak tersebut iyalah bertujuan untuk memastikan agar pemilik hak atas tanah yang telah dicabut maupun dihapus dapat melanjutkan kehidupan lebih layak atau setidaknya, tidak lebih buruk dari kondisi sebelum hak atas tanah dicabut.⁷

Selain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, perlindungan hukum terhadap hak, terkhusus hak milik atas tanah juga telah atur oleh Undang-Undang Hak Asasi Manusia, yang pada pokoknya menyatakan bahwa: setiap orang berhak mempunyai hak milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum. Tidak seorangpun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang dan melawan hukum.⁸

Tanah punya peran yang sangat vital dalam kehidupan manusia, baik selama hidup maupun setelahnya. Setiap individu memerlukan tanah untuk berbagai keperluan, seperti pertanian, pembangunan infrastruktur, penanaman hutan, dan lain-lain. Tanah juga dapat dimiliki dan dikuasai oleh individu atau entitas hukum berdasarkan hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).⁹

Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan publik Indonesia, terutama di bawah kepemimpinan Presiden Jokowi, mengalami peningkatan yang signifikan. Banyak pembangunan infrastruktur yang telah terselesaikan seperti pembangunan jalan tol, pembangunan jalan umum, pembangunan bendungan, serta program pembangunan sejuta

rumah yang di bangun diatas tanah negara.¹⁰ Namun, dengan pesatnya pembangunan yang terjadi baik ditingkat pusat maupun daerah, muncul masalah kelangkaan tanah milik pemerintah yang dapat digunakan untuk mendukung proyek-proyek tersebut. Oleh karena kebijakan pengadaan tanah untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Kebijakan (Policy) Pada dasarnya merupakan Tindakan dari pemerintah, baik diam maupun aktif untuk menanggapi suatu permasalahan yang ada di dalam masyarakat. Sehingga jika dikaitkan dengan pengadaan tanah, bahwa kebijakan pengadaan tanah merupakan tindakan aktif terkait dengan permasalahan kurangnya ketersediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.¹¹

Hal ini, telah pada masyarakat adat Napitupulu yang berbatasan dengan bidang tanah, ataupun atas penyerahan tanah ulayat kepada Pemerintah Daerah. Pelepasan hak atas tanah ulayat berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari. Dalam kehidupan masyarakat hukum adat, sering terjadi sengketa tanah mengenai tanah-tanah adat termasuk tanah ulayat, Adapun penyebab timbulnya sengketa tanah ulayat salah satu diantaranya karena ganti rugi yang dianggap tidak sepadan dengan nilai tanah ulayat yang sebenarnya. Sebagai contoh sengketa tanah ulayat di Tanah Lapang Sisingamangaraja, daerah Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Toba, Kecamatan Balige, Khususnya masyarakat Napitupulu, sebanyak 28 kartu keluarga. Dimana tanah ulayat milik masyarakat Napitupulu digunakan pemerintah daerah untuk pembangunan Venue Kejuaraan Dunia Perahu Motor Formula 1 atau dikenal dengan F1H2O pada tahun 2022, yang diharapkan untuk memperkuat Danau Toba sebagai Destinasi Pariwisata Super Prioritas (DPSP), dapat mendongkrak perekonomian masyarakat lokal dan daerah, dan juga menjadi kesempatan untuk memperkenalkan dan menampilkan seni serta budaya masyarakat Toba kepada dunia. Pemerintah Daerah Kabupaten Toba pernah melakukan musyawarah dengan masyarakat adat Napitupulu untuk membahas permasalahan ganti rugi atas tanah adat milik Napitupulu, Tetapi masyarakat adat masih tetap kurang terima dengan keputusan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Toba.

⁶ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 2008.

⁷ *Ibid.*

⁸ Pasal 36 jo 37 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

⁹ Rahmat Ramadhani, *Dasar-Dasar Hukum Agraria*, Pustaka Prima, Medan, 2019

¹⁰ Catatan infrastruktur yang dibangun jokowi <https://www.kompas.com/properti/read/2024/09/24/212539121/catatan-infrastruktur-yang-dibangun-jokowi-ada-jalan-tol-hinggaDiakses> pada 13 November 2024

¹¹ Dunn, N. W. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Departement of Public and International Affairs, Pittsburgh University Hlm 5

Pemerintah Daerah Kabupaten Toba memberikan ganti rugi secara sepihak tanpa kesepakatan dengan masyarakat adat berupa bangunan Rumah dan Toko 2 lantai sebanyak 28 pintu untuk masyarakat adat Naspitupulu, dengan ketentuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Toba ialah rumah dan toko yang dibangun sebagai ganti rugi atas tanah adat milik masyarakat Napitupulu dapat dihuni selama sepuluh tahun, setelah lewat dari sepuluh tahun, masyarakat adat diwajibkan untuk membayar sewa rumah dan toko, atau yang dikenal sebagai kontrak, kepada pemerintah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai ganti rugi tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa ganti rugi tanah milik masyarakat hukum adat napitupulu dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di balige kabupaten toba?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yakni metode yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tindakan Ganti Rugi Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia

Terdapat berbagai pengaturan mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah. Pengaturan tersebut mengalami beberapa perubahan. Antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya
- d. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Melalui kebijakan pengadaan tanah, pemerintah dapat mengatasi persoalan kelangkaan tanah dalam pembangunan khususnya pembangunan untuk kepentingan umum.¹²

Dasar Hukum Tindakan pemerintah terkait dengan pengambil alihan tanah milik individu melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Proses pengadaan tanah melibatkan pengambil alihan tanah milik individu atau masyarakat oleh pemerintah melalui pencabutan hak atas tanah maupun pelepasan hak atas tanah, yang tentunya memerlukan pengaturan yang jelas dan adil. Pengaturan tersebut antara lain:

- a. Pengaturan Pencabutan Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mengatur pencabutan hak atas tanah untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat serta kepentingan umum maupun negara. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Jo, Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik yang dalam hal ini merupakan hak asasi manusia dapat dicabut, jika hak-hak tersebut digunakan untuk kepentingan umum, masyarakat, maupun negara.

