

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat hidupnya. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana mereka pergi dalam hal ini tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural dan politik.¹ Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan.²

Secara konseptual, kewenangan Negara sebagai organisasi tertinggi yang mempunyai wewenang berupa hak menguasai tanah diatur ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa dasar dikuasainya tanah oleh Negara adalah untuk mencapai sebesar-besar

¹ Benhard Limbong, 2015, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, cetakan keenam, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.1.

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

kemakmuran rakyat.³ Pemahaman atas konsep, makna dan substansi hak menguasai Negara atas tanah penting untuk meluruskan kewenangan yang ada selama ini dalam bentuk mengatur, mengurus/mengelola, dan mengawasi untuk menghindari kesimpangsiuran dan kesewenang-wenangan.⁴ Mengingat masalah terbesar yang sering terjadi didalam masyarakat adalah masalah yang bersangkutan dengan tanah karena tanah merupakan sumber daya alam yang utama dalam kehidupan manusia.

Semua sumber daya harus dapat dimanfaatkan dengan semaksimal mungkin untuk kesejahteraan rakyat. Makna dari “*dikuasai oleh negara*” bukan bahwa itu dimiliki oleh negara tetapi negara mempunyai kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan, hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut (UUPA)yang menjelaskan bahwa kewenangan Negara adalah untuk:

- (1) Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negaratermaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

³ Winahyu Erwiningsih, 2009, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Penerbit Universitas Islam Indonesia, cetakan I, Yogyakarta, hlm.119.

⁴ *Ibid*, hlm.12.

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan di atas tentang hak “menguasai” dari Negara dalam Pasal 2 UUPA bukan berarti Negara “memiliki”, melainkan dalam hal menguasai UUPA memberikan wewenang kepada Negara menjadi organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada pada tingkatan tertinggi, sehingga hak menguasai menguasai tanah dari Negara yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a, b, dan c UUPA adalah digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut dilakukan oleh organ-organ penyelenggara Negara yaitu badan-badan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah, sedangkan sifat kewenangannya adalah bersifat publik semata.⁵

⁵ Winahyu Erwiningsih, *Op. Cit.*, hlm.207.

Hak menguasai Negara kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 UUPA yaitu:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Hubungan hukum antara Negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh Negara hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat dan hubungan hukum antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.⁶ Pembukaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat di dalam lingkungan tanah hak ulayat masyarakat bersangkutan, dilaksanakan berdasarkan persetujuan dan pengakuan tua-tua adat setempat, sedangkan yang dilaksanakan oleh masyarakat dari luar daerah hak ulayat bersangkutan, yang dilakukan dalam bentuk rombongan perorangan atau rombongan dalam bentuk organisasi bersifat swasta atau semi swasta dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari masyarakat pemegang hak ulayat bersangkutan. Demikian pula yang dilakukan pemerintah adalah berdasarkan persetujuan yang diberikan oleh masyarakat adat bersangkutan.⁷

Dalam rangka memanfaatkan tanah yang dikuasai negara tersebut,

⁶ Benhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, cetakan pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta Selatan, hlm.227.

⁷ Hilman Hadikusuma, 1979, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, hlm.117.

pemerintah melakukan berbagai macam perbuatan pemerintah. melakukan pengadaan tanah. Pengadaan tanah secara luas mengandung tiga unsur yaitu:

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan kebutuhan lahan untuk kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan; dan
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.⁸

Teori hukum pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya Benhard Limbong tentang Hukum Agraria, yaitu kebijakan hukum yang menempatkan pembangunan hukum nasional sebagai salah strategi pembangunan nasional. Fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan menjadi penentu arah kebijakan pembangunan dibidang hukum.⁹ Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di Indonesia saat ini lebih berfokus pada pembangunan untuk kepentingan umum. Setiap daerah terhadap infrastruktur suatu daerah, dalam hal ini pemerintah hanya menguasai tanah yang luasnya terbatas. Tanah-tanah yang dikuasai perorangan maupun yang dikuasai masyarakat adat mendapatkan dampak pembangunan, dengan mengingat Pasal 6 UUPA yang mengatakan bahwa “setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, yang berarti setiap hak atas tanah dimiliki oleh setiap orang atau masyarakat hukum adat tidak hanya digunakan untuk kepentingan pribadi

⁸ Mudakir Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan Tanah dan Pencabutan*, Cetakan ke-3, Edisi Revisi, Penerbit Permata Aksara, Jakarta, hlm. 3.

