

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang

Bagi masyarakat Indonesia, tanah mempunyai peranan penting bagi kehidupan. Tanah sebagai karunia Tuhan dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Selain itu, tanah juga memiliki peran dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini telah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa:

Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan hukum dasar (*platform*) dalam pengaturan Hukum Agraria Nasional. Dalam UUPA, pengertian mengenai hak menguasai dari Negara dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa:

(1) Atas dasar ketentuan dalam 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 di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.

Hak menguasai dari Negara, diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa:

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 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.

Dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA, dijelaskan bahwa kata dikuasai bukan berarti dimiliki. Makna dari kata dikuasai ini mengandung pengertian bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan, diberikan wewenang untuk melaksanakan amanat dari bangsa Indonesia. Dari penjelasan tersebut, diketahui bahwa untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidaklah pada tempatnya apabila bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Dalam hal ini, Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dari rakyat bertindak selaku badan penguasa. Menjadi tepatlah sikap tersebut bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara.<sup>1</sup>

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Atas dasar hak menguasai dari Negara, maka ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-

---

<sup>1</sup> A.P.Parlindungan, 2008, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan, Penerbit Bandar Maju, Bandung, hlm. 42.

orang baik secara sendiri-sendiri, bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak atas tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) *juncto* Pasal 53 UUPA. Isi ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:
  - a. hak milik,
  - b. hak guna usaha
  - c. hak guna bangunan,
  - d. hak pakai,
  - e. hak sewa,
  - f. hak membuka tanah,
  - g. hak memungut hasil hutan,
  - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA tersebut, tidak lepas kaitannya dengan isi ketentuan Pasal 53 ayat (1) UUPA, yang menentukan bahwa:

- (1) Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu singkat.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya. Hal tersebut dimungkinkan sepanjang berkaitan dengan penggunaan tanah, serta berada dalam batas-batas yang diatur menurut UUPA dan peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Pada prinsipnya, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam Penjelasan Pasal 6 UUPA dijelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan

dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Hal ini didasari oleh karena bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan tersebut diperjuangkan kemerdekaannya oleh seluruh bangsa Indonesia. Tanah tersebut tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya, namun harus diperhatikan pula hak dari bangsa Indonesia. Hal tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan menjadi terdesak oleh kepentingan umum, melainkan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan dapat berjalan secara seimbang.

Selain mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA, pemegang hak atas tanah haruslah pula memperhatikan aspek kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA, yaitu:

Bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Dalam Penjelasan Pasal 18 UUPA, terdapat jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanah. Pencabutan hak itu dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, yaitu: pencabutan hak diperuntukan bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, adanya pemberian ganti kerugian yang layak dan dilaksanakan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Pencabutan hak atas tanah tidak terlepas kaitannya dengan fungsi sosial dari tanah. Bahwa pada hak-hak perseorangan terdapat hak dari masyarakat, sehingga kalau di

suatu masa kepentingan dari masyarakat lebih tinggi, maka kepentingan perseorangan harus mengalah.<sup>2</sup>

Secara eksplisit, kata “kepentingan umum” dan ekuivalennya didapati pada Pasal 18 UUPA.<sup>3</sup> Pasal 18 UUPA memang tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai makna kepentingan umum. Apabila dicermati isi dari ketentuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa dalam kepentingan umum terdapat pula kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pada akhirnya, semua hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 18 UUPA tersebut, maka pada tanggal 26 September 1961 diberlakukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang menentukan bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijelaskan bahwa pada prinsipnya apabila diperlukan tanah dan/atau benda lain di atas tanah kepunyaan orang lain, yang akan digunakan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, haruslah terlebih dahulu diusahakan

---

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm. 108.

<sup>3</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 244.

dengan persetujuan dari pemegang hak atas tanah dengan jalan musyawarah mufakat. Apabila jalan musyawarah tidak berhasil dicapai sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka pemerintah dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan, memiliki wewenang untuk menguasai tanah tersebut melalui pencabutan hak sebagai upaya terakhir perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dalam perkembangannya diatur dalam suatu pedoman umum. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya yang menentukan bahwa:

- (1) Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:
  - a. Kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
  - b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
  - c. Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
  - d. Kepentingan pembangunan

Atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973, maka disusun 13 jenis kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2). Walaupun pemerintah sudah menetapkan batas-batas jenis kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, namun masih terdapat banyak kelemahan dalam produk hukum tersebut. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya perincian yang tegas dan jelas dalam 13 jenis

kegiatan pembangunan tersebut. Selain itu, kewenangan Presiden dalam menentukan kriteria kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3), dapat memberi peluang dilakukannya penafsiran yang meluas terhadap makna kepentingan umum. Hal ini dapat berdampak pada biasnya makna kepentingan umum.