Pencabutan hak atas tanah juga tidak lepas dari sifat tanah itu sendiri yang mempunyai fungsi untuk sosial (Social function on land rights). Seperti yang dijelaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

¹² Hutagalung, A, S. 2008. Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm 27

Fungsi sosial sebagaimana dijelaskan dalam Pasal tersebut memiliki arti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau menimbulkan kerugian bagi masyarakat.¹³

Pengelolaan tanah harus disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik hak yang dimiliki, agar dapat memberikan manfaat tidak hanya bagi kesejahteraan dan kebahagiaan individu pemilikinya, tetapi juga bagi masyarakat dan negara secara keseluruhan.¹⁴

Kepemilikan atau penguasaan tanah harus sejalan nilai-nilai kemanusiaan dan prinsip keinginan. Hak atas tanah bukan hanya milik individu, melainkan dapat dicabut jika tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Oleh karena itu, proses pengadaan tanah bukan sekedar urusan administratif, melainkan juga mencerminkan tanggung jawab negara dalam pengelolaan sumber daya strategis demi mencapai tujuan pembangunan infrastruktur publik tidak hanya mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menjaga keseimbangan sosial.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang di atasnya mengedepankan pemahaman bahwa hak atas tanah tidak bersifat mutlak, melainkan memiliki tanggung jawab sosial. Konsep ini sejalan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menekankan pentingnya keseimbangan antara hak individu dan kepentingan masyarakat. Pencabutan hak atas tanah dianggap sebagai langkah terakhir setelah upaya musyawarah, seperti jual-beli atau tukar-menukar, tidak berhasil dilakukan.¹⁵ Prinsip ini mencerminkan komitmen negara untuk kepentingan umum, terutama dalam konteks pembangunan nasional setelah kemerdekaan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menegaskan bahwa, Presiden dalam keadaan memaksa dan setelah mendengar pertimbangan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, serta Menteri terkait, berwenang mencabut hak atas tanah dan benda di atasnya untuk kepentingan umum.

Istilah “kepentingan umum” dalam Pasal ini mencakup empat dimensi:

1. Kepentingan Bangsa dan Negara: Misalnya, pembangunan infrastruktur strategis seperti jalan nasional, Pelabuhan, atau instalasi pertahanan.
2. Kepentingan Bersama Rakyat: Proyek yang berdampak luas bagi kesejahteraan masyarakat, seperti pembangunan rumah sakit, sekolah, atau fasilitas publik lainnya.
3. Kepentingan Pembangunan: Merujuk pada proyek-proyek pembangunan ekonomi, industry, atau pertanian yang dianggap vital untuk kemajuan nasional.
4. Keadaan Memaksa: Situasi darurat seperti bencana alam, wabah penyakit, atau konflik yang memerlukan Tindakan cepat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Jo. Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Jo. Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang di atasnya, dapat disimpulkan bahwa semua hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk untuk kepentingan bangsa dan negara dapat dicabut. Selanjutnya, hak atas tanah yang telah dicabut akan menjadi milik negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

b. Pengaturan Pelepasan Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah

Pemerintah dalam rangka menjamin pengelolaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan baik serta memastikan hak-hak atas tanah dari masyarakat dihormati dan dihargai, dengan berpedoman pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang di atasnya, serta Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Membentuk Undang-undang yang mengatur secara khusus untuk pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum.

Ketentuan mengenai pengadaan tanah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDP) Nomor 15 Tahun 1975, yang mengatur tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah. Namun peraturan ini mendapat kritik karena dianggap tidak memadai, mengingat penguasaan tanah berkaitan langsung dengan hak dasar masyarakat. Menanggapi kritik tersebut, lahirlah Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, yang menetapkan pedoman baru untuk pengadaan tanah demi pembangunan yang berfokus pada kepentingan umum.

¹³ Achmad Rubaie (2007), Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, yang membahas fungsi sosial tanah sebagai social asset dan mengutip penjelasan UUPA.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Boedi Harsono, (2008). Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Djambatan, Jakarta.

Setelah era reformasi, regulasi tanah mengalami transformasi signifikan dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yang merupakan perubahan dari Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993. Implementasi peraturan ini kemudian diperbarui menjadi perpres Nomor 65 Tahun 2006. Namun, perubahan dari keppres ke perpres masih kurang relevan, sehingga pada tahun 2012, lahirlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, kemudian dilakukan perubahan kembali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang pada tahun 2022 dihadirkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur secara rinci mengenai jenis-jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum sebagai dasar pengadaan tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum mencakup: pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api beserta fasilitas operasionalnya, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, serta bangunan pengairan lainnya, Pelabuhan, bandara, dan terminal, infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik, jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah, tempat pembuangan dan pengolahan sampah, rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah, fasilitas sosial fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik, cagar alam dan cagar budaya, kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa, penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa, prasarana Pendidikan Pemerintah/Pemerintah Daerah atau sekolah, prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah dan pasar Umum dan lapangan parkir umum.