⁹ Benhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm. 28.

melainkan harus bermanfaat juga kepada masyarakat secara keseluruhan. Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.¹⁰

Perbuatan pemerintah terkait dengan pemanfaatan tanah salah satunya untuk pembangunan daerahnya. Dalam prakteknya, pengadaan tanah oleh pemerintah dalam hal ini pemanfaatan dan penggunaan tanah seringkali menimbulkan permasalahan di dalam masyarakat. Sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu “kepentingan masyarakat” dan kepentingan pemerintah. Di satu sisi, pihak pemerintah atau dalam hal ini penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan. Di sisi lain, pihak masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena rakyat atau masyarakat memiliki lahan yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan.

¹⁰ Karel Phil. Erari, 1999, *Tanah Kita, Hidup Kita (Hubungan Manusia dan TANAH di Irian Jaya sebagai Persoalan Teologis)*, Cetakan Pertama, Penerbit PT SUN, Jakarta, hlm. 29.

Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan lahan atau tanah sebagai sumber penghidupan.¹¹

Salah satu permasalahan tanah tersebut seperti terjadi pada pengadaan tanah untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi Provinsi Papua sekitar tahun 2006 lalu. Kabupaten Mappi merupakan hasil pemekaran dari kabupaten Merauke. Bupati pertama yang memimpin Kab. Mappi adalah Drs. Aminadap Yumame dan Wakil Bupati, Stefanus Kaisma, S.Sos. Pada saat kepemimpinan mereka, keduanya melakukan perencanaan untuk menetapkan lokasi pusat kantor pemerintah daerah. Tanah yang digunakan untuk pembangunan kantor pemerintah tersebut adalah tanah adat yang terletak di sebuah lokasi bernama Titik yang dimiliki oleh beberapa *clan/marga* dari beberapa kampung di antaranya: Toghom, Emete, Ima, warue, dan Agham. Setiap kampung tersebut mempunyai perwakilannya masing-masing di antaranya: Toghom oleh Matias Agawemu, Magabag oleh Markus Konakaimu. Teryemu oleh Nikolaus Bapaimu, Emete oleh Kanisius Bapaimu, Ima oleh Kletus Kandaimu, Warue oleh Tobias Takjemu dan Agham oleh Engelberta Bapaimu.

Para perwakilan masyarakat di atas bersama dengan Pemerintah Daerah Kab. Mappi yang mengadakan pertemuan dengan maksud untuk merundingkan tanah yang terletak di sebuah lokasi yang bernama Titik tersebut. Mula-mula

¹¹ Benhard Limbong, 2015, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, cetakan keenam, sinar grafika, Jakarta, hlm. 138.

rencana pengadaan tanah untuk pembangunan kantor tersebut sudah berjalan dengan lancar, bangunannya sudah dibangun dan akses sudah disediakan namun seiring dilakukannya pembangunan, kemudian terjadi sengketa antara pemerintah daerah dengan masyarakat hukum adat setempat. Ada beberapa marga yang merasa bahwa hak yang seharusnya mereka terima belum mendapatkan dari hasil pelepasan hak atas tanah tersebut sehingga mereka menuntut pembayaran untuk kedua kalinya. Setelah terjadi pembayaran tanah untuk kedua kalinya, bangunan kantor pemerintah tersebut belum digunakan sampai akhir masa jabatan Bapak Drs.Aminadap Yumame. Pergantian Bupati berlanjut dan pada saat itu dipimpin oleh Bapak Stefanus Kaisma,S.Sos. Bangunan yang telah dibangun dan dibayar sebanyak dua kali masih tetap belum digunakan dan bangunan tersebut menjadi rusak. Kerusakan tersebut disebabkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab sehingga terjadi perbaikan bangunan yang telah rusak.

Lima tahun pun berlalu dengan bergitu saja, kemudian terjadilah proses Pemilu untuk bupati dan wakil bupati baru pada tahun 2017 dan muncul persoalan sama yang ketiga kali yaitu tuntutan ganti kerugian untuk tanah yang digunakan untuk pembangunan pusat pemerintahan kabupaten Mappi. Pada saat, dilakukannya pertemuan pertama dan kedua, tidak melibatkan pihak terkait seperti Badan Pertanahan Nasional dan pihak Kejaksaan dari Provinsi. Pertemuan ketiga melibatkan kedua instansi di atas dan pihak terkait lainnya yang dianggap mempunyai hak atas tanah.