Kepentingan umum sebagai landasan utama dalam pencabutan hak, harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Hal ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak atas tanah, termasuk harta benda yang berada di bawah kekuasaannya yang diperoleh dengan tidak melanggar hukum. Hal tersebut secara implisit dapat dilihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang menentukan bahwa:

Jika di dalam penyelesaian persoalan tersebut di atas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar menukar, maka penyelesaian dengan jalan itulah yang ditempuh, walau sudah ada surat keputusan pencabutan hak.

Dari ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ini, dapat dipahami bahwa maksud dan tujuan dari penyusunan Undang-Undang tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya ini tidak semata-mata mengabaikan kepentingan pemegang hak atas. Pembuat Undang-Undang bahkan memberikan peluang sebesar-besarnya bagi penyelesaian persoalan perolehan tanah melalui cara-cara yang dapat disepakati oleh kedua belah pihak yang berkepentingan, walaupun keputusan pencabutan hak sudah diterbitkan.

Ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menjadi dasar diterbitkannya berbagai kebijakan mengenai upaya perolehan tanah untuk kepentingan umum. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah yaitu dengan mengeluarkan kebijakan mengenai pembebasan Tanah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Dalam praktiknya, kebijakan pembebasan tanah tidak banyak memberikan kontribusi bagi masyarakat, khususnya dalam bidang pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh sebab itu, dalam rangka menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah akhirnya mengeluarkan kebijakan pengadaan tanah sebagai upaya perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Kebijakan pengadaan tanah pertama kali diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengertian kepentingan umum kemudian didefinisikan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55 Tahun 1993, yang menentukan bahwa:

“Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat”.

Dalam Keppres ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kegiatan pembangunan yang dilakukan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari

keuntungan. Dengan demikian, interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.<sup>4</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, maka disusunlah 14 jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan pembangunan. Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres tersebut. Berbeda dengan aturan mengenai upaya perolehan tanah bagi pembangunan yang terdahulu, dalam Keppres tersebut telah ditetapkan jenis kegiatan pembangunan yang cukup jelas dan tidak perlu dilakukan penafsiran lebih lanjut.

Seiring dengan lajunya perkembangan zaman, kehidupan serta pembangunan, maka dirasa perlu untuk mengadakan penyesuaian aturan mengenai pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Penyesuaian dilakukan untuk mendukung berbagai program pembangunan yang telah direncanakan oleh pemerintah, termasuk mengenai definisi kepentingan umum guna terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Salah satunya dapat dilihat dari keseriusan pemerintah dalam merencanakan pelaksanaan proyek pembangunan jalan tol, yang sempat terkendala akibat krisis moneter. Oleh karena jalan tol tidak termasuk sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, maka pemerintah perlu mengadakan penyesuaian dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

---

<sup>4</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan VI, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 73.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pengertian kepentingan umum mengalami perubahan. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang menentukan bahwa: “Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”. Terjadinya pergeseran pengertian kepentingan umum yang semula merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat menjadi kepentingan sebagian besar masyarakat, berimplikasi pula pada perubahan daftar sebagian kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum. Perubahan tersebut juga membuka peluang bagi pihak swasta sebagai investor untuk menanamkan modalnya pada berbagai kegiatan pembangunan yang direncanakan pemerintah dengan berbasis kemitraan.

Terbukanya peluang bagi investor dalam berbagai kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 mengundang banyak kritikan serta penolakan dari masyarakat. Masyarakat beranggapan bahwa kebijakan tersebut tidak berpihak kepada rakyat. Setelah diberlakukan selama 1 tahun, akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak banyak mengalami perubahan. Hal mendasar yang menjadi pertimbangan dalam perubahan tersebut ialah diprioritaskannya prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah demi terwujudnya kepastian hukum dalam pengadaan tanah. Apabila