Pembangunan prasarana olahraga merupakan salah satu pembangunan yang termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum, yang mana berdasarkan Pasal 10 huruf q Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan prasarana Olahraga berdasarkan tingkat dikelompokkan ke dalam Tingkat Nasional/Provinsi, Tingkat Kabupaten/Kota, Tingkat Kecamatan/Desa. Sejalan dengan hal tersebut dalam Pasal 73 menyatakan bahwa salah satu wewenang Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pembangunan prasarana olahraga tingkat nasional.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia merupakan prosedur hukum yang diatur secara khusus guna memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur publik, seperti jalan umum, bendungan, bandara, prasarana olahraga, maupun fasilitas Kesehatan dan Pendidikan. Proses pengadaan tanah bertujuan untuk menyeimbangkan kepentingan umum masyarakat luas dengan hak-hak pemangku hak atas tanah secara proporsional dan adil. Salah satu aspek elemen krusial dalam pengadaan tanah adalah pemberian ganti rugi yang layak dan transparan, sebagaimana dijamin oleh undang-undang untuk menjamin keadilan bagi pihak yang haknya dilepaskan, dengan ketentuan-ketentuan spesifik yang telah diatur.

Penilaian besarnya ganti kerugian bidang perbidang tanah merupakan tugas dari penilai atau tim penilai publik, penilaian ganti yang dilakukan oleh penilai atau tim penilai publik meliputi: a. tanah; b. Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah; c. Bangunan; d. Tanaman; e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. atau Penilai Publik melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah menerima Salinan dokumen perencanaan, daftar nominatif dan peta bidang tanah, dari ketua pelaksana pengadaan tanah yang dituangkan dalam berita acara. Penilai atau Penilai Publik menyelesaikan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani. (4) Dalam melakukan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Penilai dapat meminta informasi dan/atau data yang mendukung penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah kepada instansi terkait.

Pasal 76 (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk; uang, tanah pengganti, permukiman Kembali, kepemilikan, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Lebih lanjut dalam Pasal 2

menyatakan bahwa bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai, penilai publik atau penilai pemerintah.

Pengaturan perundang-undangan beserta ketentuan pelaksanaannya diharapkan dapat menanggulangi keresahan dan ketakutan masyarakat terkait pengadaan tanah, sekaligus berfungsi sebagai perlindungan serta jaminan bagi masyarakat yang tanahnya telah dimanfaatkan dalam proses pengadaan tanah namun belum memperoleh ganti rugi.

Namun sangat disayangkan, pada praktiknya peraturan perundang-undangan tersebut masih saling bertentangan satu dengan yang lain, serta terdapat beberapa perubahan dalam mekanisme musyawarah yang secara nyata bertentangan dengan asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹⁶

Pemerintah berupaya untuk melakukan penataan ulang terhadap substansi pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan menertibkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang pada tahun 2022 muncul dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan telah ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Melalui Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat beberapa Pasal dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah yang mengalami perubahan, yakni Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 46.

Terkait penetapan besaran Ganti Kerugian, Pemerintah memasukkan ayat (3) dan ayat (4) baru pada Pasal 34 Undang-Undang Pengadaan Tanah, yang berbunyi: "Besaran nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat. Besaran nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), menjadi dasar penetapan bentuk Ganti Kerugian."

¹⁶ Wibowo, S. N. Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu. *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*. Volume 4, Nomor 2, Juni 2021. Hlm 200

Hasil penilaian penilai sebagaimana ditetapkan pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum bersifat final dan mengikat. Selanjutnya, pada ayat (4), dilakukan spesifikasi bahwa hasil penilaian yang semula menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian, kini menjadi dasar penetapan bentuk ganti kerugian.¹⁷

Substansi pengaturan penetapan besaran ganti kerugian dalam peraturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja terkait pengadaan tanah, yakni peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021, sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Pasal 71 ayat (2) peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tersebut menyatakan:

"Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1)"

Namun terdapat satu ketentuan yang masih ambigu, yaitu Pasal 37 Undang-Undang Pengadaan Tanah yang mengatur bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian, yang tidak mengalami perubahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja.

Sehingga timbul pertentangan normatif, di mana di satu sisi hasil penilaian Penilai bersifat final dan mengikat, namun di sisi lain musyawarah untuk menetapkan besaran ganti kerugian masih dapat dilaksanakan.

Meskipun pemerintah telah berupaya menyelaraskan dan mempertegas pengaturan penetapan besaran nilai Ganti Kerugian antara Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaannya melalui Undang-Undang Cipta Kerja, substansi pengaturan tersebut pada akhirnya masih belum jelas dan inkonsisten.

Inkonsistensi tersebut mengakibatkan pengaturan penetapan besaran Ganti Kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum tersebut, berdampak pada praktik pelaksanaan pengadaan tanah khususnya terkait penentuan ganti rugi dalam musyawarah.

B. Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi Tanah Milik Masyarakat hukum Adat Napitupulu dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Balige Kabupaten Toba

Berbagai pengaturan yang mengatur pelaksanaan pemberian ganti rugi telah

¹⁷ *Ibid*

mengalami beberapa kali perubahan, termasuk dalam hal penetapan besaran ganti rugi serta mekanisme pemberian ganti rugi yang layak dan adil.¹⁸ Perubahan tersebut mencakup penyempurnaan kriteria penilaian kompensasi serta prosedur distribusi ganti rugi untuk memastikan keadilan substansi bagi pemangku hak dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Prosedur yang diatur dalam perundang-undangan mengenai pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang oleh pelaksana pengadaan tanah.¹⁹ Dengan mekanisme pengawasan dan transparansi yang ketat, prosedurganti rugi menjamin keseimbangan antara kepentingan umum pembangunan dengan jaminan keadilan bagi individu atau komunitas adat yang hak tanahnya dilepaskan.

Berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum, pelepasan hak atas tanah baru dapat dilakukan setelah pemberian ganti rugi terlebih dahulu sesuai bentuk dan besaran yang disepakati melalui musyawarah penetapan ganti rugi, berdasarkan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.²⁰ Ketentuan ini menegaskan prinsip prioritas ganti rugi yang layak dan adil sebelum pelepasan hak, sehingga menjamin perlindungan hak pemilik tanah secara substantif dalam proses pengadaan untuk kepentingan umum.