Permasalahan tersebut sampai saat ini belum selesai karena masyarakat terkait masih menuntut haknya atas pembayaran tanah tersebut. Selain itu, bangunan kantor belum dapat digunakan karena masih terjadi perehapan diakibatkan pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab terus merusaknya. Hal ini bila dikaitkan dengan tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum tentu tidak tercapai tujuan tersebut. Dari segi kepastian hukum, permasalahannya terletak pada kepastian menempati bangunan pada hal telah terjadi ganti kerugian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kab. Mappi kepada masyarakat terkait, dari sisi kemanfaatan hukum, penggunaan bangunan tersebut tidak dapat dilanjutkan sehingga mengganggu berjalannya roda pemerintahan sehingga Pemerintah Daerah Kab. Mappi tidak maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari segi keadilan hukum, dengan munculnya tuntutan dari masyarakat setiap periode pergantian Bupati mengindikasikan ada hak sebagian masyarakat yang diabaikan. Ketidakadilan ini mengakibatkan tuntutan masyarakat yang terus berdatangan setiap terjadinya pergantian kepemimpinan pada hal sebelumnya telah dilakukan pemenuhan hak.

Persoalan pengadaan tanah, pembebasan tanah, pencabutan hak atas tanah atau apapun namanya selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan “pemerintah” dan kepentingan “warga masyarakat”. Dua pihak yang terlibat yaitu “penguasa” dan “rakyat” harus memperlihatkan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal

tersebut.¹² Kepentingan pemerintah sendiri yaitu pemerintah ini melakukan pembangunan Kantor Pemerintah Daerah guna untuk proses pemerintahan yang baik dengan gedung yang baik pula. Namun dari proses jual beli tanah tersebut maka terjadi sengketa perkara ganti rugi antara Pemerintah Daerah dengan Masyarakat hukum adat yang meliputi Empat Kampung diantaranya : Thogom, Emete, Magabag dan Tereyemu.

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang permasalahan tersebut dengan mengangkat judul penelitian **“Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi terhadap Pengadaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat pada pembayaran ketiga untuk Pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi Provinsi Papua.”**

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi kendala dalam hal penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi?

¹² Abdurrahman, 1978, *Masalah Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm.2.

2. Bagaimanakah upaya untuk menyelesaikan sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala dalam hal penyelesaian tentang persoalan sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang menggunakan tanah ulayat masyarakat adat di Kabupaten Mappi Provinsi Papua.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan di dalam menyelesaikan persoalan sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang menggunakan tanah ulayat masyarakat adat di Kabupaten Mappi Provinsi Papua.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian diharapkan mampu memberikan sumbangan dan bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan dalam hal ini kaitannya dengan persoalan ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat adat untuk pembangunan Kantor Pemerintahan Kabupaten Mappi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi:

- a. Pemerintah Daerah, sebagai penyelenggara pemerintahan mengenai persoalan ganti rugi dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan Kantor Pemerintahan.
- b. Masyarakat, sebagai bahan mempelajari Hukum Agraria khususnya bidang Pertanahan yang berkaitan dengan persoalan ganti rugi dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan kantor pemerintahan.
- c. Bagi Penulis, sebagai syarat memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul Penyelesaian Sengketa antara Pemerintah Daerah dengan Masyarakat Adat berkaitan dengan pengadaan tanah ulayat untuk Pembangunan Kantor Pemerintahan Di Kabupaten Mappi Provinsi Papua, merupakan karya tulis asli penulis bukan merupakan plagiat. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis, ditemukan judul penelitian yang hampir sama dengan judul penelitian ini, yang ditulis oleh:

1. Bangun P Nababan (077011007), 2009, Judul Skripsi Penyelesaian ganti rugi tanah untuk pembangunan Bandara Udara Silangit Siborong-borong Kabupaten Tapanuli Utara, Tesis, Kenatoriatan, Universitas Sumatera Utara. Masalah yang dikaji adalah Bagaimana Status Hak Atas Tanah di areal Bandar Udara Silangit Siborong-borong?, Bagaimana Pengadaan Tanah masyarakat adat bagi pelaksanaan Pembangunan Bandar Udara Silangit

Siborong-borong? dan Apakah faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam menyelesaikan ganti rugi Tanah Adat Siborong-borong?. Dalam hal ini lokasi penelitiannya berbeda saya ingin melakukan penelitian di Kabupaten Mappi Povinsi Papua. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui Status Hak Atas Tanah di areal Bandar Udara Silangit Siborong-borong, Untuk mengetahui Pengadaan Tanah masyarakat adat bagi pelaksanaan Pembangunan Bandar Udara Silangit Siborong-borong dan untuk mengetahui faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam menyelesaikan ganti rugi tanah adat Siborong-borong.

