

**MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH
UNTUK JALAN TOL DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Muhammad Fatkhul Arif

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl.MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp.(0341) 553898, Fax(0341) 566505

Email: fatkhularif91i@gmail.com

Abstract

Procurement of land in Indonesia was held in order intended for the benefit umum. Tidak definitive definition of public interest is, in its application had an impact mainly affected community development activities in the public interest. Entry legislation latest land acquisition namely Law No. 2 In 2012 on Land Procurement for Development for Public Interest, is set on land procurement for public interest or the interests of development, for in Article 10 states that the Land Public Interest found one of them is a toll road. One side of the will of the state represented by the government for the land acquisition activities for the public interest in order to improve the welfare and prosperity of the nation and society through the implementation of development, is actually the activities as mandated by the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945. Being a problem concerning the meaning of interests Generally, if an activity is a reality and it can not be perceived by the emergence masyarakat. Secara priori toll road development activities with attractive tariffs for the toll road users are business activities that can be said there are elements of a commercial nature. Actual construction of the toll road is a business that there is a direct link with the economic growth that will affect the general welfare. The principle of public interest is the welfare of society at large. The impact of economic growth and their activities will bring common prosperity, so business needs can be classified as a public interest. The journal is compiled with normative juridical research method, with the approach of legislation and approach to the concept. Based on the survey results revealed that land procurement for toll roads, including the public interest.

Key words: *land acquisition, the public interest, a freeway*

Abstrak

Pengadaan tanah di Indonesia diselenggarakan dalam rangka ditujukan untuk kepentingan umum. Tidak definitifnya definisi kepentingan umum ini, dalam aplikasinya membawa dampak terutama masyarakat yang terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan pengadaan tanah yang terbaru yakni UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, apakah

mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau kepentingan pembangunan, karena di dalam Pasal 10 disebutkan bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum terdapat salah satunya adalah Jalan Tol. Satu sisi kehendak negara yang direpresentasikan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan, sesungguhnya merupakan kegiatan yang sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menjadi permasalahan mengenai makna kepentingan umum, apabila suatu kegiatan sudah terwujud dan ternyata kemanfaatannya tidak dapat dirasakan oleh masyarakat. Secara apriori kegiatan pembangunan jalan tol dengan menarik tarif bagi pengguna jalan tol tersebut merupakan kegiatan bisnis yang dapat dikatakan terdapat unsur yang bersifat komersial. Sebenarnya pembangunan jalan tol tersebut merupakan bisnis yang terdapat kaitan langsung dengan pertumbuhan ekonomi yang akan berdampak kepada kesejahteraan umum. Prinsip kepentingan umum adalah kesejahteraan masyarakat luas. Dampak pertumbuhan ekonomi dan segala aktifitasnya akan membawa kesejahteraan umum, dengan demikian kebutuhan bisnis dapat diklasifikasikan sebagai kepentingan umum. Jurnal ini disusun dengan metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pengadaan tanah untuk jalan tol termasuk untuk kepentingan umum.

Kata kunci: pengadaan tanah, kepentingan umum, jalan tol

Latar Belakang

Pengertian tanah yang diatur dalam Pasal 4 UUPA didefinisikan sebagai permukaan bumi. Artinya setiap permukaan bumi bisa dikategorikan sebagai tanah, dimana tanah tersebut dapat dilekatkan berbagai macam hak atas tanah yang bisa dimiliki oleh orang perorangan maupun oleh Badan hukum.¹

Secara filosofis, tanah tidak diberikan pada perseorangan, tidak benar apabila ada orang yang menjual tanahnya berarti menjual miliknya, tetapi yang benar adalah dia menjual jasa untuk memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.²Pernyataan tersebut adalah benar, apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah bagi manusia memiliki banyak fungsi mulai dari fungsi sosial, fungsi budaya, fungsi keagamaan dan juga fungsi ekonomis.

¹ Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014), hlm. 1.

²Pasal Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Hal ini menunjukkan bahwa tanah dengan berbagai fungsi yang melekat padanya mengakibatkan tanah tidak bersifat mutlak. Untuk menjembatani persoalan tersebut Negara memberikan jaminan hukum serta kepastian hukum bagi seluruh warga Negara yang memiliki tanah, Negara menghormati hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan maupun masyarakat hingga badan hukum yang kesemuanya itu diatur dalam suatu Undang-Undang. Tujuan pengaturan tersebut antara lain untuk menjamin jika terjadi peralihan hak atas tanah yang seiring dengan perkembangan jaman tanah memiliki nilai ekonomis yang tinggi. Nilai ekonomis tanah terus akan naik seiring dengan kebutuhan tanah untuk pembangunan.