dicermati, perubahan tersebut tidak memberikan kemanfaatan yang cukup berarti bagi masyarakat. Pada dasarnya, perubahan tersebut terlihat dari pemilihan kata yang diperhalus demi terealisasinya berbagai proyek pembangunan yang telah direncanakan oleh pemerintah pada masa tersebut.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah dalam menyempurnakan aturan pengadaan tanah, yang selalu mendapat berbagai kritik serta penolakan dari masyarakat. Hal tersebut juga mendapat perhatian serius dari kalangan akademisi, berbagai kajian dan usulan dilakukan demi terciptanya suatu regulasi yang dapat memberikan kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat. Hasil dari berbagai kajian dan usulan tersebut menghasilkan gagasan, bahwa pengadaan tanah seharusnya diatur dalam bentuk undang-undang. Sebagai tindak lanjut dari hal tersebut, akhirnya Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam sejarah perkembangannya, kebijakan pengadaan tanah telah beberapa kali mengalami perubahan baik dari segi bentuk maupun isi. Untuk pertama kalinya kebijakan pengadaan tanah diatur dalam bentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, serta penyelenggaraannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang telah mengalami tiga kali perubahan dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, dan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015.

Pengaturan kebijakan pengadaan tanah dalam tataran Undang-Undang dilakukan agar setiap kepentingan rakyat dapat diakomodir melalui wakil-wakilnya di pemerintahan. Di sisi lain, undang-undang tersebut diharapkan mampu mengatasi berbagai hambatan yang terjadi dalam perolehan tanah, baik dari sisi hukum maupun praktiknya, serta dapat mensinkronisasi berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya perolehan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>5</sup>

Setelah mengalami beberapa kali perubahan aturan pelaksanaannya, pengertian kepentingan umum kemudian diatur dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan bahwa:

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pengertian kepentingan umum dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut masih menimbulkan berbagai penafsiran dan masih memerlukan klarifikasi.<sup>6</sup> Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka disusunlah daftar kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dari sejumlah kegiatan pembangunan yang ditentukan dalam daftar tersebut, salah satunya ialah pembangunan jalan tol sebagaimana diatur pada Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

---

<sup>5</sup> *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, 2010, Jakarta, hlm. 2.

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Loc.Cit.*

Ketentuan mengenai pembangunan jalan tol pertama kali muncul dalam Pasal 10 b Perpres No. 36 Tahun 2005, sebagai perubahan dari Pasal 5 ayat (1) huruf a Keppres No. 55 Tahun 1993 yang sebelumnya hanya mengatur mengenai pembangunan jalan umum. Ketentuan mengenai jalan tol yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2013. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Jalan.

Definisi jalan tol sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yang menentukan bahwa:

Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 dijelaskan bahwa untuk menunjang pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan efisiensi pelayanan jasa distribusi, maka pemerintah mempunyai wewenang menyelenggarakan jalan tol di wilayah yang pertumbuhan ekonominya sudah tinggi.

Dalam pemakaian jasa jalan bebas hambatan tersebut para penggunanya diwajibkan untuk membayar tol. Tol sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 yaitu:

Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.

Kewajiban membayar tol oleh pengguna jalan tol tersebut diperuntukan bagi pemeliharaan dan peningkatan pelayanan dalam menyelenggarakan jalan tol.

Wewenang penyelenggara jalan tol sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 berada pada pemerintah. Wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, pengawasan. Dalam hal penyelenggaraan jalan tol, sebagian wewenang yang berkaitan dengan pengaturan, pengusahaan dan pengawasan badan usaha dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), sedangkan pengusahannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha (pemerintah/swasta) di bidang jalan tol, baik melalui pelelangan atau atas prakarsa dari Badan Usaha tersebut.

Disetujuinya pembangunan jalan tol dalam daftar kegiatan pengadaan tanah, menimbulkan berbagai persoalan. Hal ini memunculkan kekhawatiran bagi masyarakat, khususnya bagi pemegang hak atas tanah di lokasi rencana kegiatan pembangunan jalan tol. Hal tersebut berpotensi menimbulkan konflik vertikal antara rakyat dengan pemerintah. Upaya penolakan yang dilakukan secara berkepanjangan hanya akan berujung pada pencabutan hak-hak atas tanah yang telah dikuasai masyarakat.

Selain itu, pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada badan usaha (pemerintah/swasta) mengenai pengusahaan jalan tol menambah daftar panjang persoalan yang bersinggungan dengan makna kepentingan umum. Persoalan ini mendapat perhatian serius, mengingat badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 adalah badan usaha yang

didirikan dengan tujuan untuk mencari keuntungan (profit). Hal ini justru berseberangan dengan makna kepentingan umum dalam Pasal 18 UUPA.

