

JURNAL PENULISAN HUKUM/SKRIPSI

**KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
JALAN TOL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012
UNTUK MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM BAGI MASYARAKAT**



Disusun oleh :

FERRY KIE

NPM : 110510667

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

FAKULTAS HUKUM

2016

HALAMAN PERSETUJUAN

JURNAL PENULISAN HUKUM/SKRIPSI

**KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
JALAN TOL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012
UNTUK MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM BAGI MASYARAKAT**

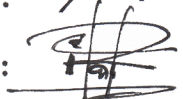



Disusun oleh :

FERRY KIE

NPM : 110510667
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Pertanahan dan Lingkungan Hidup

Telah disetujui oleh :

Dosen Pembimbing I	Tanggal	: 27-4-2016
S.W Endah Cahyowati, S.H., M.S.	Tanda Tangan	: 
Dosen Pembimbing II	Tanggal	: 25-4-2016
D. Krismantoro, S.H., M.Hum.	Tanda Tangan	: 

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta



FX Endro Susilo, S.H., LL.M.

**KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
JALAN TOL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 UNTUK
MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM BAGI MASYARAKAT**

Ferry Kie

Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta
FerryFranseskie@gmail.com

Abstract

The title of this legal writing is PUBLIC INTEREST IN LAND ACQUISITION FOR DEVELOPMENT OF TOLL ROADS BASED ON ACT NO.2 OF 2012 TO ACTUALIZE BENEFIT OF THE LAW FOR SOCIETY. This legal writing prepared by the formulation of the problems, namely how is the meaning of public public interest in land acquisition for the construction of toll road based on Act No.2 and whether it has realized benefit of the law for society. The aim of legal writing to discuss issues regarding the extent to which the nature of the public interest can be embedded in toll road construction activities referred to in Article 10 letter Act No. 2 of 2012. The research is a kind of normative legal research that focuses on the positive legal norms in the form of legislation in force. From these results, it can be concluded that the toll road is an activity in the public interest that these activities could contribute to the welfare of society in a country. Construction of toll roads as part of the national road network system, to contribute to improving economic growth in a country.

Keywords : Land Aquisition; Public Interest; Toll road construction; and benefit of law.

1. PENDAHULUAN

Bagi masyarakat Indonesia, tanah 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). Dalam UUPA, hak menguasai dari Negara dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 UUPA memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak menguasai dari Negara, maka ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik secara sendiri-sendiri, bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum sebagaimana diatur dalam pasal 4 UUPA. Macam-macam hak atas tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) juncto Pasal 53 UUPA. 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. 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 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.¹

Secara eksplisit, kata "kepentingan umum" dan ekuivalennya didapati pada Pasal 18 UUPA.² Pasal 18 UUPA memang tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai makna kepentingan umum.

¹ A.P. Parlindungan, 2008, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan, Penerbit Bandar Maju, Bandung, hlm. 108.

² Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 244.

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".

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 biasanya 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.³

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

³ Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan VI, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 73.

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.

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.⁴

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.⁵ 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.

⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, 2010, Jakarta, hlm. 2.

⁵ 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, perusahaan, pengawasan. Dalam hal penyelenggaraan jalan tol, sebagian wewenang yang berkaitan dengan pengaturan, perusahaan 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 perusahaan 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.⁶

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.⁷ 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 Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol, maka penting untuk dilakukan kajian lebih lanjut terhadap hal tersebut.

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?

⁶ 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.

⁷ Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 320.

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.

2. METODE

a. 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 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.

b. Pengumpulan Data

1) Studi Kepustakaan

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 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) 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 Sucahyo, 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.

c. Teknik 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.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Upaya pemerintah dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh warga masyarakat perlu didukung dengan adanya berbagai infrastruktur yang memadai. Salah satu infrastruktur yang penting dalam mewujudkan hal tersebut ialah dengan adanya sistem jaringan jalan yang saling terintegrasi dengan baik. Jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peran dalam mendukung perekonomian, sosial, budaya, lingkungan, politik serta pertahanan dan keamanan. Dengan terwujudnya sistem jaringan jalan yang saling terintegrasi dengan baik, diharapkan mampu memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi dan perwujudan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Agar hal ini dapat terealisasi, maka diperlukan adanya jaminan ketersediaan tanah oleh pemerintah melalui pengadaan tanah.

