

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Istriani

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, istrianiyv@gmail.com

Sultoni Fikri

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, sultonifikri@untag-sby.ac.id

Abstract

This study aims to identify and understand the mechanism of land acquisition for development in the public interest, and to analyze the form of local government authority in implementing land acquisition for toll road construction. This type of research is normative legal research using statutory and conceptual approaches. Development is one of the efforts to achieve general welfare. In a development, land is definitely needed, while land owned by the state is getting less and less, so land acquisition is necessary. The implementation of land acquisition cannot be carried out arbitrarily, and the implementation of land acquisition for the public interest must pay attention to the interests of development and the interests of the community. The results of this study show that the government is the executor of land acquisition, the mechanism of which consists of four stages, namely planning, preparation, implementation, and the delivery of results. Then, the government and regional governments have the authority to guarantee the availability of land and funding for land acquisition for the public interest and as the executor of land acquisition. The government and regional governments have an obligation to prioritize the welfare of their citizens because the principle of development in the public interest is aimed at increasing the welfare of all people. The regional government is obliged to ensure that the assessment of compensation in land acquisition is based on the principles of fairness, benefit, agreement and sustainability.

Keywords: Authority; Development; Local Government

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan menganalisa bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pembangunan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam suatu pembangunan pasti membutuhkan tanah, sementara tanah yang dikuasai negara semakin sedikit sehingga perlu pengadaan tanah. Penyelenggaraan pengadaan tanah tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, dan penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Hasil penelitian ini diperoleh bahwa Pemerintah merupakan pelaksana pengadaan tanah yang mekanismenya terdiri atas empat tahap yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil. Lalu, pemerintah maupun Pemerintah Daerah berwenang menjamin tersedianya tanah dan pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan sebagai pihak pelaksana pengadaan tanah. Pemerintah maupun Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban mengutamakan kesejahteraan warganya karena prinsip pembangunan demi kepentingan umum ditujukan untuk menambah kesejahteraan semua masyarakat. Pemerintah Daerah berkewajiban menjamin penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah berdasarkan prinsip keadilan, kemanfaatan, kesepakatan dan keberlanjutan.

Kata kunci: Kewenangan; Pembangunan; Pemerintah Daerah

Pendahuluan

Indonesia menganut sistem desentralisasi atau otonomi daerah yakni penyerahan kekuasaan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Otonomi daerah diartikan sebagai penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur serta mengurus urusannya secara mandiri (Herry 2011)(Syofyan Hadi 2013). Otonomi daerah berhubungan langsung dengan kewenangan daerah untuk mengatur urusannya (Morangki 2012). Kewenangan melahirkan sebuah hak dan kewajiban. Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan untuk mengatur sendiri daerahnya yang disebut hak, sedangkan kewajibannya Pemerintah Daerah harus menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya (Wibowo and Mariyam

2021). Disamping itu, Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk melindungi, menghormati, dan menjamin pemenuhan hak asasi manusia semua warganya tanpa terkecuali.

Dasar pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah melalui urusan pemerintah konkuren, yang sekaligus menjadi fondasi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia (Georgeinia Voges 2013). Hal tersebut diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU No. 9/2015). Urusan pemerintah konkuren adalah bentuk kewenangan Pemerintah Daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pilihan. Pertanahan merupakan salah satu bentuk urusan wajib tetapi tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (lihat Pasal 12 UU No. 9/2015).

Salah satu kewenangan Pemerintah dibidang pertanahan yang diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23/2014) adalah pengadaan tanah demi kepentingan umum¹ (Morangki 2012). Kewenangan Pemerintah Daerah dibidang pertanahan terdiri atas kewenangan pemberian izin, kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, kewenangan menangani sengketa tanah garapan, kewenangan ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, kewenangan penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, penetapan tanah ulayat, penyelesaian tanah kosong, kewenangan penerbitan izin membuka tanah, dan kewenangan perencanaan penggunaan tanah yang diatur dalam lampiran huruf J. UU No. 23/2014. Lampiran huruf J UU No. 23/2014 tersebut merupakan dasar pembagian urusan pemerintahan konkuren dibidang pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Menurut lampiran huruf J. UU No. 23/2014 dalam hal penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi sementara Pemerintah Pusat berwenang sebagai pihak pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2/2012), pengadaan tanah yaitu proses menyiapkan tanah dengan imbalan yang layak dan adil. Sedangkan kepentingan negara dan masyarakat yang wajib dipenuhi Pemerintah dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat itulah yang oleh undang-undang diartikan sebagai kepentingan umum. Meskipun pengadaan tanah merupakan salah satu kewenangan Pemerintah, akan tetapi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih terdapat masalah salah satunya seringkali Pemerintah melaksanakan pembebasan yang tujuannya adalah untuk swasta membangun fasilitas umum