Apabila dilaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat akibat belum dilakukannya pelepasan hak atas tanah terlebih dahulu melalui pemberian ganti rugi sesuai kesepakatan yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Maka dapat dikategorikan bahwa perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yaitu: Tiap-Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut,

dimana telah terjadi pelanggaran pencederaan terhadap hak atas tanah dari yang berhak yang memberikan kerugian baik materil maupun imateril.²¹

Penerapan ganti rugi dalam pengadaan tanah masih sering kali tidak memenuhi standar layak dan adil, dimana terdapat pemangku hak yang tanahnya telah dimanfaatkan untuk pembangunan kepentingan umum namun tidak menerima kompensasi yang setimpal, bahkan hingga bertahun-tahun.

Kenyataannya, ketidakadilan dalam penerapan ganti rugi sering terjadi di wilayah daerah terpencil, disebabkan oleh rendahnya pemahaman masyarakat setempat mengenai ketentuan hukum yang menjamin hak-hak mereka atas tanah dan kompensasi yang layak.

Kasus tersebut telah terjadi di Sumatera Utara khususnya di Balige Daerah Kabupaten Toba, dimana masyarakat pada daerah tersebut banyak yang kurang paham terkait hak-hak mereka atas tanah.

1. Karakteristik Tanah Adat Napitupulu

Sesuai kriteria hak ulayat Batak Toba (Perda Toba No.1/2020), tanah memenuhi mukim turun-temurun, ikatan leluhur, hubungan kuat dengan alam, tatanan adat pengelolaan, dan pengakuan pemerintah/masyarakat lain. Masyarakat adat Napitupulu di Balige, Kabupaten Toba, bagian dari Batak Toba mengklaim tanah ulayat berdasarkan hukum adat marga, seperti kasus keturunan Muliaraja Napitupulu yang menuntut pengakuan atas tanah lapang Sisingamangaraja XII melalui putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Nomor. 86 Tahun 1954 dalam putusan menyebutkan “tanah lapang sisingamangaraja XII di balige adalah tanah golat atau tanah pengeahan keturunan Muliaraja Napitupulu.

Pasal 9 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Toba Nomor 1 Tahun 2020 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Batak memberikan pengakuan konstitusional terhadap hak warga masyarakat hukum adat Batak Toba sebagai subjek hukum yang setara, dengan cakupan hak atas wilayah adat beserta sumber daya alamnya yang telah dimiliki atau ditempati secara turun-temurun.²² Ketentuan ini menegaskan legitimasi hak ulayat melalui mekanisme sah menurut hukum hukum adat batak setempat, seperti Dalihan Na Tolu dan pengakuan mukim, yang menjadi prasyarat pengakuan negara atas tanah Napitupulu di Balige.

¹⁸ Upik Hamidah, Politik Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, Jurnal Ilmu Hukum Praevia. Vol. 6.No. 1., Januari-Juni 2012. Hlm 5

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Boedi Harsono (Djambatan, 2000), Hukum Agraria Indonesia; Tinjauan evolusi ganti rugi dalam pengadaan tanah, termasuk transisi ke UU 2/2012.

²¹ *Ibid*

²² Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samsir Nomor 1 Tahun 2020 tentang Hak ulayat Masyarakat Adat Batak Toba Samsir

Adapun yang melatarbelakangi konflik pembangunan *Venue F1 Powerboat* yang terjadi di masyarakat adat napitupulu adalah Pluralisme Hukum.

Tanah milik masyarakat adat napitupulu (Lapangan Sisingamangaraja XII) sudah ada sebelum berdirinya Negara Republik Indonesia, hingga saat ini tanah milik masyarakat napitupulu adalah warisan secara turun temurun dari leluhur mereka bukan hasil dari Garapan atau tanah negara murni, didukung oleh Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara No. 86/1954 perdata.

Lapangan sisingamangaraja di Balige ini merupakan lapangan yang sudah ada sejak zaman kolonial Belanda yang dijadikan sebagai wadah bertemu banyak orang. Seiring perkembangan waktu, lapangan ini digunakan sebagai tempat pencari bakat kaum muda di bidang sepak bola. Sekitar era 1990-an, muncul sebuah club profesional dengan kehadiran klub Harimau Tapanuli (Hartap). Hartap didirikan oleh Johny Pardede putra dari T.D Pardede. Klub profesional ini berdiri pada tahun 1989 di balige. Lapangan Sisingamangaraja ini dirawat secara khusus membuat para pemain semangat berlatih dan membuah hasil yang memuaskan, perhelatan di lapangan hijau menyita perhatian masyarakat di kawasan danau toba. Namun sekarang, fungsi lapangan itu telah berubah menjadi *Venue* balap perahu internasional atau dikenal dengan F1 Powerboat. Dengan adanya pembangunan itu, muncul pula konflik mengenai Penyelesaian konflik masyarakat adat yang berdampak, kepastian perjanjian ganti rugi, dan pengakuan atas tanah adat.

Sebelum adanya pembangunan, masyarakat masih merasa memiliki dan menjaga tanah tersebut sebagai dari tanah ulayat yang diwariskan secara turun-temurun. Keberadaan mereka dikawasan itu telah diakui melalui keputusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Tahun 1954, yang menyatakan bahwa jika fungsi tanah lapangan berubah, maka kepemilikan akan kembali kepada keturunan muliaraja napitupulu.

Namun, perspektif yang berbeda dari pihak pemerintah, pemerintah memandang bahwa tanah tersebut dapat dikuasai oleh pemerintah untuk digunakan sebagai lapangan olah raga umum sesuai dengan putusan PN TAPUT No.86/1954 poin (II). Oleh karena itu, ketika terjadi pembangunan dan pengurusan, pemerintah hanya memberikan ganti rugi berupa santunan atas bangunan, bukas atas tanah.