Kebutuhan akan tanah dalam jumlah yang luas menjadi tantangan yang dihadapi

oleh pemerintah dalam merealisasikan proyek pembangunan jalan. Mengingat luas tanah yang tidak pernah mengalami penambahan, sedangkan jumlah penduduk dan jumlah volume kendaraan selalu bertambah setiap tahunnya. Oleh sebab itu, untuk menjamin tersedianya tanah bagi proyek pembangunan jalan, maka kegiatan pembangunan tersebut dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam Pasal 10 huruf b ditentukan bahwa pembangunan jalan termasuk sebagai salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini berdampak pula terhadap tata cara perolehan tanah untuk pembangunan tersebut. Perolehan tanah sebagaimana dimaksud diselenggarakan pemerintah melalui program pengadaan tanah.

Dalam Pasal 10 huruf b ditentukan bahwa selain jalan umum, terdapat pula program pembangunan jalan tol sebagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini menimbulkan berbagai persoalan, mengingat dalam pengusahaan jalan tol terdapat peran swasta yang bertujuan mencari keuntungan (profit). Keuntungan tersebut diperoleh dari adanya kewajiban pembayaran tol yang dibebankan bagi para pengguna jalan tersebut. Hal ini berdampak pada bias-nya makna kepentingan umum, sebagai kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Untuk mengetahui sejauh mana sifat kepentingan umum dapat melekat dalam pembangunan jalan tol, maka perlu dilakukan kajian terhadap hal tersebut.

Kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu: "Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dalam Pasal tersebut, dijelaskan bahwa yang termasuk kepentingan umum ialah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. Berbagai

kepentingan tersebut dipergunakan untuk mendeskripsikan makna dari kepentingan umum dalam konteks pengadaan tanah. Untuk memahami makna kepentingan umum secara utuh dan konkret, maka terhadap kepentingan-kepentingan tersebut perlu mendapat kajian. Hal ini diperlukan untuk memahami sejauh mana sifat kepentingan umum melekat dalam suatu kegiatan pembangunan, sehingga setiap kegiatan pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan "peruntukannya" serta dapat pula dirasakan "kemanfaatannya", tanpa adanya indikasi penyimpangan hukum, baik dalam proses pembentukan maupun penyempurnaan regulasi pengadaan tanah yang sarat dengan berbagai kepentingan.

Hal yang pertama merupakan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara. Terdapat perbedaan dalam menentukan apa saja yang menjadi kepentingan bangsa dan negara di masing-masing negara. Hal ini dipengaruhi oleh paham yang dianut oleh negara-negara tersebut. Secara umum terdapat tiga golongan negara berkaitan dengan pengaturan hubungan kepentingan individu dan kepentingan umum, yaitu negara dengan paham sosialis, korporasi dan sublimasi.⁸

Menurut paham sosialis, segala kekayaan dalam suatu negara dikuasai dan dimiliki oleh negara. Negara mengatur segala aspek kehidupan individu. Dalam konteks pemilikan tanah, negara tidak mengakui adanya hak milik atas tanah bagi warga negaranya. Kepentingan umum identik dengan kepentingan negara. Apabila dibandingkan dengan paham korporasi, negara dalam banyak hal dapat bertindak selaku badan hukum perusahaan yang dapat mempunyai hak milik dan dapat menjalankan segala kegiatan yang bersifat profit. Akibatnya kepentingan umum menjadi bias, mengingat negara dapat melakukan kegiatan profit layaknya individu.

⁸ Adrian Sutedi, Adrian., 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 71.

Menurut paham sublimasi, negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat mempunyai wewenang menguasai dan mengatur kepentingan umum ataupun kepentingan individu. Wewenang negara biasanya berada pada sektor-sektor yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Negara dengan paham ini, memberikan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah individu dalam posisi dan porsi yang seimbang dengan kepentingan umum serta hubungan yang tidak saling merugikan.

Berdasarkan penjelasan mengenai berbagai paham yang dianut oleh negara-negara di dunia pada umumnya, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut paham sublimasi. Hal ini terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengenai hak menguasai dari negara di bidang-bidang yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Selain itu, dalam penjelasan umum butir kedua UUPA ditegaskan bahwa negara tidak dapat berperan sebagai pemegang hak milik, ataupun melakukan perbuatan jual beli demi kepentingan sendiri. Hak menguasai dari negara dipergunakan untuk mengatur sumber daya alam serta hubungan-hubungan yang termasuk di dalamnya dan dipergunakan bagi kesejahteraan masyarakat.