Hasil Penelitian pertama, Status Hak Atas Tanah diareal Bandar Udara Silangit Siborong-borong telah terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional dengan hak Pengelolaan Departemen Perhubungan/ Dirjen Perhubungan. Kedua, pelaksanaan Pengadaan Tanah yang terjadi di Silangit Siborong-borong, adalah untuk Kepentingan Umum dan sebelum melakukan pembebasan tanah Pemda Taput terlebih dahulu melakukan pendekatan dan memberikan pemahaman atas fungsi tanah yang akan digunakan. Fungsi tanah tersebut adalah untuk kepentingan bersama/umum yang diperoleh melalui musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan melalui besarnya bentuk ganti rugi serta pelaksanaan pembangunan di lokasi tersebut. Ketiga, faktor yang diperhatikan dalam menyelesaikan ganti rugi tanah antara masyarakat dengan pihak Bandar Udara adalah dengan pemberian “Pago-pago” atau “diuloshon dan perorangan yaitu adanya musyawarah,

kesepakatan dan manfaat, antara pemilik tanah dengan pelaksanaan pembangunan Bandar Udara Silangit Siborong-borong.

Persamaannya yaitu membahas tentang penyelesaian ganti rugi tanah, sedangkan Perbedaannya yaitu obyek yang diteliti tentang Bandara Udara, sedangkan penelitian saya obyeknya yaitu Kantor Pemerintah Daerah dan juga lokasi penelitiannya juga berbeda. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Tapanuli, sedangkan penelitian saya berlokasi di Kabupaten Mappi Papua.

2. Mohammad Paurindra Ekasetya, (8111411230), 2015, Judul Skripsi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis pada Pembanguna Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes), Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Masalah yang dikaji adalah Bagaimana prosedur pelaksanaan pengadaan tanah dan penetapan pemberian ganti rugi bagi pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes?, Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes? Tujuan penelitian, 1. Tujuan Umum Untuk memperoleh deskripsi mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berupa jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes. 2. Tujuan Khusus a. Mendeskripsikan Prosedur pelaksanaa pengadaan tanah dan peneta pan pemberian ganti rugi bagi pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes. b. Mengidentifikasi kendala yang dihadapi

dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes dan upaya-upaya untuk mengatasi kendala tersebut.

Hasil penelitian sebagai berikut : 1. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Penetapan Pemberian Ganti Rugi Bagi Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes. Dalam prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes kurang sesuai dengan peraturan Kepala BPN RI No.3 Tahun 2007 dan Perpres RI No. 36 Tahun 2005 Jo. Perpres RI No. 65 Tahun 2006. Hal ini dapat dilihat pada pemberian ganti rugi kepada warga pemegang hak, ganti rugi yang diberikan hanya berpedoman pada NJOP saja. Pemberian ganti rugi tidak memperhatikan harga pasaran tanah di sekitar daerah tersebut dan tidak memperhatikan variabel-variabel yang mempengaruhi harga tanah seperti yang tercantum dalam PerKaBPN No. 3 tahun 2007 pasal 28 yang meliputi : lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, sarana dan prasarana yang tersedia, dan 133 faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah. Sehingga pada saat dilakukan penetapan ganti rugi banyak warga yang tidak setuju dengan harga yang ditetapkan. 2. Kendala Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes Dan Upaya Yang Dilakukan Panitia Pengadaan Tanah Untuk Mengatasinya. Dari hasil penelitian yang