Sejalan dengan hal itu, seorang filsuf penganut aliran utilitas bernama Jeremy Bentham berpendapat bahwa pada prinsipnya hukum semata-mata bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Oleh karena itu jenis kegiatan pembangunan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kemanfaatan dan dapat digunakan oleh seluruh rakyat guna mencapai kesejahteraan.<sup>7</sup>

Kesejahteraan rakyat yang seharusnya menjadi tujuan dilaksanakannya berbagai kegiatan atas nama kepentingan umum, dalam implementasi terhadap pembangunan dan penyelenggaraan jalan tol menjadi bias dan mengalami pergeseran. Pada akhirnya, masyarakatlah yang harus berkorban bagi kepentingan umum yang hingga kini belum mendapat kejelasan. Berbagai upaya telah dilakukan oleh masyarakat, termasuk upaya *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi oleh sebuah koalisi masyarakat yang menamakan dirinya Karam Tanah.<sup>8</sup> Oleh karena itu, agar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, khusus kaitannya dengan kegiatan pembangunan jalan tol yang diatur dalam Peraturan

---

<sup>7</sup> Priska Yulita Raya, 2014, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 13.

<sup>8</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 320.

Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, maka penting untuk dilakukan kajian lebih lanjut terhadap hal tersebut.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan yaitu:

1. Bagaimana makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?
2. Apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat?

#### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dalam melakukan penelitian ini adalah yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
2. Untuk mengetahui apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

#### D. Manfaat Penelitian

##### 1. Secara Teoritis

Perkembangan ilmu hukum pada umumnya serta perkembangan bidang hukum pertanahan, khususnya mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

##### 2. Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah, dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi, dalam hal ini Pejabat eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya guna terselenggaranya pembangunan yang dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat secara umum dan pemegang hak atas tanah secara khusus dalam melaksanakan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.
- b. Bagi masyarakat, dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat, khususnya pemegang hak atas tanah sehingga dapat memahami pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol untuk kepentingan umum.

#### E. Keaslian Penelitian

Dengan ini penulis menyatakan bahwa penulisan hukum ini merupakan hasil karya penulis, bukan merupakan hasil duplikasi maupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Walaupun terdapat beberapa tulisan yang membahas persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum,

namun sepengetahuan penulis belum pernah ada penelitian yang membahas persoalan kepentingan umum dalam pengadaan tanah khususnya bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Apabila di kemudian hari diketahui terdapat penelitian dengan topik yang sama, maka hal tersebut diharapkan dapat saling melengkapi bagi perkembangan ilmu pengetahuan. Berikut penulis uraikan tiga topik penelitian tersebut, yaitu:

1. a. Judul Skripsi : Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat.
- b. Identitas Penulis : Priska Yulita Raya, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM : 11 05 10587, Program Studi: Ilmu Hukum, Program Pengkhususan: Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup, Tahun 2014.
- c. Rumusan Masalah : 1). Apakah Kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012? 2). Apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat?
- d. Tujuan Penelitian : 1). Untuk mengetahui apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. 2). Untuk mengetahui apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan

berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

- e. Hasil Penelitian : Pengertian kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 masih banyak menimbulkan penafsiran dalam masyarakat. Tidak ada batasan atau karakteristik yang jelas mengenai kriteria pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Pada dasarnya kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Hal tersebut didukung dengan pelaksanaan dari proses pengadaan tanah oleh pemerintah yang sesuai prosedur yang diatur dalam Undang-Undang dan pemegang hak atas tanah yang diberikan ganti kerugian serta masyarakat sekitar dapat merasakan manfaat dari adanya pembangunan yang dilakukan. Namun, terdapat hal yang perlu diperhatikan kembali, yaitu mengenai beberapa jenis kegiatan pembangunan dalam Undang-Undang tersebut yang perlu dijelaskan secara konkrit teknis pelaksanaan serta sarannya, sebab ada kekhawatiran keterlibatan pihak-pihak tertentu yang mencari keuntungan atas dasar pembangunan untuk kepentingan umum. Pada hakekatnya pembangunan yang bersifat untuk kepentingan umum harus memenuhi 2 kriteria yaitu kegiatan tersebut ditujukan untuk apa dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis berfokus pada persoalan mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah khususnya untuk pembangunan jalan tol untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Sedangkan dalam penulisan skripsi sebagaimana diuraikan di atas berfokus pada Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat. Dalam hal ini, terdapat kekhususan dari obyek penelitian yaitu pembangunan jalan tol sebagai salah satu jenis kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, sedangkan obyek penelitian dari tulisan yang telah penulis kemukakan di atas membahas secara umum jenis kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum.