Konsep kepentingan umum memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kegiatan pengadaan tanah, hal ini disebabkan dalam banyak hal kegiatan pencabutan, pembebasan, pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang merupakan bentuk-bentuk kegiatan pengadaan tanah. Pengadaan tanah akan mempunyai dampak yang cukup besar terhadap hak-hak atas tanah masyarakat. Ketidaktepahaman antara pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah dengan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah, berkaitan dengan masalah kesepakatan ganti rugi, penolakan pemegang hak atas tanah untuk melepaskan hak atas tanahnya untuk digunakan dalam kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengaturan mengenai kegiatan pembangunan yang termasuk dalam ruang lingkup kepentingan umum pada dasarnya telah disinggung dalam Pasal 18, Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, tentu tidak terlepas dari konsep kepentingan umum yang mendasari setiap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam kerangka kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Konsep inilah yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pembangunan di Indonesia, terutama kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

Terminologi pengadaan tanah sesungguhnya tidak dikenal dalam UU No. 5 Tahun 1960, karena berdasarkan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 mengenai

berakhirnya hak milik atas tanah hanya dikenal perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah dan penyerahan hak atas tanah. Sedangkan berdasarkan Pasal 18 UUPA dikenal perbuatan hukum pencabutan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah dilakukan apabila pemilik hak atas tanah mendapatkan permintaan dari negara yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah yang menghendaki hak atas tanah untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA.

Definisi kepentingan umum secara luas disebutkan dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”. Ketentuan tersebut juga disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya, menyebutkan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan.

Sejalan dengan yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961, Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya, juga hanya memberi pengertian kepentingan umum secara luas dengan menyebutkan suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan memiliki sifat kepentingan umum jika kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau kepentingan pembangunan dengan menyertakan 13 bentuk kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum.

Tidak definitifnya definisi kepentingan umum ini, dalam aplikasinya akan membawa dampak negatif terhadap pelanggaran hak-hak atas tanah masyarakat, terutama masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dapat terlihat dengan banyaknya penolakan yang dilakukan oleh masyarakat sehubungan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan pengadaan tanah yang terbaru yakni UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, apakah mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau kepentingan pembangunan, karena di dalam Pasal 10 disebutkan bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum terdapat salah satunya adalah Jalan Tol. Oleh karena substansi pengadaan tanah untuk pembangunan termasuk ke dalam ranah hukum privat, bukan ke dalam ranah hukum publik seperti yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012.³

Filosofi yang harus menjadi basis Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan sebagaimana pula halnya UUPA adalah Pancasila, khususnya Sila kedua, keempat dan sila kelima sebagaimana telah termaktub pada konsiderans huruf a dan b. Seharusnya dengan pencantuman landasan filosofi tersebut harus mempertegas bahwa kegiatan pembangunan yang dimaksud sesungguhnya ditujukan untuk kepentingan siapa, dilakukan dengan cara bagaimana, serta bagaimana langkah mengenai cara dimaksud. Sila-sila Pancasila bagaimana dinyatakan oleh Notonegoro merupakan pengisi, pengarah serta menjiwai setiap norma-norma yang hendak dirumuskan.⁴

Satu sisi kehendak negara yang direpresentasikan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan masyarakat melalui pelaksanaan pembangunan, sesungguhnya merupakan kegiatan yang sesuai amanat Undang-Undang Dasar Nrgara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun demikian, jika dicermati secara kritis sesungguhnya yang dimaksud pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya Jalan Tol diinterpretasikan sepihak oleh Pemerintah sebatas sebagai dan dianalogikan dengan kepentingan pembangunan sebagaimana dimaksud Pasal 10 UUPA, yang pada dasarnya memiliki 2 (dua) dimensi pokok, yaitu:⁵

³ I Nyoman Nurjaya, "Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum Atau Kepentingan Pembangunan? Telaah Kritis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Hukum Persada Vol. 1, No. 1*, (September 2013):1.

⁴ Imam Koeswahyono, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum", *dalam Jurnal Konstitusi PPK-FH Univ. Brawijaya Vol 1, No. 1* (Agustus 2008):34-36

⁵ Op. Cit. hlm. 12

Ketidakjelasan makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk jalan tol bagi kepentingan masyarakat, maka daftar kepentingan umum dalam Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjadi tidak jelas. Pasal tersebut tidak memasukkan kepentingan umum dan kepentingan rakyat sebagai mandat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang membutuhkan perlindungan negara.

Pemerintah telah menunjukkan komitmennya untuk mewujudkan pembangunan jalan tol. Pembangunan Infrastruktur misal jalan tol merupakan hal penting yang sangat strategis. Oleh karena itu perlu didukung dengan landasan hukum yang kuat dan dapat dipertanggung jawabkan. Pada hakekatnya pembangunan infrastruktur adalah pembangunan dari masyarakat, yang hak atas tanahnya dibebaskan dan kelak dapat digunakan oleh masyarakat yang memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung dari keberadaan jalan tol tersebut.