Adanya perbedaan penafsiran terhadap status hukum tanah antara masyarakat dengan pemerintah, hal inilah yang menjadi pemicu utama terjadinya konflik yang berkepanjangan. Di

satu sisi masyarakat adat napitupulu menganggap keputusan pengadilan 1954 sebagai bentuk pengakuan atas tanah adat mereka. Namun di sisi lain, pemerintah menjadikan keputusan yang sama sebagai legitimasi penguasaan negara atas tanah tersebut. Ketidaksamaan pemahaman inilah yang memunculkan persengketaan.

Poin IV Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Nomor 86 Tahun 1954, menyebutkan “bahwa dipinggir danau toba yang diliputi tanah persengketaan ini, tidak seorangpun boleh diizinkan mendirikan suatu bangunan apa sekalipun baik dari pihak pemerintah baik dari pihak turunan muliaraja napitupulu sedangkan bangunan dari kehutanan tapanuli utara dinyatakan, adalah yang sudah terlanjur dibangun, Tindakan mana yang diperbuat yaitu menjaga keindahan dan kebersihan kota Balige, maka jika kelak diperbuat bangunan dipinggir danau toba tersebut, harus lebih dulu diadakan perembukan dari pihak pembangunan turunan muliaraja napitupulu dan pemerintah”. Berdasarkan isi putusan diatas, dapat dikatakan pihak pemerintah kabupaten toba tidak sama sekali mengakui akan putusan pengadilan tahun 1954 sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah adat masyarakat napitupulu.

2. Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi Tanah Masyarakat Adat Napitupulu

Konflik awal pengadaan tanah untuk pembangunan stadion F1H2O yang merupakan untuk kepentingan umum di kabupaten Toba, bermula dari klaim kepemilikan tanah lapang Sisingamangaraja XII (52.000m²) oleh masyarakat adat Napitupulu yang bertentangan dengan rencana pemerintah daerah, hingga pemberian Ganti Rugi yang tidak layak dan adil.

Lapangan ini diklaim sebagai tanah ulayat Napitupulu berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara No. 86 Tahun 1954 yang mengakui hak kepemilikan keturunan Muliaraja Napitupulu sebagai tanah panggumpolan marga, digunakan secara turun-temurun untuk upacara adat dan kegiatan komunal Batak Toba. Pemerintah daerah menganggapnya sebagai aset publik atau tanah negara tanpa hak milik pribadi, sehingga memicu konflik.

Pada tahun 2022 pemerintah pusat dan daerah mulai melakukan koordinasi dan sosialisasi awal kepada masyarakat terdampak, termasuk soal pengadaan lahan dan pembangunan venue, pemerintah juga menekankan bahwa F1H2O bukan hanya balapan semata, tetapi strategi besar untuk mengangkat citra Danau Toba sebagai destinasi wisata unggulan, sehingga masyarakat memahami dan mempersiapkan

penataan kawasan sebagai bagian dari venue F1H2O. Berlanjut sampai pada tahun 2023, sosialisasi kepada masyarakat adat Napitupulu belum sepenuhnya memadai dalam menjelaskan aspek hak ulayat, sehingga muncul kritik dan aksi penolakan terhadap pembangunan stadion F1H2O di atas tanah lapangan sisingamangaraja XII.

Pemerintah Daerah Kabupaten Toba tidak mengakui akan hak atas tanah adat milik masyarakat napitupulu, ketidakakuan ini berdampak pada praktik pembangunan dan pengadaan tanah untuk venue F1H2O di lapangan sisingamangaraja XII, di mana masyarakat adat Napitupulu merasa tanah adat mereka digusur tanpa pengakuan hak dan tanpa bentuk ganti rugi yang adil.

Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Nomor: 86/1954/Perdata/PN tanggal 10 April 1954. Dimana dalam putusan tersebut tertulis perjanjian dan persepakatan bersama dalam “Risalah dari hasil pertemuan antara wakil dari turunan Mulia Raja Napitupulu dengan Bupati/kepala daerah Tapanuli Utara dan Asisten Wedana Balige tanggal 10 Agustus 1954 dibagikan ke IV” menyebutkan: “bahwa dipinggir danau toba yang diliputi tanah persengketaan ini, tidak seorangpun boleh diizinkan mendirikan suatu bangunan apa sekalipun baik dari pihak pemerintah baik dari pihak turunan muliaraja napitupulu sedangkan bangunan dari kehutanan tapanuli utara dinyatakan, adalah yang sudah terlanjur dibangun, Tindakan mana yang diperbuat yaitu menjaga keindahan dan kebersihan kota Balige, maka jika kelak diperbuat bangunan dipinggir danau toba tersebut, harus lebih dulu diadakan perembukan dari pihak pembangunan turunan muliaraja napitupulu dan pemerintah.”²³

Putusan PN No.86/1954 (halaman 2) menyebutkan: bahwa tanah persengketaan tidak pernah dibeli oleh Stadsfonds Balige atau Perusahaan Pasar Balige atau Pemerintah dari yang punya hak golat (hak keturunan) yakni dari turunan muliaraja napitupulu dan tidak mungkin dapat dibuktikan, bahwa tanah persengketaan tersebut telah di beli dari penduduk; bahwa oleh karena tanah persengketaan belum pernah dibeli oleh badan-badan tersebut dari yang punya hak golat yaitu turunan muliaraja napitupulu maka penguasaan Stadsfonds Balige, Perusahaan Pasar Balige atau Pemerintah atas tanah perkara nyatalah tetap dalam keadaan tidak sah”

Turunan masyarakat napitupulu mendalilkan bahwa pihak pemerintah telah melakukan

Perbuatan Melawan Hukum (PMH), berpedoman pada ketentuan hukum sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) Pasal 1365 yang berbunyi: “Tiap-tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut”²⁴