2. a. Judul Skripsi : Penetapan Ganti Kerugian Atas Tanah Hak Milik Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tol Semarang-Ungaran Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- b. Identitas Penulis : Odelia Sabrina Tjandra Sinaga, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM : 06 05 09346, Program Studi: Ilmu Hukum, Program Pengkhususan: Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup. Tahun 2010.
- c. Rumusan Masalah : Apakah penetapan besarnya ganti rugi atas tanah hak milik dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan

jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah?

- d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis apakah penetapan ganti rugi atas tanah hak milik dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah.
- e. Hasil Penelitian : Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah. Besarnya ganti rugi yang diberikan telah melebihi nilai jual obyek pajak (NJOP) setempat yang berlaku sehingga meningkatkan taraf kehidupan ekonomi bekas pemegang hak milik atas tanah meskipun ada 5 (9,1%) pemegang hak milik atas tanah yang belum mau menerima ganti rugi karena belum ada kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi dan sesuai dengan peraturan yang berlaku maka uang ganti rugi tersebut dititipkan di pengadilan.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis berfokus pada persoalan mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Sedangkan dalam penulisan skripsi sebagaimana diuraikan di atas berfokus pada penetapan ganti kerugian atas tanah hak milik sebagai

upaya perlindungan hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

3. a. Judul Skripsi: Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan dalam Mewujudkan Kepastian Hukum di Kabupaten Gunungkidul.
- b. Identitas: Agnes Surianingtyas, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM : 09 05 10061, Program studi ilmu hukum, program pengkhususan hukum pertanahan dan lingkungan hidup.
- c. Rumusan Masalah : 1). Bagaimanakah pemberian ganti rugi bagi pemegang hak milik atas tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan jalur lintas selatan di Kabupaten Gunungkidul? 2). Apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi bagi pemegang hak milik atas tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan jalan jalur lintas selatan di Kabupaten Gunungkidul sudah mewujudkan kepastian hukum?
- d. Tujuan Penelitian : 1). Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pemberian ganti rugi bagi pemegang hak milik atas tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan jalur lintas selatan di Kabupaten Gunungkidul. 2). Untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi bagi pemegang hak milik atas tanah dalam pengadaan tanah

guna pembangunan jalan jalur lintas selatan di Kabupaten Gunungkidul sudah mewujudkan kepastian hukum.

- e. Hasil Penelitian : Hingga akhir tahun 2012, pelaksanaan pemberian ganti rugi belum dapat mewujudkan kepastian hukum bagi pemegang hak milik atas tanah yang tanahnya terkena pengadaan tanah di Kecamatan Saptosari, Desa Monggol dan Kecamatan Paliyan, Desa Karangasem Kabupaten Gunungkidul. Hal ini disebabkan karena sebagian besar warga menghendaki besarnya nilai ganti rugi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan besarnya nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah berdasarkan penilaian yang telah dilakukan oleh tim penilai harga tanah berdasarkan penilaian yang telah dilakukan oleh tim penilai harga tanah Kabupaten Gunungkidul sehingga hingga akhir tahun 2012 belum terjadi kesepakatan mengenai besarnya nilai ganti rugi untuk kegiatan pengadaan tanah tersebut. Hal ini merupakan kendala bagi panitia pengadaan tanah Kabupaten Gunungkidul untuk segera melakukan kegiatan pengadaan tanah.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis berfokus pada persoalan mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Sedangkan dalam penulisan skripsi sebagaimana diuraikan di atas berfokus pada pemberian ganti rugi bagi pemegang hak milik atas

tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan jalur lintas selatan dalam mewujudkan kepastian hukum di Kabupaten Gunungkidul.

#### F. Batasan Konsep

Untuk mempermudah pemahaman dalam penulisan hukum ini, maka berikut disampaikan batasan-batasan atau pengertian-pengertian yang berkaitan dengan materi yang akan diteliti, yaitu:

##### 1. Pengertian kepentingan umum

Kepentingan umum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

##### 2. Pengertian pengadaan tanah

Pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

##### 3. Pengertian Pembangunan

Dalam tulisannya tentang antropologi pembangunan, Parsudi Suparlan (1997) mendefinisikan Pembangunan sebagai serangkaian upaya yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah, badan-badan atau lembaga-lembaga internasional, nasional, atau lokal yang terwujud dalam

bentuk-bentuk kebijaksanaan, program atau proyek, yang secara terencana mengubah cara-cara hidup atau kebudayaan dari suatu masyarakat sehingga warga masyarakat tersebut dapat hidup lebih baik atau lebih sejahtera daripada sebelum adanya pembangunan tersebut.<sup>9</sup>