¹ Menurut John Salindeho (Setiady 2014) kepentingan umum meliputi baik kepentingan negara maupun kepentingan rakyat secara keseluruhan, dengan memperhatikan faktor sosial politik dan psikologis serta pertahanan dan keamanan negara atas dasar pembangunan nasional dengan melihat ketahanan nasional. Akan tetapi, pengertian kepentingan umum yang ada dalam produk hukum di Indonesia saat ini menimbulkan multi tafsir dan dinilai kabur karena tidak disebutkan secara jelas mengenai batasan-batasan pengertian dari kepentingan umum. Tidak sedikit, para ahli hukum yang berpendapat bahwa kepentingan umum itu harus kepentingan semua warga negara Indonesia, yang dapat dinikmati, dan dirasakan oleh seluruh masyarakat Indonesia tanpa memandang ras, agama, suku, status ekonomi, maupun kelas sosial.

misalnya jalan tol, tetapi pelaksanaannya dilakukan dengan bentuk dan cara yang berbeda dengan melibatkan Pemerintah sehingga seolah-olah itu menjadi kepentingan umum (Sutepi 2020).

Penelitian mengenai kewenangan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum beberapa kali menjadi objek kajian. *Pertama*, ada yang mengkaji tentang kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dibidang pertanahan dan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (I.W 2007). *Kedua*, penelitian yang berfokus pada kajian tentang kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah sebagai akibat dari pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum (Kristian D and Suyatna N 2014). Sementara *focus* pada penelitian ini adalah pada kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Sedangkan pada kedua penelitian tersebut hanya berokus pada kajian tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Meskipun pembangunan jalan tol bagian dari kepentingan umum, akan tetapi penelitian ini lebih spesifik dalam pembahasannya. Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol maka Pemerintah Daerah apakah memiliki kewenangan. Penelitian ini berfokus untuk mengkaji kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan hukum yang berlaku, dan menganalisa bentuk kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (Marzuki 2022). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji masalah hukum menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan konseptual merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dilakukan dengan mengkaji pandangan-pandangan dari ahli hukum dan doktrin hukum (Marzuki 2022).

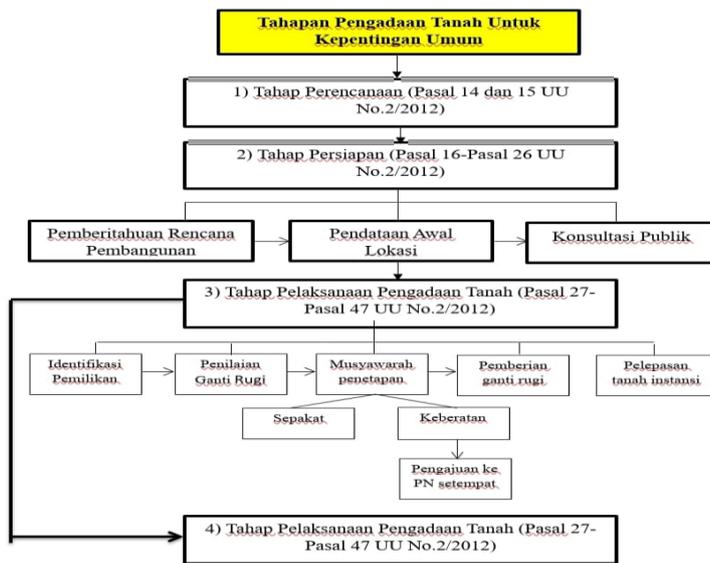
Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU No. 5/1960), UU No. 9/2015, UU No. 2/2012, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut PP No. 19/2021). Sementara bahan hukum sekunder bersumber dari kepustakaan berupa buku-buku hukum, jurnal hukum, doktrin hukum, dan asas hukum.