Tampaknya manfaat jalan tol bagi masyarakat lebih mendapat perhatian dari pada masyarakat yang hak atas tanahnya dibebaskan untuk keperluan itu. Perlu disadari bahwa hak seseorang atas tanah merupakan hak ekonomi yang dijamin di dalam Pasal 28 H ayat (4), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Apabila dalam mengartikan kepentingan umum lebih menekankan kepada jenis daripada kepentingan umum, maka berlakunya UU No. 2 tahu 2012 tidak luwes, artinya apabila pemerintah akan membutuhkan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum harus sesuai dengan apa yang disebutkan dalam ketentuan tersebut, dan kalau tidak disebutkan dalam jenis kepentingan umum tentu tidak bisa dilaksanakan karena akan bertabrakan dengan norma hukum, bahkan bisa dianggap perbuatan melanggar hukum.

Masih banyak timbul perdebatan di masyarakat apakah pengadaan tanah untuk kepentingan komersial itu termasuk kepentingan umum? Karena masyarakat masih mempunyai anggapan bahwa kepentingan komersial bukan termasuk kepentingan umum, karena lebih mengutamakan sifat komersial daripada sifat sosialnya.

Secara apriori kegiatan pembangunan jalan tol dengan menarik tarif bagi pengguna jalan tol tersebut merupakan kegiatan bisnis yang dapat dikatakan terdapat unsur yang bersifat komersial. Sebenarnya pembangunan jalan tol tersebut merupakan bisnis yang terdapat kaitan langsung dengan pertumbuhan ekonomi yang akan berdampak kepada kesejahteraan umum. Prinsip kepentingan umum adalah kesejahteraan masyarakat luas. Dampak pertumbuhan ekonomi dan segala aktifitasnya akan membawa kesejahteraan umum, dengan demikian kebutuhan bisnis dapat diklasifikasikan sebagai kepentingan umum.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk Jalan Tol dalam perspektif UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ?
2. Apakah pengadaan tanah untuk jalan tol dapat dikatakan untuk kepentingan umum jika ditinjau dari makna kepentingan umum dalam perspektif UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Metode penelitian dalam jurnal ini adalah metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum yang terdiri dari buku-buku, jurnal hukum dan tesis.

Pembahasan

A. Makna Kepentingan Umum Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Dalam Perspektif UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Negara dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan sarana dan prasarana untuk kepentingan umum, maka dibutuhkan lahan/tanah sebagai wadahnya. Masalah pertanahan merupakan masalah yang kompleks dan menyangkut berbagai aspek. Secara umum ada beberapa masalah pertanahan di daerah perkotaan yang cukup menonjol, yang disebabkan meningkatnya kebutuhan dan terbatasnya persediaan tanah, sehingga pemerintah mengalami

hambatan dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Hambatan dalam memperoleh tanah dalam rangka untuk pembangunan bagi kepentingan umum mendapatkan solusinya dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur cara memperoleh tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang disebut dengan Pengadaan Tanah.

Kebutuhan akan tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan bagi kepentingan umum tidak hanya dihadapi oleh negara-negara berkembang, tetapi juga oleh negara-negara maju. Permasalahannya bukan hanya menyangkut masalah fisik saja, tetapi juga menyangkut masalah sosial, ekonomi, politik dan lainnya.⁶

Kebijakan pengadaan tanah untuk prasarana dan fasilitas umum lainnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat/para pemilik tanah, ternyata dapat mengatasi kelemahan pada model pembangunan dan sistem pengadaan tanah. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pemerintah dengan cara pelepasan hak atas tanah, penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah.

Salah satu dari beberapa isu pokok yang menjadi permasalahan dalam pengadaan tanah salah satu diantaranya adalah mengenai makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Makna kepentingan umum yang akan dibahas dan dianalisis dalam penulisan jurnal ini adalah makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk jalan tol ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang diterbitkan pada tanggal 24 September 1960, terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan, yang disebut dengan Hukum Tanah atau Hukum Agraria. Perubahan itu bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya, yang dinyatakan dalam konsiderans UUPA pada bagian “berpendapat” di huruf (b) yang menyatakan “bahwa Hukum Agraria Nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa...harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta

⁶ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 315-316.

memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan hukum agraria, tetapi memuat juga pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Sesuai dengan situasi dan kondisi pertanahan di Indonesia dan tujuan negara yang akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (pada waktu itu disebut Sosialisme Indonesia), maka reformasi agraria Indonesia meliputi 5 program(Panca Program), yaitu:⁷

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Lima program tersebut di atas, khususnya program pada poin nomor 5, dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), tidak mengatur secara tegas mengenai pembebasan tanah untuk pembangunan, tetapi hanya mengatur tentang pencabutan hak atas tanah, yang diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan: “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.”