Hal yang kedua adalah kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat. Terkait persoalan ini, Ferdinand Tönnies membagi jenis masyarakat menjadi dua sifat, yaitu: masyarakat *gesellschaft* dan masyarakat *gemeinschaft* (M. Munandar 1998:45).⁹ Masyarakat *gesellschaft* mempunyai ciri-ciri yaitu, hubungan individu dengan individu yang lain bersifat pamrih dan rasional, mempertimbangkan untung dan rugi serta tidak memiliki perekat yang kuat sebagai suatu perkumpulan masyarakat. Masyarakat ini terbagi-bagi berdasarkan kelas ekonomi atas, menengah dan bawah. Masyarakat ini digambarkan sebagai masyarakat perkotaan. Kepentingan

⁹ *Ibid*, hlm. 72.

umumnya cenderung untuk memenuhi kepentingan-kepentingan individu. Bentuk kepentingan umum pada masyarakat perkotaan misalnya, supermarket, lapangan golf dan jalan tol. Sedangkan pada masyarakat *gemeinschafe-voluntarian* memiliki sifat komunal dan agraris. Masyarakat ini digambarkan sebagai masyarakat pedesaan. Kepentingan umum bagi masyarakat pedesaan tentunya berbeda dengan masyarakat perkotaan. Bentuk kepentingan umumnya yaitu, balai pertemuan desa, lumbung desa, saluran irigasi pertanian, lapangan sepak bola dan lain sebagainya.

Berdasarkan penjelasan mengenai pembagian masyarakat menurut Ferdinan Tonnis, maka dapat dipahami bahwa di Indonesia terdapat kedua jenis masyarakat tersebut. Indonesia sebagai negara berkembang terdiri dari wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan. Masyarakat di wilayah perkotaan digolongkan sebagai Masyarakat *geselschafe-structural*, sedangkan masyarakat di wilayah pedesaan digolongkan sebagai masyarakat *gemeinschafe-volentarian*.

Dari uraian mengenai persoalan kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat tersebut, terdapat tumpang tindih kepentingan antara kepentingan umum masyarakat di wilayah perkotaan dan di wilayah pedesaan. Hal inilah yang menjadi penyebab terjadinya benturan antar kepentingan tersebut. Di sisi lain, terdapat beberapa program pembangunan yang sebenarnya merupakan kepentingan umum bagi masyarakat di wilayah perkotaan yang sudah maju tingkat perekonomiannya, namun menggunakan tanah masyarakat di wilayah pedesaan sebagai lokasi pembangunan. Hal inilah yang kemudian memunculkan konflik-konflik pertanahan di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada kedua kelompok masyarakat tersebut. Salah satu dari beberapa program pembangunan tersebut ialah kegiatan pembangunan jalan tol.

Keseriusan pemerintah dalam mewujudkan program pembangunan jalan

tol sebagai stimulus untuk meningkatkan perekonomian Indonesia, dapat dilihat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN) yang telah disusun oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam RPJMN 2015-2019, pemerintah telah merencanakan pembangunan jalan tol sepanjang 1000 km yang meliputi jalan tol Trans Sumatera, Trans Jawa, jalan tol Samarinda-Balikpapan, dan jalan tol Manado-Bitung.¹⁰ Upaya untuk mewujudkan hal tersebut memerlukan adanya dukungan dari semua pihak, termasuk ketersediaan modal serta tanah untuk lokasi pembangunan. Oleh sebab itu, diperlukan partisipasi dari masyarakat dalam mewujudkan hal tersebut.