4. Jalan tol sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.

5. Tol sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.

6. Pengertian Kemanfaatan Hukum

Dalam bukunya, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Sudikno Mertokusumo menuliskan pengertian Kemanfaatan hukum menurut Jeremy Bentham yaitu ialah hukum yang menjamin kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya.<sup>10</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang kepentingan umum

<sup>9</sup> Parsudi Suparlan (1997), dalam Priska Yulita Raya, *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 80.

serta kaitannya dengan Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yang mengatur mengenai pembangunan jalan tol sebagai salah satu kegiatan dalam daftar pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum.

Penelitian hukum ini merupakan penelitian yang dilakukan untuk menemukan hukum yang diterapkan, dalam menyelesaikan persoalan hukum mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

## 2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif data yang digunakan berupa data sekunder yang terdiri dari:

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penulisan ini berupa peraturan perundang-undangan yang tata urutannya sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu, Pasal 33 ayat (3) mengenai hak menguasai dari Negara.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yaitu Pasal 4.

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria, yaitu Pasal 18 mengenai kepentingan umum.
- 4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan
- 6) Undang-Undang Republik Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol
- 10) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol.
- 11) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- 12) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 13) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 14) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 15) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- 16) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 17) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

18) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada Di Atasnya

19) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum, dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet, dan majalah ilmiah yang berkaitan dengan kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

3. Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol, khususnya aturan-aturan yang erat kaitannya dengan kepentingan umum dan jalan tol. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat bukan hukum yang diperoleh dari buku, hasil penelitian, jurnal hukum, majalah, surat kabar, internet, makalah dan lain-lain.

## b. Wawancara

Wawancara dilakukan secara langsung antara peneliti dengan narasumber untuk mendapatkan informasi. Narasumber dalam penulisan hukum ini yaitu, Bapak Sigit Pandu, S.T., M.T. selaku Staf Sub Bidang Infrastruktur BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah, Bapak Rasbadi S.T., M.T selaku Staf Teknik Bidang Perencanaan dan Penerapan Standar Teknik Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah, dan Jarot Suchyo, S.SiT. selaku Analis Permohonan Hak Atas Tanah Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Wawancara dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan yang sudah disiapkan secara terstruktur mengenai Kepentingan umum dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

## 4. Analisis Data

### Data Sekunder

#### a. Bahan Hukum Primer

##### 1) Deskripsi hukum positif

Deskripsi Hukum Positif dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul penelitian hukum. Dalam penelitian hukum ini, tidak terdapat harmonisasi antara isi pasal yang satu dengan isi pasal yang lain dalam satu bentuk hukum yang sama, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum .

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa "kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut telah selaras dengan makna dan tujuan dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menentukan bahwa "Bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Negara selaku organisasi kekuasaan mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga masyarakat.

Salah satu upaya pemerintah demi mewujudkan kesejahteraan melalui pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui pembangunan jalan tol. Hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Apabila definisi kepentingan umum dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 dihubungkan dengan ketentuan Pasal 10 huruf mengenai pembangunan jalan tol sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, maka makna dari kepentingan umum menjadi bias. Hal ini disebabkan oleh adanya partisipasi dari badan usaha yang bersifat profit dalam pengusahaan jalan tol. Keuntungan yang diperoleh berasal dari pembayaran tol yang diwajibkan bagi

penggunanya. Hal ini menimbulkan persoalan, mengingat kepentingan umum yang seharusnya diwujudkan oleh pemerintah dan bersifat non profit, menjadi bias ketika terdapat peran badan usaha swasta di dalamnya.

Dari uraian tersebut, maka prinsip penalaran hukum yang dipergunakan ialah non kontradiksi. Prinsip penalaran hukum non kontradiksi merupakan sebuah pernyataan tidak benar dan/atau salah pada waktu yang sama dan dalam aspek yang sama.<sup>11</sup> Oleh karena dipergunakan prinsip penalaran tersebut, maka asas hukum yang dipergunakan ialah *Lex posterior derogate legi priori* yaitu hukum yang kemudian mengesampingkan hukum yang terdahulu dalam mengatur hal yang sama.