penulis lakukan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes ini, mengalami beberapa kendala, diantaranya : a) Adanya beberapa warga yang melakukan jual beli lahan (tanah dijual) yang dilakukan oleh pemilik tanah secara bebas, tanpa melapor ke pihak-pihak yang berwenang terhadap persoalan pertanahan. Jual beli tersebut dilakukan setelah tanah tersebut ditetapkan sebagai lokasi untuk proyek pembangunan jalan tol. b) Terjadinya proses waris, namun masih belum ditindaklanjuti dengan proses balik nama, sehingga antara dokumen legal dengan realita kepemilikan tanah berbeda. Hal ini tentu perlu penelusuran ulang untuk memastikan siapa pihak yang berhak terhadap tanah tersebut. 134 c) Adanya kepemilikan in-absentia, dimana pemilik tanah tidak berada/atau berdomisili di wilayah dimana tanah tersebut berada. d) Pemilik hak atas tanah tidak sepatutnya dengan harga yang ditentukan oleh panitia pengadaan tanah karena menurut mereka harga yang ditentukan oleh panitia masih jauh dari harga pasar. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi Kendala-Kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes : a) Adanya peran aktif dari panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah melakukan musyawarah mufakat dengan pemilik hak atas tanah mengenai harga ganti rugi. Sehingga dengan dilakukannya musyawarah mufakat tersebut diharapkan dapat menyelesaikan kendala-kendala yang ada, terutama mengenai ganti rugi. b) Panitia pengadaan tanah mengupayakan

dengan melakukan mediasi atau pendekatan secara persuasif kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah, yang bersikeras tidak mau melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya. Dengan mengikut sertakan tokoh-tokoh 135 masyarakat untuk mencapai kesepakatan mengenai harga ganti rugi. c) Panitia pengadaan tanah memberikan pemahaman dan pengertian kepada pemilik hak atas tanah, dengan melakukan penyuluhan-penyuluhan dan sosialisasi yang intensif tentang pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes. Sehingga pemilik hak atas tanah mengerti dan memahami bahwa tanah mempunyai fungsi sosial yang bagi setiap pembangunan untuk kepentingan umum. Pemilik hak atas tanah diharapkan bersedia merelakan tanahnya untuk dipergunakan dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

Persamaannya dengan penelitian yang saya lakukan adalah tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pada rumusan masalahnya yaitu mencairitahu tentang ganti rugi yang dilakukan. Namun perbedaannya adalah pada penelitian saya yaitu sengketanya dengan masyarakat adat dan pemerintah. Lokasi penelitian kamipun berbeda yaitu saya di Kabupaten Mappi dan penelitian ini di Kabupaten Brebes.

3. Nuri Anwari, (1342011135), 2017, Judul Skripsi Penyelesaian sengketa tanah dalam rangka pembangunan jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) Dusun Cilamaya Kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Masalah yang dikaji adalah bagaimanakah

penyelesaian sengketa tanah dalam rangka Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera di Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan?, Apakah faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa dalam rangka Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera di Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan?. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah dalam rangka Pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera di Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan, untuk mengetahui faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa tanah dalam rangka pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera di Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan.

Hasil Penelitian pertama, penyelesaian sengketa tanah akibat pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera (JTTS) di Kabupaten Lampung Selatan diupayakan penyelesaiannya melalui mediasi oleh pemerintah Kabupaten Lampung Selatan, Kantor Pertanahan Kalianda, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (*Non Litigasi*). Mediasi bertindak sebagai Mediator adalah Kepala seksi sengketa, konflik dan perkara pertanahan, mediasi dilaksanakan di ruang rapat Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan Jl. Indera Bangsawan No. 02 Kalianda. Hadir dalam mediasi kali ini para pihak adalah sebagai berikut: Nur Salam (Kuasa Hukum Marjaya), Sri Wati Tunas, Warga Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat setempat. Penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri Kalianda (*Litigasi*) Perkara Nomor Register 42/pdt/16/PN KLA. Pihak Penggugat: Sri Wati Tunas dan Tergugat: Marjaya. Dalam putusan hakim,

majelis hakim menyatakan alat bukti tergugat surat keterangan tanah tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Faktor Penghambat Penyelesaian sengketa tanah di Dusun Cilamaya Kabupaten Lampung Selatan. Masyarakat cenderung berkembang pada penyelesaian sengketa budaya gugat menggugat. Faktor internal pada pihak yang bersengketa di pengadilan cenderung tidak mau untuk bermusyawarah untuk mencapai *win-win solution*. Sengketa keperdataan lahir karena masing-masing pihak yang bersengketa, bersikukuh bahwa obyek yang disengketakan adalah hak/miliknya, sehingga budaya musyawarah yang memiliki nilai-nilai luhur dalam penyelesaian sengketa, mulai di tinggalkan dan beralih pada penyelesaian sengketa secara modern dengan menggunakan perangkat pengadilan. Faktor eksternal ialah pihak yang bersangkutan dalam penyelesaian sengketa tanah terhadap pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera antara lain dapat disebabkan oleh : Kedisiplinan para pihak bersengketa dalam penyelesaian sengketa dan kejujuran para pihak yang bersengketa.