Kebutuhan akan modal yang besar sangat diperlukan pemerintah untuk mewujudkan sistem jaringan jalan nasional yang saling terintegrasi dengan baik. Pertimbangan ini didasari oleh karena negara Indonesia sebagai negara kepulauan, memiliki cakupan wilayah yang sangat luas. Untuk mengatasi hambatan tersebut, pemerintah berusaha memperoleh dana alternatif dengan bekerjasama dengan pihak swasta melalui kemitraan. Investasi yang dikeluarkan oleh pihak swasta tentunya harus memberikan keuntungan, mengingat pihak swasta merupakan badan usaha yang bermotifkan profit sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Hasil wawancara dengan dengan Bapak Jarot Sucahyo, S.SiT., selaku Analis Permohonan Hak Atas Tanah Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah menyatakan bahwa kepentingan umum dipergunakan bagi kesejahteraan masyarakat. Berbagai kegiatan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10

¹⁰ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014, *Rencana Panjang Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Buku I, Agenda Pembangunan Nasional, Pemerintah Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 180.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disetujui dengan pertimbangan yang matang oleh pembuat undang-undang, termasuk kegiatan pembangunan jalan tol sebagai salah satu kegiatan untuk kepentingan umum. Pendapat senada juga disampaikan oleh Bapak Rasbadi, S.T., M.T. selaku Staf Teknik Bidang Perencanaan dan Penerapan Standar Teknik Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah. Menurut beliau, kebutuhan akan adanya prasarana jalan sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pemerataan kesejahteraan. Dengan adanya kelancaran lalu lintas maka roda perekonomian di suatu daerah dapat berjalan dengan baik. Salah satu alternatif dapat ditempuh dengan pembangunan jalan tol. Hal ini dimungkinkan, mengingat Anggaran Belanja Pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah memiliki keterbatasan.

Pendapat senada juga disampaikan oleh Bapak Sigit Pandu ST.,M.T selaku Staf Sub Bidang Infrastruktur BAPPEDA Provinsi Jawa Tengah. Menurut beliau, laju pembangunan jalan yang tidak seimbang dengan meningkatnya jumlah volume kendaraan setiap tahunnya dapat menghambat pertumbuhan ekonomi di suatu negara ataupun daerah. Dampak dari terhambatnya pertumbuhan ekonomi juga dirasakan oleh seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, peran swasta sebagai mitra dari pemerintah juga diperlukan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan, termasuk pembangunan jalan tol. Walaupun jalan tol bermotifkan profit, pemerintah tetap berusaha menciptakan regulasi yang berpihak kepada rakyat, salah satunya dengan standar pelayanan yang optimal demi meningkatkan kenyamanan dan keamanan berkendara. Di sisi lain, pembangunan jalan tol juga dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat baik langsung ataupun tidak langsung. Misalnya, bagi masyarakat perkotaan, jalan tol bermanfaat untuk menghemat waktu perjalanan. sedangkan bagi masyarakat di pedesaan yang cenderung bermata pencaharian di bidang agraris, jalan tol dapat membantu pendistribusian hasil pertanian menjadi lebih

efisien. Hal ini mengingat barang-barang tersebut sifatnya tidak bertahan lama, sehingga harus didistribusikan dengan tepat waktu agar nilainya tidak berkurang.

Pentingnya pemahaman masyarakat mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan sangat diperlukan. Dengan pemahaman yang benar, diharapkan masyarakat dapat ikut berpartisipasi secara aktif dalam mengawal proses kegiatan pengadaan tanah. Hal ini diperlukan untuk mempersempit ruang gerak bagi oknum-oknum yang ingin mengambil keuntungan secara pribadi, sehingga proses pembangunan dapat berjalan sesuai dengan aturan, peruntukan serta dapat pula dirasakan kemanfaatannya.

b. Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Untuk Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat

Hukum merupakan sarana yang dipergunakan untuk untuk mencapai tujuan negara. Tujuan negara pada umumnya selalu di kaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh masyarakat yaitu kesejahteraan. Menurut Soebekti, hukum itu mengabdikan pada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi para rakyatnya. Bentuk Pengabdian pada tujuan negara tersebut, dilakukan dengan cara menyelenggarakan keadilan dan ketertiban.¹¹

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 ditentukan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Hal ini memiliki arti bahwa setiap tindakan yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat harus didasarkan pada hukum.¹² Hal ini bertujuan agar penguasa ataupun masyarakat tidak bertindak dengan sewenang-wenang.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 81.

¹² Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Cetakan ketujuh, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 91.

Indonesia sebagai negara hukum tentu memiliki tujuan hukum, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD RI 1945. Salah satunya yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum.

Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dilakukan melalui pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan pembangunan yang selalu erat kaitannya dengan tanah, menyebabkan berbagai benturan antar kepentingan tidak dapat dihindari. Hal ini yang menjadi pertimbangan pentingnya regulasi pengadaan tanah diatur dalam bentuk Undang-Undang, sehingga benturan-benturan tersebut dapat dihindari. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, diharapkan mampu mengatasi berbagai persoalan yang terjadi. Sehingga kemanfaatan hukum dapat dirasakan oleh seluruh warga masyarakat.

Dalam Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ditentukan bahwa jalan tol merupakan salah satu kegiatan untuk kepentingan umum. Walaupun perusahaan jalan tol bermotifkan profit, namun dengan adanya jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan nasional memiliki peran yang cukup signifikan dalam memberikan stimulus bagi kegiatan perekonomian di suatu wilayah. Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Rasbadi, S.T., M.T., menurut beliau dengan beroperasinya jalan tol banyak kemanfaatan yang dapat diperoleh suatu wilayah. Misalnya, pengoperasian jalan tol dapat mengurai kemacetan yang sering terjadi di jalan umum, dengan begitu masyarakat menjadi sangat terbantu dalam melakukan mobilitas. Selain itu, jalan tol juga ikut berkontribusi memperlancar pendistribusian barang dan jasa menjadi lebih efisien. Kelancaran distribusi barang dan jasa juga memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memenuhi berbagai kebutuhan.

Apabila ditinjau secara makro, pembangunan jalan untuk mendukung kelancaran lalu lintas merupakan hal yang sangat vital bagi perekonomian di suatu wilayah. Bapak Rasbadi, S.T., M.T. juga

menambahkan, bahwa hampir setiap sektor kehidupan bergantung pada kelancaran tersebut. Misalnya, dalam sektor pariwisata. Walaupun terdapat potensi pariwisata yang besar di suatu wilayah, bila tidak didukung oleh adanya infrastruktur jalan yang memadai, maka sektor tersebut tidak dapat berkembang secara maksimal. Masyarakat di lokasi wisata yang seharusnya dapat meningkatkan taraf hidup menjadi terkendala akibat kurangnya minat wisatawan karena sulitnya akses menuju ke tempat tersebut. Oleh sebab itu, pemerintah selalu berupaya membangun secara maksimal prasarana jalan. Termasuk melibatkan pihak swasta sebagai alternatif pembiayaan pembangunan sehingga taraf hidup masyarakat dapat meningkat.

Kemanfaatan dari pembangunan jalan tol juga disampaikan oleh Bapak Sigit Pandu ST., M.T. Menurut beliau, walaupun terdapat pembangunan jalan tol di suatu wilayah, hal ini tidak berarti pembangunan jalan umum menjadi ditinggalkan. Pembangunan serta perbaikan prasarana jalan umum tetap mendapat perhatian dari pemerintah. Pembangunan jalan tol merupakan salah satu alternatif, mengingat keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah. Di sisi lain, penerimaan pajak yang diperoleh pemerintah dari badan usaha jalan tol dapat dipergunakan untuk berbagai kegiatan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga masyarakat.

Walaupun kegiatan pembangunan jalan tol dikelola oleh pihak swasta, hal ini tidak berarti pemerintah mengabaikan sisi keadilan dan kemanfaatan. Bapak Sigit juga menambahkan, bahwa pemerintah ikut berperan melalui berbagai kebijakan, dengan begitu kegiatan tersebut menjadi bermanfaat tanpa mengabaikan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan rasa keadilan. Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Jarot Suahyo S.SiT. Menurut beliau, bentuk perlindungan bagi pemegang hak atas tanah tetap di kedepankan dengan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Wujudnya yaitu dengan adanya pemberian ganti kerugian yang layak

terhadap tanah serta benda-benda yang ada di atasnya. Beliau juga menambahkan, bahwa yang menjadi pertimbangan dalam pemberian ganti kerugian oleh tim penilai independen, tidak hanya penggantian kerugian yang bersifat materil, namun terhadap kerugian bersifat imateriil yang dirasakan pemegang hak atas tanah juga diperhatikan.