Ketentuan Pasal 18 UUPA tersebut maka dapat dikatakan bahwa pencabutan hak atas tanah tersebut dapat dilakukan sepanjang tanah tersebut diperuntukkan bagi kepentingan umum. Berkenaan dengan hal tersebut, maka pada masa pembangunan sekarang ini permasalahan pengadaan tanah menjadi

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

hambatan yang utama, yaitu jika pemerintah membutuhkan tanah yang dimiliki penduduk untuk keperluan pembangunan untuk kepentingan umum. Hambatan itu bisa terjadi karena pemerintah disatu pihak memerlukan tanah untuk melaksanakan tugas dan kewajiban konstitusi, sedangkan penduduk pemilik tanah ingin mempertahankan tanah miliknya sebagai sumber mata pencaharian (misalnya lahan pertanian, tempat usaha), dan tempat pemukiman/tempat tinggal.

Menurut ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia pemerintah memang diberikan wewenang untuk mengambil alih tanah penduduk, guna keperluan pembangunan, tetapi pengambilan itu tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang. Menurut Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sedangkan Pasal 18 menentukan pula bahwa untuk kepentingan umum negara dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian, maka kedua pasal tersebut menjadi landasan hukum bagi pemerintah untuk mengambil alih atas tanah-tanah masyarakat untuk keperluan pembangunan.

Dasar pokok UU No. 20 tahun 1961, adalah ketentuan Pasal 18 UUPA yang menggariskan bahwa untuk kepentingan umum negara dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA tentang *onteigening* tersebut dituntut persyaratan tegas dan ketat sebagai berikut:⁸

- a. Pencabutan hak hanya dapat dilaksanakan bilamana kepentingan umum benar-benar menghendaki. Unsur kepentingan umum ini harus tegas menjadi dasar dalam pencabutan hak ini.
- b. Sesuai dengan ketentuan UU No. 20 tahun 1961 pencabutan hak atas tanahnya dapat dilakukan atas izin Presiden.
- c. Pencabutan hak atas tanah tersebut harus di sertai ganti rugi yang layak.

Pencabutan hak yang dilakukan oleh pemerintah tanpa mengindahkan persyaratan tersebut adalah merupakan perbuatan melanggar hukum atau menyalahgunakan wewenang oleh pemerintah.

Pasal 1 UU nomor 20 tahun 1961 dinyatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka

⁸ *Ibid.*, hlm. 166.

Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”

Instruksi Presiden ini telah ditentukan bawa pembangunan yang bersifat kepentingan umum, yaitu apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak, dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan.

Bagi masyarakat hukum adat, tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaan yang lebih menguntungkan. Selain itu, tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.⁹

Secara garis besarnya, pada masyarakat hukum adat terdapat dua jenis hak atas tanah, yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu, mereka juga berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas hak persekutuan hukum sebagai objek.

Pasal 33 UUD 1945 ditetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus ada penguasaan negara. Isi pasal ini tidak dimaksudkan pemerintah sebagai pemilik, karena sebagai pemilik subjeknya adalah orang dan hak itulah yang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh atas tanah. Walaupun sifatnya terkuat dan terpenuh, sama sekali tidak memberikan wewenang yang berlebihan. UUPA tetap memberikan prioritas sosial atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

⁹ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 237.

Hal ini sejalan dengan alam pikiran hukum adat sebagai dasar pembentukan UUPA. Itulah sebabnya, maka berdasarkan pasal 18 UUPA menyatakan 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.” Kepentingan Umum menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya Di dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961, menyebutkan bahwa: “termasuk dalam kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan”.

Pengadaan tanah sebagai suatu lembaga hukum untuk mendapatkan tanah bagi kegiatan pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan bagi kepentingan umum dalam sejarah Hukum Indonesia senantiasa penuh dengan pertentangan antara kehendak masyarakat dengan kehendak Pemerintah. Pengadaan tanah senantiasa dipersempit hanya berkisar pada makna kepentingan umum, musyawarah untuk mufakat serta ganti kerugian sesungguhnya dipertajam pada masalah essential yakni ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan hak atas tanah sehingga pihak yang kurang diuntungkan dan mengalami ketidakadilan yang wajib mendapatkan perlindungan hukum dari negara (pemerintah).¹⁰

Kelemahan substansi materi UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum tertangani, alih-alih justru kepentingan profit tersembunyi dibalik kepentingan umum. Undang-Undang pengadaan tanah ini menimbulkan pendapat pro dan kontra di masyarakat, masing-masing mempunyai dasar alasan dan argumentasi.

Definisi kepentingan umum menurut Pasal 6 UU No. 2 Tahun 2012 Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selain menyebutkan definisi mengenai kepentingan umum di dalam UU Pengadaan Tanah ini menyebutkan jenis-jenis kegiatan pembangunan yang

¹⁰ Imam Kuswahyono, “ Mengkritisi Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Suatu Catatan Kritis” *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-41 No. 2*, (2011): 25.

dikategorikan sebagai kepentingan umum sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 10.

Makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk jalan tol dalam perspektif UU No. 2 Tahun 2012, jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 dan Pasal 10, maka kepentingan umum harus memenuhi kriteria untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. Pengadaan tanah untuk jalan tol yang dinyatakan dalam pasal 10 huruf b jika dikaitkan dengan untuk kepentingan masyarakat yang tidak dijelaskan masyarakat yang mana, sehingga tidak jelas sebagaimana peraturan perundang-undangan sebelumnya yang menyebutkan untuk kepentingan masyarakat luas.

Pada kenyataannya jalan tol hanya dapat dimanfaatkan hanya untuk golongan tertentu tidak setiap masyarakat dapat menggunakan jalan tol khususnya masyarakat ekonomi lemah yang merupakan mayoritas yang notabene tidak mempunyai kendaraan roda 4 ke atas yang dapat menggunakan jalan tol.

Makna kepentingan umum menurut pasal 18 UUPA, bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan member ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian maka makna kepentingan umum yang dimaksud dalam UUPA adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.

Menjadi permasalahan mengenai makna kepentingan umum, apabila suatu kegiatan sudah terwujud dan ternyata kemanfaatannya tidak dapat dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu Maria S.W. Sumardjono mengusulkan agar konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*for public use*). Agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian yang terpadu.¹¹

Definisi pengadaan tanah menurut Pasal 1 ayat (2), adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kata “*layak dan adil*” dalam definisi tersebut

¹¹ *Ibid.*

mencerminkan adanya paradigma baru yang menjamin dan menghormati yang berhak. Kata “*pihak yang berhak*” juga menjawab berbagai persoalan terhadap pelepasan tanah yang di atasnya terdapat bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut namun belum tentu merupakan hak dari pemilik tanah, bisa saja milik penyewanya, penggunaanya, pengolahnya, pengelolanya dan sebagainya. Aturan ini belum ditemukan pada Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Perpres No.36 Tahun 2005

Definisi kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pelepasan hak atas tanah dilakukan bilamana subyek hak atas tanah mendapatkan permintaan dari negara yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang menghendaki hak atas tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum (*public interests*) berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA, yang menyatakan: “*semua hak atas tanah berfungsi sosial.*”

Tindakan dalam rangka pemerintah dapat mencabut hak atas tanah yang melebihi batas maksimum, maka di UUPA, Pasal 18 dinyatakan “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan mengganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”.

Adapun yang dimaksud dengan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat, merujuk pada Pasal 14 ayat (1), UUPA: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:

- a. untuk keperluan Negara;
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;

- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Undang-Undang Pengadaan Tanah telah mendefinisikan tentang kepentingan umum di Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (6), “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sekaligus juga membuat daftar apa saja yang masuk kategori kepentingan umum di Pasal 10.

Penamaan suatu produk hukum yang dalam UU No. 2 Tahun 2012 harus jelas sekalipun acapkali didefinisikan pada Pasal 1, namun agar tidak menimbulkan interpretasi yang beragam harus dituliskan secara jelas kegiatan pembangunan yang dimaksud meliputi aktifitas apa, bagaimana hal demikian dilaksanakan. Nampaknya UU No. 2 Tahun 2012 dapat dikatakan identik dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1976 yang mengedepankan pada pengkaburan makna kepentingan umum, hal ini tentu akan menjadi pemicu munculnya kasus-kasus pengadaan tanah. Memasukkan kepentingan swasta sebagai kepentingan umum, merupakan kemunduran dari aspek hukum karena jelas akan menjadi cara melawan hukum pengambilan tanah oleh swasta yang berlindung dibalik kepentingan umum. Padahal telah nyata bahwa pembangunan jalan tol yang dilaksanakan oleh pihak swasta tidak lain adalah kepentingan yang berorientasi pada keuntungan semata.¹²

B. Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol Ditinjau Dari Makna Kepentingan Umum

Pengadaan Tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa “”pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

¹² Imam kuswahyono, “Mengkritisi Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Suatu Catatan Kritis”, *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-41, No. 2*, (April-Juni 2011): 248.

Makna kepentingan umum yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan dalam Pasal 1 ayat (6) yang menyebutkan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 10 Undang-Undang ini selain mendefinisikan kepentingan umum, juga dengan menyertakan daftar kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum, yang meliputi salah satu di dalamnya terdapat jalan tol.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk kegiatan pembangunan yang tersebut diatas, wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Apabila Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, maka tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara. Dalam Undang-Undang ini, penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum Pemerintah dapat bekerjasama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.

Pembangunan bukan hanya merupakan tanggung jawab Pemerintah saja, melainkan juga tanggung jawab dan peran aktif dari pihak swasta. Untuk itu, oleh pemerintah dianggap perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah rakyat dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial dan infrastruktur, seperti jalan tol misalnya.