Hasil dan Pembahasan

Mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Tanah merupakan salah satu hal penting dalam kehidupan manusia, sebab di atas tanah manusia dapat membangun tempat tinggal, menanam tumbuhan, dan berternak. Didalam tanah pula terkandung unsur-unsur sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan manusia (Sutepi 2020). Pemerintah mempunyai tanggungjawab besar untuk melakukan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan (Iqbal 2018). Setiap pembangunan pasti membutuhkan tanah, namun ketersediaan tanah milik Pemerintah tidak cukup untuk menunjang pembangunan sehingga diperlukan pengadaan tanah melalui pembebasan tanah milik masyarakat (Suntoro 2019a). Pengadaan tanah adalah aktivitas yang dilaksanakan negara melalui Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan secara berkelanjutan guna menciptakan dan memajukan kesejahteraan masyarakat umum sesuai dengan perintah konstitusi (Nyoman Diah Sri Prabandari and Wayan Arthanaya dan Luh Putu Suryani 2021). Pembangunan berkelanjutan dilaksanakan sesuai kepentingan strategis nasional guna menunjang pertumbuhan sistem perekonomian seluruh lapisan masyarakat Indonesia secara umum dan merata. Melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tanggungjawab dan kewajiban negara baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Kepentingan umum yang termasuk dalam kepentingan strategis nasional yakni kepentingan pertahanan dan keamanan, kesejahteraan, pendidikan, kesejahteraan pertanian, aksesibilitas, transportasi, serta sentra pengembangan perekonomian rakyat (Lestari 2020).

Terdapat sepuluh asas yang digunakan dalam pengadaan tanah diantaranya kemanfaatan, kemanusiaan, kesejahteraan, keadilan, keterbukaan, kesepakatan dan keberlanjutan (Isnaeni 2020). Pihak pelaksana pengadaan tanah adalah Pemerintah. Pada pokoknya pengadaan tanah wajib menerapkan keseimbangan kepentingan yakni pembangunan dan masyarakat (Putu Cintya Meriasti and Gde Subha Karma Resen 2021). Terdapat prinsip penting dalam pengadaan tanah yang termuat di UU No. 2/2012 yakni memberikan ganti kerugian yang layak dan adil pada yang berhak (Putu Cintya Meriasti and Gde Subha Karma Resen 2021; I.W 2017). Makna mereka yang berhak adalah kepada mereka yang hak atas tanahnya diambil guna pengadaan tanah demi kepentingan umum. Pengadaan tanah demi kepentingan umum diatur di Pasal 10 UU No. 2/2012. Dalam mekanismenya, pengadaan tanah guna kepentingan umum dijalankan oleh Pemerintah lalu selanjutnya tanahnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah. Namun, apabila yang membutuhkan tanah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maka selanjutnya tanah tersebut dimiliki oleh BUMN. Untuk mengetahui lebih mendalam tentang mekanisme pengadaan tanah dapat dilihat pada **Gambar 1**. Mekanisme tersebut diatur pada Pasal 13 UU No. 2/2012 yang terdiri atas tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil.



Gambar 1 Alur Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
 Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan UU No. 2/2012

Perencanaan adalah mekanisme pertama. Dalam hal ini, instansi yang membutuhkan tanah demi kepentingan umum wajib membuat dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang intinya adalah rencana tata ruang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), rencana strategis, dan rencana kerja Pemerintah. Instansi yang membutuhkan tanah harus memastikan dokumen sesuai dengan studi kelayakan. Selain itu, Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Provinsi, wajib menerima dokumen tersebut.

Menurut UU No. 2/2012 penyelenggaraan pengadaan tanah dilakukan oleh Pemerintah sehingga setelah Pemerintah Daerah menerima dokumen perencanaan, Pemerintah Daerah bersama instansi selanjutnya wajib melakukan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi sesuai rencana, dan konsultasi publik (Yusrizal 2017). Pemberitahuan wajib dilakukan kepada warga yang akan terdampak karena rencana lokasi pembangunan. Dalam UU No. 2/2012 ini, pemberitahuan dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara langsung kepada warga maupun tidak langsung. Setelah pemberitahuan, selanjutnya adalah pendataan awal warga yang berhak dan tanah yang rencananya akan diberi ganti kerugian. Dari data awal ini selanjutnya Pemerintah Daerah melakukan konsultasi publik untuk persetujuan atau kesepakatan lokasi pengadaan tanah dari warga. Konsultasi publik ini dilakukan kepada warga yang berhak atas ganti rugi tanahnya dan warga sekitar yang terkena dampak pembangunan guna kepentingan umum. Apabila dalam konsultasi publik ada warga yang menolak rencana, maka warga tersebut dapat mengajukan keberatan rencana lokasi dengan melaporkan kepada Gubernur. Selanjutnya Gubernur sebagai Pemerintah Daerah yang menentukan diterima atau tidaknya keberatan yang diajukan oleh pihak tersebut lalu lokasi pembangunan guna kepentingan umum ditetapkan oleh Gubernur selaku Pemerintah Daerah dan instansi yang membutuhkan. Apabila keberatan ditolak maka Gubernur akan menetapkan rencana pembangunan, sedangkan apabila keberatan diterima maka Gubernur