Masyarakat napitupulu menegaskan bahwa pembangunan Venue F1H2O pada 2022-2023 dilakukan dengan ganti rugi yang tidak layak dan adil, meskipun pihak masyarakat napitupulu telah mengirim surat permohonan kompensasi pada 2022, Namun tidak mendapatkan jawaban dari pihak pemerintah. Putusan Pengadilan Negeri No.86/1954 menjadi bukti utama kepemilikan tanah seluas 52.000m², dimana sebagian tanah tersebut yakni 1.760m² diantaranya adalah pemukiman di pinggir danau toba. Masyarakat napitupulu hanya meminta ganti kerugian atas tanah pemukiman yang terkena dampak pembangunan venue F1H2O seluas 1.760m², masyarakat napitupulu juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang mewajibkan ganti rugi melalui musyawarah. Kerugian materil ditaksir Rp.2.640.000.000, - (dua miliar enam ratus empat puluh juta rupiah) berdasarkan NJOP Rp1.500.000/m².

Masyarakat yang terdampak oleh pembangunan *Venue F1 Powerboat* bukanlah pihak yang baru menempati kawasan tersebut, melainkan sebagian besar dari mereka telah tinggal dan menguasai lahan tersebut secara sah selama bertahun-tahun. Status penguasaan tanah di antara warga bervariasi, mulai dari tanah warisan yang diperoleh secara turun-temurun dari orang tua atau leluhur, sehingga tanah yang diperoleh melalui transaksi sah, yakni pembelian langsung dari pihak turunan muliaraja napitupulu. Bahkan, tidak sedikit dari warga yang telah mengurus kepemilikan resmi berupa Sertifikat Hak Milik (SHM) atas nama pribadi.

Meskipun pihak masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan pembangunan *Venue F1 Powerboat* di Balige memiliki bukti legal atas tanah yang mereka tempati baik berupa Sertifikat Hak Milik (SHM) maupun bentuk pengakuan penguasaan tanah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah pada masa sebelumnya hal tersebut tidak menjadi pertimbangan dalam proses pelaksanaan pembangunan. Bagi warga, keberadaan dokumen-dokumen tersebut

²³ Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Nomor: 86/1954/Perdata/PN tanggal 10 April 1954.

²⁴ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta)

seharusnya cukup untuk membuktikan bahwa mereka memiliki hak sah atas tanah, baik secara administratif maupun historis.

Namun realita dilapangan menunjukkan bahwa dokumen-dokumen legal ini tidak diakui secara efektif oleh pemerintah dalam konteks pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Pemerintah tetap melaksanakan proyek pembangunan, bahkan diatas lahan yang telah bersertifikat dan dihuni selama puluhan tahun. Hal ini menimbulkan konflik dan penolakan dari masyarakat.

Sebagai bentuk perlawanan, masyarakat yang merasa diabaikan serta tidak memperoleh kejelasan mengenai status atas tanah yang mereka kuasai pada akhirnya masyarakat adat napitupulu melakukan aksi unjuk rasa sebagai bentuk penolakan terhadap pelaksanaan proyek pembangunan yang dinilai telah mengabaikan hak-hak dasar mereka. Aksi ini mencerminkan kekecewaan yang mendalam, karena negara seolah tidak mengakui legalitas yang selama ini dijamin melalui proses administratif yang juga dikelola oleh lembaga negara itu sendiri.

Konflik kemudian memuncak pada tahun 2022, saat pemerintah menetapkan lokasi pembangunan *Venue F1 Powerboat* di Kawasan yang dipersengketakan menimbulkan reaksi keras. Puncak ketegangan terjadi karena masyarakat menilai pembangunan tersebut mengabaikan hak historis dan sosial mereka atas tanah tersebut. Memasuki tahun 2023, ketegangan berubah menjadi konflik terbuka, pemerintah melakukan pengusuran rumah-rumah warga, yang memicu aksi protes dan penolakan dari masyarakat.

Meskipun ajang *F1 Powerboat* dan *event* lainnya berhasil diselenggarakan, hingga tahun 2024 sampai sekarang belum sepenuhnya mereda. Banyak persoalan yang belum tuntas, seperti status lahan, kompensasi, dan janji relokasi yang belum terealisasi. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara fisik pembangunan telah selesai, dampak sosial dan psikologis dari konflik masih terus dirasakan oleh masyarakat.

Keturunan muliaraja napitupulu yang terdampak akibat pembangunan venue F1H2O meminta pihak pemerintah memperhatikan tuntutan mereka pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan pemerintah, sebagai berikut:

1. Penyelesaian konflik masyarakat adat yang terdampak.
2. Kepastian perjanjian mengenai ruko.
3. Pemerintah mengakui keputusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara No.86/1954/Perdata/PN tanggal 10 April 1954 dengan sewaras-warasnya.

Namun demikian, hingga saat ini pihak masyarakat adat napitupulu masih belum memperoleh kepastian hukum, rasa keadilan, dan kepastian penyelesaian atas tuntutan-tuntutan yang telah diajukan secara formal kepada pihak pemerintah, sehingga posisi hukum masyarakat adat napitupulu masih berada dalam ketidakpastian dan terkesan belum mendapatkan keadilan yang seimbang.

Pemerintah menetapkan nilai ganti rugi yang tidak adil kepada masyarakat napitupulu yang terdampak, yaitu ganti rugi pemukiman kembali dengan menyediakan rumah dan toko untuk dihuni secara gratis selama 10 tahun, jikalau sudah melebihi 10 tahun masyarakat napitupulu akan membayar kepada pemerintah. Tindakan pemerintah toba sama saja dengan merampas hak masyarakat adat napitupulu.