Pembangunan jalan tol akan diformulasikan menjadi sebuah kebijakan, apabila rakyat tidak dilibatkan dalam proses pembahasannya, pendekatan yang dipakai pemerintah adalah pendekatan teknokratik, sehingga tanpa melibatkan proses politik kebijakan yang deliberatif, diasumsikan rakyat tidak akan menolak karena jalan secara nasional adalah untuk kepentingan publik, untuk mengatasi kemacetan lalu lintas, serta mempercepat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya pembangunan jalan tol diharapkan dapat mengatasi kemacetan lalu lintas, memperpendek jarak tempuh, mempercepat waktu tempuh dan mobilitas sosial akan meningkat.

Jalan tol dalam argumen kebijakan tersebut, seakan-akan identik untuk kepentingan masyarakat. Padahal, rakyat sesungguhnya tidak memiliki akses informasi yang cukup terhadap pembangunan jalan tol. Jalan tol tidak dikategorikan sebagai *public goods* karena hanya pengguna kendaraan roda empat dan yang bisa membayar yang bisa menikmati jalan tol. Rakyat juga tidak punya akses untuk memperoleh keuntungan ekonomis di sepanjang ruas badan jalan tol. Misalnya, mereka yang bisa memanfaatkan lahan untuk rest area, hanya segelintir orang yang punya akses kepada penguasa. Sementara persoalan lain, pembangunan jalan tol secara ekonomis harus menguntungkan dan tidak lagi disubsidi oleh negara. Dalam perspektif ini, rakyat khususnya mereka yang tidak punya akses menggunakan jalan tol lagi-lagi akan dirugikan. Sebab, pemerintah mensubsidi kelas menengah ke atas yang notabene punya akses finansial dalam menggunakan jalan tol.

Pembangunan jalan tol, jika dilihat dari aspek manfaatnya akan memberikan dampak positif bagi percepatan pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, secara rasionalitas rakyat akan memberikan dukungan terhadap pembangunan jalan tol, tetapi dalam implementasinya risiko terjadinya kegagalan dalam membangun jalan tol juga sangat terbuka. Akibat sulitnya melakukan pembebasan lahan dan kelayakan jumlah pengguna jalan tol yang masih di bawah standar kelayakan.

Kegagalan implementasi akan berdampak buruk terhadap citra kepemimpinan kepala daerah karena bisa dianggap gagal dalam menjalankan perintah Pemerintah Pusat. Risiko kegagalan kebijakan pembangunan jalan tol sebenarnya tidak berada dalam risiko yang terlalu tinggi (*major risk*) dan masih memberikan ruang untuk bisa diminimalisasi atau dikelola dengan baik.

Salah satu cara untuk mengantisipasi risiko kegagalan kebijakan adalah dengan pendekatan deliberatif. Rakyat harus diajak dialog dan tidak dirugikan dalam pembebasan lahan. Makna dialog adalah rakyat sebagai pemilik utama tanah dan harus dihormati, diajak bicara (musyawarah bukan memaksa), didengarkan aspirasinya. Aspirasi warga mengenai harga ganti rugi harus didengarkan dan dapat dilakukan melalui penelitian yang melibatkan pakar serta perguruan tinggi.

Akhirnya, implementasi pembangunan jalan tol bukan hanya sebatas dipahami sebagai masalah kapasitas implementasi yang sarat dengan dukungan anggaran dan persoalan-persoalan teknis, melainkan juga adalah menyangkut persoalan sosial-politik. Dibalik proses implementasi kebijakan para implementor biasanya memanfaatkan kewenangannya untuk mencari keuntungan ekonomis. Cara-cara seperti menekan harga pembebasan lahan di bawah standar yang ditentukan tim appraisal independen, merelokasi akses lahan, mengambil keputusan dengan cara memaksa, atau mengakomodasi kepentingan pengusaha adalah modus yang sering digunakan untuk menutup pintu akses dan kepentingan masyarakat yang lebih luas.¹³

Namun, fakta yang muncul sering kali kontras dengan prediksi dan harapan. Data empiris justru membuktikan bahwa pembangunan jalan tol merupakan proyek yang paling banyak menghadapi kendala, terutama kendala pembebasan lahan. Hampir semua proyek pembangunan jalan tol, seperti Jalan Tol Dumai-Pekanbaru, Trans-Jawa, Cibitung- Cilincing, Balikpapan-Samarinda, Serpong-Balaraja, dan Indralaya-Palembang , menghadapi masalah pembebasan lahan. Satu-satunya proyek pembangunan jalan tol yang tidak terkendala pembebasan lahan adalah tol akses Tanjung Priok Seksi E-1 ruas Rorotan-Cilincing sepanjang 3,4 kilometer.¹⁴

Sementara banyak proyek pembangunan jalan tol lain terbengkalai akibat pembebasan lahan yang tak kunjung tuntas. Sebutlah Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar sepanjang 155 kilometer yang ditender sejak 2006, tetapi sampai saat ini tidak terealisasi karena tidak ada investor yang berani berinvestasi. Investasi di proyek jalan tol di Indonesia dianggap oleh sebagian besar investor sebagai investasi berisiko tinggi yang cenderung mereka hindari.¹⁵

Faktor risiko berinvestasi di jalan tol antara lain fluktuasi nilai tukar rupiah yang terkait dengan lamanya masa investasi, eskalasi biaya akibat keterlambatan pembangunan, dan market pengguna yang masih rendah. Oleh karena itu,

¹³ *Harian Lampung*, “pengadaan tanah tol”, Senin, *Harian Umum Lampung Post*, (07 Desember 2015), hlm. 15.