Persamaannya yaitu mencari tahu tentang kendala yang dialami dalam penyelesaian sengketa, sedangkan perbedaannya yaitu obyek dalam penelitian ini tentang Pembangunan Jalan Tol, sedangkan penelitian saya obyeknya yaitu Kantor Pemerintah Daerah dan berikut yang berbeda yaitu lokasi. Lokasi dalam penelitian ini di Dusun Cilamaya Kecamatan

Bakauheni Kabupaten Lampung. Sedangkan penelitian saya berlokasi di Kabupaten Mappi Provinsi Papua.

F. Batasan Konsep

1. Sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran dan perbantahan.¹³
2. Sengketa tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.¹⁴
3. Penyelesaian sengketa adalah cara, prosedur atau mekanisme yang diperlukan atau ditempuh untuk menyelesaikan suatu sengketa. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan ataupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat berpedoman pada hukum acara yang mengatur persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu sengketa dapat diajukan serta upaya-upaya yang dapat dilakukan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat dilakukan melalui berbagai cara, diantaranya negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.¹⁵
4. Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.¹⁶

¹³ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/SENGKETA>, diakses tanggal 20 Agustus 2018

¹⁴ Pasal 1, angka 2, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Nomor 11, Tahun 2016, tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹⁵ Jimmy Joses Sembiring, 2011, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan*, Visi Media, Jakarta, hlm. 2.

¹⁶ Pasal 1, angka 10, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

5. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.¹⁷
6. Pemerintah Daerah Provinsi Papua adalah Gubernur beserta perangkat lain sebagai Badan Eksekutif Provinsi Papua.¹⁸
7. Masyarakat Hukum adat adalah warga masyarakat asli papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.¹⁹
8. Hak ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁰
9. Kantor Pemerintah Daerah adalah sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, termasuk lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan negara, dan unit pelaksana teknis lembaga pemasyarakatan lain.²¹

¹⁷ Pasal 1, angka 2, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁸ Pasal 1, huruf d, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

¹⁹ Pasal 1, huruf r, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

²⁰ Pasal 1, huruf s, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

²¹ Penjelasan Pasal 10, huruf n, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

10. Kabupaten Mappi adalah salah satu kabupaten di Provinsi Papua. Kabupaten Mappi memiliki luas wilayah mencapai 28.518 Km², Terbagi menjadi 15 Distrik, 136 kampung, dan 1 kelurahan, dengan Kapi sebagai Ibukota Kabupaten.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan judul yang diajukan, maka jenis penelitian yang dilakukan penulis adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundangan-undangan perihal penyelesaian ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi. Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka, terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 huruf B ayat (2), dan Pasal 33 ayat (3);

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 2 ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Pasal 3, dan Pasal 6;
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 4 ayat (1), ayat (2), Pasal 5. Pasal 9 ayat (2), dan Pasal 10 huruf n;
- 4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua Pasal 43 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan Pasal 63;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 17 ayat (1), ayat (2) huruf e, Pasal 22 ayat (1), Huruf b, huruf c, dan Pasal 22 ayat (2).

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat berupa rancangan perundang-undangan, hasil penelitian, buku-buku teks, dan berita internet perihal penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah daerah di Kabupaten Mappi.

3. Cara pengumpulan data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder dengan cara membaca, mempelajari dan memahami peraturan perundang-undangan, buku-buku (literatur), artikel/makalah hasil penelitian, dokumen-dokumen, pendapat hukum dan non hukum yang erat kaitannya dengan materi yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan dengan tujuan untuk menunjang wawancara dengan narasumber terkait dengan judul skripsi penulis.

b. Wawancara

Wawancara dengan narasumber diperlukan agar dapat memperoleh data mengenai penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk Pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi. Data mengenai skripsi ini didapatkan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yaitu:

- 1) Mathias Chonde Erkowaimu, Feliks Kabagaimu, Dominikus Erkowaimu dan Kaspar Ero berasal dari kampung Toghom.
- 2) Kanisius Bapaimu, Yustinus Bapaimu dan Martinus Bapaimu, berasal dari Kampung Emete.
- 3) Anastasius Konakaimu dan Pius Tatimeo berasal dari Kampung Magabag.
- 4) Marius Yapkaimu berasal dari Kampung Tereyemu.