Berdasarkan peristiwa serta fakta-fakta baik berdasarkan bukti surat maupun kesaksian masyarakat adat napitupulu, maka penulis melakukan analisa sebagai berikut:

Tinjauan Hukum Terhadap Ganti Rugi Dalam Proses Pengadaan Tanah Masyarakat Hukum Adat Napitupulu untuk Pembangunan Kepentingan Umum di Balige, Kabupaten Toba.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak milik didefinisikan sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan serta terlengkap yang dapat dimiliki seseorang atas tanah.²⁵

Putusan Pengadilan Negeri yang telah berkekuatan tetap (inkraht) dapat dijadikan bukti hukum yang kuat mengenai kepemilikan atau hak atas tanah, terutama jika amar putusan secara tegas menetapkan siapa pemilik yang sah atas suatu bidang tanah dan tidak ada bukti lain yang lebih kuat yang menunjukkan sebaliknya.

Kepemilikan hak milik dapat dibuktikan melalui sertifikat hak milik. Fungsi utama sertifikat menurut Effendi Perangin yaitu “sebagai alat bukti hak atas tanah.”²⁶ Setiap peralihan hak milik, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran yang dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.

Pemberian sifat tersebut tidak berarti bahwa hak milik bersifat mutlak, tak terbatas, serta tidak dapat diganggu gugat, mengingat seluruh hak atas

²⁵ Danar Fiscusia Kurniaji “pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan (Studi Putusan No. 11/Pdt.G/2017/PN Sby)” Jurnal Lex Scientia, Universitas Sriwijaya, Vol.V No.1, 2022.

²⁶ Effendi Perangin, 1996, *Prakrek Pengurusan Sertifikat Atas Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 1.

tanah memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Fungsi sosial hak atas tanah, khususnya hak milik, diperkuat kembali dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), yang pada intinya menyatakan bahwa pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan pemberian ganti kerugian yang wajar.²⁷

Dalam Putusan Perkara Nomor 86/1954/Perdata/PN Tapanuli Utara, Mengenai kepemilikan sah dari sebidang tanah objek sengketa menimbulkan ketidak seimbangan antara ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah kabupaten toba kepada masyarakat adat napitupulu atas tanah yang dicabut haknya untuk kepentingan umum. dan hingga saat ini tahun 2026 Pemerintah Kabupaten Toba belum memberikan jawaban terkait tuntutan yang di ajukan masyarakat adat napitupulu mengenai ganti rugi atas tanah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia telah berevolusi dari model paksaan administratif menuju penekanan pada musyawarah sebagai langkah awal, didasari prinsip kemanusiaan dan fungsi sosial tanah yang menjadi pilar utama kebijakan agraria. Meskipun kemajuan ini bertujuan melindungi pemegang hak, tantangan seperti dualisme regulasi antar tingkat pemerintah, inkonsistensi, dalam penetapan nilai kompensasi yang sering kali tidak mencerminkan harga pasar secara kenyataannya, serta ketidak pastian jadwal pemberian ganti rugi yang memicu sengketa berkepanjangan asih menghantui proses tersebut. Fenomena ini terlihat pada kasus-kasus penggusuran petani kecil atau komunitas adat, dimana keterlambatan pembayaran mencapai bertahun-tahun dan menimbulkan kerugian ekonomi serta sosial yang mendalam. Akibatnya, ketidakadilan distributif muncul, dimana manfaat pembangunan publik tidak merata dirasakan oleh pihak terdampak. Untuk mengatasinya, diperlukan harmonisasi regulasi melalui penguatan peran lembaga independen dalam penilaian, transparansi data pasar, integrasi hukum adat dalam musyawarah, serta mekanisme pengawasan jucial yang lebih efektif, sehingga mewujudkan keseimbangan

antara kepentingan umum dan hak-hak dasar pemilik tanah.

2. Keputusan pemerintah dalam penetapan besaran ganti kerugian terhadap tanah milik masyarakat adat napitupulu bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan pertentangan antara prinsip kelayakan kompensasi dengan keadilan substantif. Pengabaian prinsip kelayakan kompensasi dan keadilan substantif seperti besaran dan bentuk ganti rugi harus memadai, wajar, dan sebanding dengan kerugian yang dialami oleh masyarakat adat napitupulu, sekaligus memenuhi rasa keadilan dalam substansi ganti rugi. Keputusan pemerintah menimbulkan konflik di masa depan dikarenakan penetapan ganti rugi yang diberikan pemerintah berupa rumah dan toko dengan masa hunian 10 tahun secara gratis.

B. Saran

1. Dalam hukum Perdata, masyarakat adat berhak mengajukan gugatan terhadap pemerintah kabupaten toba ke pengadilan negeri melalui mekanisme peradilan umum, dengan mempergunakan Putusan Pengadilan Negeri Nomor. 86/Pdt/1954/PN Tapanuli Utara sebagai alat bukti yang menguatkan keberadaan dan pengakuan hak-hak atas tanah adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Selanjutnya, masyarakat adat berhak menuntut pemberian ganti rugi yang wajar dan segera atas pengambilalihan hak milik atas tanah adat masyarakat napitupulu, sebagaimana dijamin oleh Pasal 37 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, yang menegaskan bahwa pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pembayaran ganti rugi yang adil, terukur, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

2. Dalam kerangka hukum adat Batak Toba, penyelesaian sengketa mengenai tanah adat dilaksanakan melalui jalur non-litigasi, yang dimulai dengan Musyawarah Hukum Adat (MHA) dengan melibatkan pihak-pihak berikut:

- Raja Adat sebagai pemangku wewenang adat tertinggi;
- Masyarakat Adat Terdampak selaku subjek hak ulayat;