¹⁴ Gira kusuma, “Pembangunan Jalan Tol”, <http://doa-bagirajatega.blogspot.co.id/2015/02/pengadaan-tanah-untuk-jalan-tol-bahrul.html>, diakses 5 Mei 2015.

¹⁵ *Ibid.*

pertumbuhan jalan tol di Indonesia jauh lebih rendah daripada di Malaysia dan Tiongkok. Faktor yang paling krusial yang menyebabkan investasi jalan tol menjadi berisiko adalah keterlambatan pembangunan akibat tidak tersedianya lahan. Lahan untuk jalan tol tidak tersedia sebagai akibat dari tidak tuntasnya pembebasan lahan yang dilakukan lembaga pengadaan tanah yang ditugaskan.¹⁶

Dukungan aturan hukum dari aspek pengaturan, pengadaan tanah untuk proyek jalan tol sejatinya sudah sangat lengkap. Sudah ada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur Pengadaan Tanah demi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengaturan ini kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah demi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diubah dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2014, yang terakhir diubah lagi dengan Perpres Nomor 99 Tahun 2014.

Pada level teknis pelaksanaan, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) membuat Permendagri Nomor 72 Tahun 2012 yang mengatur dukungan dana dari APBD (Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara) untuk Penyelenggaraan Pengadaan Tanah demi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga menerbitkan Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah. Ditinjau dari substansi pengaturan, sebetulnya semua aspek menyangkut pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol sudah diatur oleh rangkaian aturan hukum tersebut. Namun, fakta yang terjadi, sampai saat ini pengadaan tanah untuk jalan tol menjadi isu serius yang belum dapat diatasi secara cepat dan tuntas. Salah satu implikasinya, Jalan Tol Trans-Jawa ruas Pemalang-Batang dan Batang-Semarang sempat saat ini belum dapat dikonstruksikan. Beranjak dari berbagai pengalaman empiris di atas, sangat mungkin cita-cita Jokowi membangun Jalan Tol Trans-Sumatera dan infrastruktur lain yang dia unggulkan sebagai pilar penghela pertumbuhan akan tersendat oleh kendala pembebasan lahan.¹⁷

Oleh karena itu, sedari awal proyek pembangunan infrastruktur yang dicanangkan Jokowi itu seyogianya didukung strategi pengadaan tanah yang tepat, yang mampu memenuhi kebutuhan tanah yang dibutuhkannya. Belajar dari

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Agrarische Wet Fenomena terhambatnya proyek publik oleh kendala pengadaan tanah sebetulnya baru muncul di era Reformasi. Fenomena tersebut tidak terjadi pada masa Presiden Soeharto, bahkan tidak pula muncul pada zaman kolonial Belanda. Persoalan pengadaan tanah pada zaman Belanda tuntas hanya dengan satu aturan hukum yang disebut *Agrarische Wet*, yang disahkan pada 9 April 1870. Melalui *Agrarische Wet*, semua persoalan serta kebutuhan tanah untuk pembangunan atau investasi modal asing di Indonesia pada masa itu dapat disediakan secara tuntas dan pasti. Kunci sukses *Agrarische Wet* menyediakan tanah untuk pembangunan dan investasi sebetulnya hanya satu, yaitu adanya sistem pengadaan tanah yang efektif dan efisien. Dibandingkan sistem pengadaan tanah yang diatur *Agrarische Wet*, sistem pengadaan tanah yang diatur oleh UU Nomor 2 Tahun 2012, berikut peraturan pelaksanaannya, jauh lebih kompleks. Kompleksitas itu paling tidak menyangkut beberapa hal. Pertama, lembaga dan wewenang untuk mengurus dan mengambil keputusan. Proses pengadaan tanah yang diatur UU Nomor 2 Tahun 2012 berikut peraturan pelaksanaannya melibatkan terlalu banyak lembaga dengan kewenangan yang tidak tegas dan tuntas. Akibatnya, proses pengadaan tanah menjadi berlarut dalam proses birokrasi Indonesia yang terkenal sangat lamban. Apalagi para birokrat saat ini umumnya bersikap terlalu hati-hati dan tidak berani mengambil risiko terkena tuduhan korupsi. Kedua, tahapan administrasi dan proses pengadaan tanah begitu rumit sehingga memakan waktu cukup lama. Semua tahapan dihitung dan harus dilakukan pada hari kerja.¹⁸