## 2) Sistematisasi hukum positif

Peraturan perundang-undangan dalam usulan penelitian hukum ini yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (3) tentang hak menguasai dari Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam lainnya. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasal 4 mengenai prinsip-prinsip penyelenggaraan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Undang-Undang

---

<sup>11</sup> Naraya, Hukum Non Kontradiksi Menguji Sebuah Porsi Fundamental Dalam Kekristenan, hlm. 1.  
[http://www.kompasiana.com/nararyangadas/hukum-non-kontradiksi-menguji-sebuah-proposisi-fundamental-dalam-kekristenan\\_5528bef96ea83412268b461f](http://www.kompasiana.com/nararyangadas/hukum-non-kontradiksi-menguji-sebuah-proposisi-fundamental-dalam-kekristenan_5528bef96ea83412268b461f) , diakses 23 Mei 2015

Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 mengenai pelaksanaan hak menguasai dari Negara atas bumi, air dan ruang angkasa bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pasal 4 mengenai hak-hak menguasai dari Negara, Pasal 6 mengenai fungsi sosial tanah, dan Pasal 18 mengenai tanah untuk kepentingan umum.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya Pasal 1 mengenai kepentingan umum, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 2 mengenai pengadaan tanah dengan memberikan ganti kerugian yang adil dan layak kepada pihak yang berhak, Pasal 1 angka 6 mengenai definisi kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan pemerintah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Pasal 10 huruf b mengenai jalan tol sebagai salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Pasal 1 angka 7 mengenai jalan tol sebagai bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2005

tentang Jalan Tol Pasal 1 ayat 1 mengenai definisi jalan tol, Pasal 1 angka 5 mengenai definisi badan usaha di bidang jalan tol, dan Pasal 1 angka 6 mengenai definisi tol sebagai sejumlah uang tertentu yang dibayarkan oleh pengguna jalan tol.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya Pasal 1 ayat (1) mengenai sifat kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, namun aturan tersebut dicabut karena tidak menerangkan definisi dari kepentingan umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 3 mengenai definisi kepentingan umum sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 5 mengenai definisi kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan telah mengalami tiga kali perubahan dalam Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, dan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

### 3) Analisis Hukum Positif

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Makna dari kepentingan umum tersebut menjadi bias ketika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 10 huruf b, khususnya mengenai jalan tol sebagai salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini menimbulkan berbagai persoalan, mengingat kepentingan umum yang seharusnya diwujudkan oleh pemerintah dan bersifat non profit, menjadi bias ketika terdapat peran badan usaha swasta di dalamnya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan kajian terhadap makna kepentingan dalam pembangunan jalan tol. Hal ini dilakukan untuk mengetahui sejauh mana sifat kepentingan umum dapat melekat dalam kegiatan pembangunan jalan tol, sehingga

kegiatan pembangunan tersebut dapat memberikan kemanfaatan bagi seluruh warga masyarakat.

#### 4) Interpretasi Hukum Positif

Interpretasi yang dipergunakan dalam usulan penelitian ini yaitu:

##### a. Interpretasi gramatikal

Metode interpretasi gramatikal yaitu suatu cara penafsiran bagian kalimat dalam Undang-Undang menurut arti kata yang lazim digunakan dalam bahasa sehari-hari yang bersifat logis.<sup>12</sup> Penafsiran ini digunakan untuk melihat sejauh mana kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol melalui pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan perundang-undangan terkait dapat mengakomodir dan memberikan kemanfaatan hukum bagi warga masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan.

##### b. Interpretasi sistematis

Metode interpretasi sistematis yaitu penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan cara menyelidiki suatu sistem tertentu yang terdapat dalam suatu tata hukum. Dalam hal ini yaitu, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya. Pasal 1 ayat (1) menentukan bahwa “ Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan kepentingan umum,

---

<sup>12</sup> *Prima Jayatri*, Jenis-Jenis Metode dan Konstruksi Hukum, hlm. 1.  
<https://logikahukum.wordpress.com/tag/metode-interpretasi-menurut-bahasa-gramatikal/>, diakses 27 Mei 2015.

apabila kegiatan tersebut menyangkut: a. Kepentingan Bangsa dan Negara, b. Kepentingan masyarakat luas, dan atau c. Kepentingan pembangunan. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 3 menentukan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat”, Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 5 memnentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum, Pasal 1 angka 6 menentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan untuk kemakmuran rakyat.

c. Interpretasi teologis

Metode penafsiran teologi yaitu, penafsiran suatu peraturan perundang-undangan dengan cara menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan hal-hal konkret, yang ada di dalam masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mencari tujuan sosial dari suatu peraturan perundang-undangan dan/atau menemukan penyesuaian tujuan sosial peraturan-perundang-

undangan yang baru. Dalam hal ini yaitu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan untuk Kepentingan umum yang bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil.