- 5) Bapak Kristosimus Yohanes Agawemu, selaku Bupati ke-3 Kabupaten Mappi Periode 2017-2022.
- 6) Bapak Yudas Thadeus Letsoin, S.Ip selaku Kasubag Pengembangan Daerah pada Tata Pemerintahan SETDA Kabupaten Mappi bagian Tata Pemerintahan dan Asisten.
- 7) Ibu Anna Maria Carolina Fofid selaku Sekretaris Panitia Khusus selanjutnya disebut (Pansus) penyelesaian sengketa Waemeaman yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut (DPRD).
- 8) Bapak Falentinus Tanggipaimu selaku Ketua Lembaga Masyarakat Adat Kabupaten Mappi.

4. Analisis data

a. Bahan hukum primer

- 1) Deskripsi yaitu menguraikan atau memaparkan peraturan perundang undangan mengenai isi maupun tahapan-tahapan yang terkait dengan penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk Pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi.
- 2) Sistematika dari peraturan perundang-undangan tersebut satu sama lain saling terkait. Ditemukan adanya sistematisasi secara vertikal dalam peraturan perundang-undangan. Sumber data bahan hukum primer secara keseluruhan tidak bertentangan satu sama lain. Secara vertikal

telah ada sinkronisasi, sehingga prinsip penalaran hukum yang digunakan adalah prinsip penalaran hukum subsumsi yaitu adanya hubungan logis antara dua aturan dalam hubungan antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Sistematika secara horizontal ditujukan dengan adanya harmonisasi, maka prinsip penalaran hukumnya adalah non kontradiksi yaitu tidak ada pertentangan dalam ketentuan yang sejajar/setara, sehingga tidak diperlukan berlakunya asas peraturan perundang-undangan.

- 3) Analisis peraturan perundang-undangan yaitu *open system* (peraturan perundang-undangan boleh dievaluasi/dikaji)
- 4) Interpretasi hukum gramatikal yaitu mengartikan *term* bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari/hukum. Selain menggunakan interpretasi hukum gramatikal juga digunakan interpretasi hukum secara sistematisasi yaitu mendasarkan ada tidaknya sinkronisasi atau harmonisasi dan interpretasi hukum teleologis yaitu bahwa setiap peraturan hukum dibuat untuk tujuan tertentu.
- 5) Menilai hukum positif, dalam hal ini yaitu menemukan gagasan yang paling ideal berkaitan dengan penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder penulisan skripsi ini berupa bahan-bahan hukum yang diperoleh berupa pendapat hukum yang diperoleh dari berbagai buku (literatur), jurnal, artikel/makalah hasil penelitian, dokumen, serta bahan-bahan dari internet dideskripsikan sehingga diperoleh pengertian, persamaan atau perbedaan pendapat, tentang penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi.

Tahapan terakhir yaitu melakukan perbandingan antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sehingga mengetahui ada tidaknya perbedaan antara peraturan perundangan-undangan yang berlaku dengan pendapat hukum yang diperoleh dari berbagai buku (literatur), dokumen, serta bahan-bahan dari internet sehingga diperoleh pengertian tentang penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi.

5. Proses berpikir

Proses berpikir dalam melakukan penarikan kesimpulan ialah deduktif, yaitu bertolak dari proposi umum yang kebenarannya telah diketahui berupa peraturan perundang-undangan perihal pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi dan berakhir pada suatu

kesimpulan yang bersifat khusus berupa hasil penelitian tentang penyelesaian sengketa ganti rugi terhadap pengadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk pembangunan Kantor Pemerintah Daerah di Kabupaten Mappi.

H. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan hukum/skripsi merupakan rencana isi penulisan hukum/skripsi:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian yang terdiri atas jenis penelitian, sumber data, lokasi, populasi dan sampel, responden dan narasumber, metode pengumpulan data, metode analisis data dan sistematika skripsi.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang tinjauan tentang hukum adat dan hak ulayat masyarakat adat, tinjauan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hasil penelitian dan analisa.

BAB III PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.