Bentuk perlindungan yang diberikan oleh pemerintah sebagai akibat pembangunan jalan tol juga diperuntukan bagi lingkungan hidup. Menurut Bapak Jarot Sucahyo S.SiT, Pembangunan Jalan tol harus pula memperhatikan lingkungan hidup bagi kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya. Misalnya hutan, dalam hal pembangunan jalan tol memanfaatkan hutan sebagai lokasi pembangunannya, maka sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Kehutanan No:P.16/Menhut-II/2014 terdapat kewajiban untuk mengganti wilayah hutan yang terkena dampak dari pembangunan tersebut. Hal ini dilakukan agar fungsi hutan sebagai penyangga kehidupan manusia tetap terjaga. Selain itu, dengan adanya pemberian kewajiban bagi badan usaha jalan tol untuk membuat Dokumen Analisis mengenai Dampak Lingkungan, juga ditujukan untuk meminimalisir kerusakan lingkungan. Walaupun pembangunan jalan tol tidak dapat mencegah terjadinya dampak kerusakan lingkungan, namun pemerintah berupaya untuk memperkecil dampak tersebut. Hal ini juga dibenarkan oleh Bapak Sigit ST., MT. Menurut beliau, apabila dari hasil kajian mengindikasikan kerusakan lingkungan yang lebih besar daripada kemanfaatannya, maka terhadap permohonan tersebut dapat dilakukan penolakan oleh pemerintah. Hal ini dilakukan agar pembangunan jalan tol benar-benar dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Upaya pemerintah dalam pembangunan jalan tol sebagai alternatif pembangunan, untuk merealisasikan jalan yang saling terintegrasi dan berkelanjutan demi mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat, memerlukan dukungan oleh

semua pihak. Peran setiap pihak dalam memberikan pemahaman yang benar mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah sangat dibutuhkan oleh pemerintah. Dengan adanya pemahaman yang benar, diharapkan masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam mengawasi proses kegiatan pengadaan tanah, sehingga kemanfaatan hukum bagi seluruh warga masyarakat dapat terwujud dengan baik. Sejalan dengan hal tersebut, ketiga narasumber yaitu bapak Jarot Sucahyo S.SiT, Bapak Sigit, Pandu S.T., M.T dan Bapak Rasbadi, S.T., M.T juga berpendapat bahwa Kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Oleh sebab itu, dibutuhkan peran masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam mengawal proses kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud dengan baik.

4. KESIMPULAN

a. Kesimpulan

1. Pembangunan jalan tol merupakan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan pemerintah dan digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembangunan Infrastruktur jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan nasional bermanfaat untuk memperlancar kegiatan mobilitas masyarakat serta kelancaran pendistribusian barang dan jasa dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi baik di suatu Negara dan/ atau daerah merupakan kebutuhan masyarakat saat ini.

2. Kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Terwujudnya sistem jaringan jalan nasional yang saling terintegrasi dan berkelanjutan, dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di suatu negara dan/atau daerah serta pemerataan kesejahteraan masyarakat di setiap daerah. Alternatif yang dipergunakan pemerintah untuk mewujudkan hal tersebut dilaksanakan dengan pembangunan jalan tol. Dengan adanya pembangunan dan pengoperasian jalan tol, diharapkan dapat mendukung terwujudnya sistem jaringan jalan nasional yang terintegrasi serta berkelanjutan demi mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

b. Saran

1. Bagi masyarakat, diperlukan partisipasi dari setiap pihak untuk memberikan pemahaman yang benar kepada masyarakat, khususnya pemegang hak atas tanah, mengenai makna kepentingan umum dalam kegiatan pembangunan jalan tol berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Hal ini diperlukan untuk mendukung upaya pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga masyarakat melalui pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Bagi Pemerintah, selaku pelaksana pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol sebagai salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, hendaknya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah, kemanusiaan, musyawarah mufakat, dan keadilan berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini diperlukan agar pembangunan jalan tol

dapat memberikan kemanfaatan hukum bagi seluruh warga masyarakat.

5. REFERENSI

A.P. Parlindungan, 2008, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan, Bandar Maju, Bandung.

Adrian Sutedi, Adrian., 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta.

Maria S.W. Sumardjono., 2009, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan VI, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

_____, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Cetakan ketujuh, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta.

Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta.

Priska Yulita Raya, 2014, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum*, Skripsi, Program Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, 2010, Jakarta,

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014, *Rencana Panjang Jangka*

Menengah Nasional 2015-2019, Buku I,
Agenda Pembangunan Nasional, Pemerintah
Republik Indonesia, Jakarta.