#### 5) Menilai Hukum Positif

Penelitian hukum ini dilakukan untuk mencari gagasan yang ideal mengenai konsep kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Dalam Pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan hal tersebut ialah melalui pembangunan jalan tol. Pembangunan jalan tol melalui pengadaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, diharapkan dapat dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta asas-asas yang terkandung di dalam Undang-Undang pengadaan tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder berupa pendapat hukum

Menurut Maria S. W. Soemardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”.<sup>13</sup> Selain itu, Oloan sitorus menambahkan bahwa dalam konsep kepentingan umum harus terdapat pula pernyataan mengenai “siapakah” yang dapat melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, serta bagaimana “sifat” dari pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.<sup>14</sup> Supaya pembangunan untuk kepentingan umum dapat memberikan kemanfaatan bagi warga, maka terhadap hal tersebut perlu dilakukan kajian. Hal ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana sifat kepentingan umum dapat melekat dalam kegiatan pembangunan jalan tol, sehingga kegiatan tersebut benar-benar sesuai dengan peruntukannya, serta dapat pula dirasakan kemanfaatannya oleh seluruh masyarakat.

c. Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder apabila diperbandingkan

Terdapat pertentangan antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang ditentukan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan

---

<sup>13</sup> Maria S.W. Soemardjono, 1990, "*Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik*, Sebuah Catatan Untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA", Makalah Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, hlm. 13.

<sup>14</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, cetakan pertama, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 7.

oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Apabila ketentuan tersebut dipersandingkan dengan kegiatan pembangunan jalan tol sebagai salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 10 huruf b, maka terdapat ketidakseuaian yang berdampak pada biasnya makna kepentingan umum. Ketidaksesuaian tersebut, dapat dilihat dari adanya peran badan usaha yang bersifat profit dalam pengusahaan jalan tol, sedangkan dalam ketentuan pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa pemerintahlah yang berkewajiban dalam mewujudkan hal tersebut. Persoalan lainnya ialah, belum terdapatnya kejelasan mengenai peruntukan dari pembangunan jalan tol bagi kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, pendapat beberapa ahli mengenai konsep kepentingan umum juga memperkuat agrumen dalam usulan penelitian hukum ini, antara lain Maria S.W. Sumardjono yang berpendapat bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “Peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”.<sup>15</sup> Oloan sitorus juga menambahkan bahwa dalam konsep kepentingan umum harus terdapat pula pernyataan mengenai “siapakah” yang dapat melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum serta “sifat” dari pembangunan kepentingan umum tersebut.<sup>16</sup> Selain itu, Adrian Sutedi berpendapat bahwa kegiatan pembangunan yang mempunyai

---

<sup>15</sup> Maria S.W. Soemardjono, *Loc. Cit.*

<sup>16</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Loc. Cit.*

sifat kepentingan umum perlu dilihat dari beberapa aspek yaitu, dimiliki oleh pemerintah, dilakukan oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan. Kajian ini diperlukan agar pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum dapat memberikan kemanfaatan bagi seluruh warga masyarakat.

#### 1) Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari bahan hukum sekunder, dianalisis dengan cara mendeskripsikan pendapat hukum dan pendapat narasumber, serta membandingkan-nya dengan bahan hukum primer. Metode berpikir mempergunakan metode berfikir deduktif, yaitu penalaran hukum yang bertolak dari preposisi umum yang kebenarannya telah diakui yang berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Dalam hal ini, preposisi umum yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan yang mengatur tentang jalan tol sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005, serta kesimpulan yang bersifat khusus mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk mewujudkan kemanfaatan hukum.

## H. Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi

Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi ini terdiri dari tiga bab, yaitu:

### 1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab Pendahuluan terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Tinjauan Pustaka, Batasan Konsep, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Hukum/Skripsi.

### 2. BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini berisi penjelasan tentang tinjauan mengenai pengadaan tanah, tinjauan mengenai kepentingan umum, tinjauan mengenai jalan tol, tinjauan mengenai kemanfaatan hukum serta hasil penelitian mengenai Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Untuk Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat.

### 3. BAB III : PENUTUP

Bab Penutup terdiri dari kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.