²⁷ UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM

- Lembaga Dalihan Natolu pada tingkat marga dan/atau keluarga sebagai tokoh adat dalam struktur kekerabatan adat.
 - Pemerintah Kabupaten Toba
- Agenda pokok musyawarah mencakup:
- a. Pengakuan atas status tanah ulayat sebagai hak kolektif masyarakat adat; dan,
 - b. Penetapan bentuk ganti rugi yang adil, layak, serta seimbang, sebagaimana prinsip keadilan restoratif dalam hukum adat.
- Proses ini mengedepankan prinsip kekeluargaan, musyawarah mufakat, dan penghormatan terhadap hukum- hukum adat Batak Toba, sebagaimana diakui dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Dan Literatur

- Andi Gandjong Agussalim, *Pemerintahan Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Dr. Arba Haji Muhammad, S.H, M.Hum. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (Gramedia Pustaka Utama atau Rajawali Pers, 2012).
- Effendie Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 2008.
- Harsono Boedi, (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Djambatan, Jakarta.
- Harsono Boedi (Djambatan, 2000), *Hukum Agraria Indonesia; Tinjauan evolusi ganti rugi dalam pengadaan tanah, termasuk transisi ke UU 2/2012*.
- Hutagalung, A, S. 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Lemaire, J. (2005). *Bestuurzorg: Tugas dan Fungsi dalam Menyelenggarakan Kepentingan Umum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta; Pustaka Margaretha
- Lubis Anggreni Atmei, (2002), *Hukum Agraria: membahas prosedur pencabutan hak, penampungan, dan mekanisme banding dalam konteks UUPA*.
- M, Arba. (2019). *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- M, S, W, Sumardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mudakir Iskandar Syah. “Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum” (Jakarta; Jala permata, 2007).
- N, Dunn William. 1981. “*Public Plicy Analisis: An Introduction*”, Departement of Public and International Affairs, Pittsburg University.
- Perangin Effendi, 1996, *Prakrek Pengurusan Sertifikat Atas Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Phil. Erari Karel, 1999, *Tanah Kita, Hidup Kita (Hubungan Manusia dan TANAH di Irian Jaya sebagai Persoalan Teologis)*, Cetakan Pertama, Penerbit PT SUN, Jakarta.
- Rahardjo Satjipto, (2009). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, S. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ramadhani Rahmat, *Dasar-Dasar Hukum Agraria*, Pustaka Prima, Medan, 2019.
- Ramadhani Rahmat, SH, MH. *Buku Ajar Hukum Pertanahan (UMSU Press, 2024) Tinjauan prosedur Tindakan ganti rugi; penilaian, pemberian, dan pelepasan hak pasca kesepakatan*.
- Rubaie. Achmad (2007), *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, yang membahas fungsi sosial tanah sebagai social asset dan mengutip penjelasan UUPA*.
- Rumokoy, D dan Maramis, F. 2020. *Pengantar Ilmu Hukum*. Depok: PT Raja Grafindo.
- Soemitro, R, H. 1999. *Metode Penelitian Hukum, ,Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Dengan Otoritas Penelitian Bidang Hukum),Pelatihan, Metodologi Ilmu Sosial Bagian Hukum Dn Masyarakat FH Undip*.
- Stefanus Laksanto Utomo. 2019. *Hukum adat. Rajagrafindo Persada. Depok*.
- Subekti (1995). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermedia.
- Sudjito. 2012. *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan Dan Pdayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum Dibidang Investasi*. Yogyakarta: TUGUJOGJAPustaka.
- Sugiharto Umar Said, *Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*. (Setara Press, Malang, 2015, Cet. 2, ISBN 978-602-1642-41-2).
- Sumardjono. Maria S.W. (2015, Pustaka Pelajar, Yogyakarta) “*Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*”.
- Sutedi Adrian, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan (Sinar Grafika, 2006/2013)*.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Diatasnya.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir Nomor 1 Tahun 2020 tentang Hak ulayat Masyarakat Adat Batak Toba Samosir.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Putusan Pengadilan Negeri Tapanuli Utara Nomor: 86/1954/Perdata/PN tanggal 10 April 1954.

Jurnal Dan Artikel

- Abdurrahman H..”*Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang*,”Bphn, 2015.
- Anang Syukrisna Dwi, Perlindungan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat Pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024, *Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 4, No. 12, 2025.
- Efendi, Moh. Jauhar. (2016). Memaknai Kepentingan Umum. Dimuat di *Tribun Kaltim*, Senin 18 April 2016.
- Hamidah Upik, Politik Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, *Jurnal Ilmu Hukum Praevia*. Vol. 6.No. 1., Januari-Juni 2012.
- Kencana, D, A, M. 2023. Pelaksanaan Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kasus Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak.
- Koeswahyono, I. 2008. Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum”, *Jurnal Konstitusi PPK-FH*, 1.1.

Kompas.com.2024. “Catatan infrastruktur yang dibangun Jokowi: Ada Jalan Tol Hingga<https://www.kompas.com/properti/read/2024/09/24/212539121/catatan-infrastruktur> Diakses pada 13 November 2024.

- Kurniaji Danar Fiscusia “Pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan Pengadilan (Studi Putusan No. 11/Pdt.G/2017/PN Sby)” *Jurnal Lex Scientia*, Universitas Sriwijaya, Vol.V No.1, 2022.
- M Mardani. (2019). Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur: Antara Kepentingan Umum dan Swasta. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10 (2).
- M, Yusrizal. 2017 Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *De Lega Lata*. 2.1.
- M, Zakie. 2011. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, Vol. 18.
- Rejekiingsih Triana. 2016. *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum*. *Jurnal Yustisia*. Vol.5 No.26. Universitas Sebelas Maret. Mei-Agustus.
- Tumengkol, Drs. Selvie M. T, MSI. 2012, *Prosedur Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah* (repo.unsrat.ac.id, karya ilmiah).
- Wibowo, S, N. Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu. *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*. Volume 4, Nomor 2, Juni 2021.