Padahal, untuk tahun 2015, hari kerja birokrasi Indonesia hanya 180 hari. Artinya, lebih dari setengah tahun birokrasi Indonesia akan libur. Terkait dengan ini, sangat tipis harapan pembebasan tanah untuk Tol Trans-Sumatera dan proyek infrastruktur lain dapat dituntaskan dalam tahun 2015. Implikasinya, anggaran untuk proyek infrastruktur tersebut akan gagal terserap, yang berarti tidak akan memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat.¹⁹

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang lain/kepentingan umum.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari pada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi pemiliknya, maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang dapat diabaikan oleh kepentingan masyarakat atau negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Bagi masyarakat hukum adat, tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaan yang lebih menguntungkan. Selain itu, tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.²⁰

Secara garis besarnya, pada masyarakat hukum adat terdapat dua jenis hak atas tanah, yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu, mereka juga berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas hak persekutuan hukum sebagai objek.

Pencabutan atas tanah untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi yang layak. Pasal 33 UUD 1945 ditetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus ada penguasaan negara. Isi pasal ini tidak dimaksudkan pemerintah sebagai pemilik, karena sebagai pemilik subjeknya adalah orang dan hak itulah

²⁰ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 237.

yang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh atas tanah. Walaupun sifatnya terkuat dan terpenuh, sama sekali tidak memberikan wewenang yang berlebihan. UUPA tetap memberikan prioritas sosial atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hal ini sejalan dengan alam pikiran hukum adat sebagai dasar pembentukan UUPA. Itulah sebabnya, maka berdasarkan pasal 18 UUPA menyatakan 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.” Kepentingan Umum menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya Di dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961, menyebutkan bahwa: “termasuk dalam kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan”.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 atas yudicial review atas UU Nomor 2 Tahun 2012 yang diajukan oleh pemohon yang antara lain *Indonesian Human Rights Committee For Social Justice* (IHCS), Serikat Petani Indonesia (SPI), Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), . Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Aliansi Petani Indonesia (API), Sawit Watch, Koalisi Rakyat Untuk Hak Atas Air (KruHA), Perserikatan Solidaritas Perempuan, Yayasan Pusaka, Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Indonesia For Global Justice*, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pembangunan jalan tol dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak, sehingga meskipun seperti didalilkan oleh para Pemohon tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat miskin, tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat.

Simpulan

1. Makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk Jalan Tol dalam perspektif UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maka pengadaan tanah untuk jalan tol adalah kepentingan yang menitikberatkan kepada katagori yang mana dalam Pasal 10 huruf b telah disebutkan jalan tol termasuk dalam salah satu jenis pengadaan tanah untuk kepentingan umum hal ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, selain itu juga pengadaan tanah untuk jalan tol memenuhi kriteria makna kepentingan yang disebutkan dalam Pasal 6 yaitu untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat meskipun tidak dijelaskan masyarakat secara luas atau tidak.

2. Pengadaan tanah untuk jalan tol merupakan kegiatan bisnis yang terdapat kaitan langsung dengan pertumbuhan ekonomi yang akan berdampak kepada kesejahteraan umum. Dampak pertumbuhan ekonomi dan segala aktifitasnya akan membawa kesejahteraan umum, dengan demikian kebutuhan bisnis khususnya dalam pembangunan jalan tol dapat diklasifikasikan sebagai kepentingan umum hal ini diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/201 yang menolak pihak pemohon atas Yudicial review Pasal 10 huruf b UU No. 2 Tahun 2012 khususnya jalan tol.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Limbong, Bernhard. *Opini Kebijakan Agraria*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014.

Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Wignjodipoero, Soerojo. *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*. Bandung: Alumni, 1973.

Jurnal

Nurjaya, I Nyoman. "Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum Atau Kepentingan Pembangunan? Telaah Kritis terhadap UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum" *Jurnal Hukum Persada Vol. 1, No. 1*, (September 2013): 1.

Kuswahyono, Imam. "Mengkritisi Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, Suatu Catatan Kritis" *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-41, No. 2*, (April-Juni 2011): 25.

Koeswahyono, Imam. "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum", *Jurnal Konstitusi PPK-FH Univ. Brawijaya Vol. 1, No. 1* (Agustus 2008): 34-36.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Naskah Internet

Harian Lampung. "Pengadaan Tanah Tol". Senin, *Harian Umum Lampung Post*, (07 Desember 2015): 15.

Gira, kusuma. "Pembangunan Jalan Tol", <http://doa-bagirajatega.blogspot.co.id/2015/02/pengadaan-tanah-untuk-jalan-tol-bahrul.html>. Diakses 5 Mei 2015.