akan memberitahukan pada instansi yang membutuhkan tanah agar mengajukan rencana pembangunan di lokasi lain. Apabila saat penetapan lokasi masih terdapat pihak yang keberatan maka pihak tersebut wajib mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat maksimal 30 (tiga puluh) kerja setelah penetapan lokasi. PTUN wajib memutus maksimal 30 (tiga puluh) hari setelah gugatan diajukan. Selanjutnya terdapat upaya hukum kasasi di Mahkamah Agung (MA) dan MA wajib memutus maksimal 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Selanjutnya Gubernur dan instansi yang membutuhkan tanah wajib memberitahukan kepada masyarakat penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Prosedur pembebasan tanah adalah langkah berikutnya setelah lokasi ditetapkan. Prosedur ini memerlukan verifikasi siapa pemilik properti, bagaimana properti tersebut digunakan dan dimanfaatkan oleh warga, menganalisis kompensasi, mempertimbangkan berapa banyak kompensasi yang akan diberikan, dan melepaskan tanah instansi. Ganti rugi diputuskan saat memilih lokasi untuk pembangunan. Pihak yang berhak atau penduduk harus mengalihkan hak tanahnya melalui Badan Pertanahan kepada instansi yang membutuhkan tanah. Pada prinsipnya penilaian dan pemberian ganti rugi wajib berasaskan keadilan dan kemanfaatan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 2/2012 (Suntoro 2019b). Pasal 1 angka 10 UU No. 2/2012 memberikan batasan pengertian ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 2/2012 bahwa pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau yang memiliki objek pengadaan tanah. Pelaksanaan ganti rugi harus pula memperhatikan sepuluh asas dalam pengadaan tanah terutama asas keadilan, kemanfaatan, kesepakatan, dan keberlanjutan. Berdasarkan Pasal 36 UU No. 2/2012 ganti rugi dapat diberikan kepada warga yang berhak tidak selalu berupa uang akan tetapi dapat pula diberikan dalam bentuk lain yaitu tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.

Nilai ganti kerugian ditetapkan berdasarkan jumlah penilaian penilai dan hal tersebut menjadi dasar musyawarah penetapan ganti rugi (Wibowo and others 2021). Apabila tidak terjadi kesepakatan sementara warga yang berhak keberatan atas nilai ganti rugi dan bentuk ganti ruginya, maka wajib mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri setempat maksimal 14 (empat belas) hari setelah musyawarah penetapan jumlah ganti rugi (Putu Cintya Meriasti and Gde Subha Karma Resen 2021). Pengadilan Negeri wajib memutus maksimal dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan. Upaya hukum selanjutnya yang dapat ditempuh oleh pihak yang tidak terima terhadap putusan Pengadilan Negeri adalah melalui kasasi di MA. Sehingga, ganti kerugian diberikan berdasarkan hasil musyawarah penetapan jumlah ganti rugi dan/atau berdasarkan putusan pengadilan. Tahapan setelah pemberian ganti rugi adalah pelepasan tanah sebagai objek pengadaan akan dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Setelah pelaksanaan ganti rugi dan pelepasan hak, Badan Pertanahan menyerahkan hasil pembelian tanah kepada instansi yang membutuhkan tanah lalu instansi tersebut wajib mendaftarkan tanah yang diperoleh. Setelah penyerahan hasil tersebut, instansi dapat langsung melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah tidak berhenti ditahap ini, akan tetapi tetap memiliki tugas terkait pengadaan tanah, yakni tugas untuk mengawasi dan menilai seberapa baik pelaksanaan pengadaan tanah demi kepentingan umum.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

UUD NRI 1945 mengamanatkan Pemerintah harus membuat kebijakan untuk terwujudnya kesejahteraan umum. Salah satu upaya Pemerintah untuk merealisasikannya ialah melalui pembangunan. Setiap proses pembangunan pasti membutuhkan tanah sedangkan semakin tahun jumlah tanah yang dikuasai negara semakin sedikit (Kristian and others 2014). Perlu adanya pengadaan tanah untuk mendukung pembangunan demi keperluan umum yang akan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat umum. Dalam lampiran huruf J. UU No. 23/2014, kewenangan Pemerintah Daerah terdiri atas kewenangan mengenai pemberian izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa tanah garapan, ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, izin membuka tanah, serta penggunaan tanah. Berdasarkan lampiran huruf J. UU No. 23/2014 kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ada pada Gubernur.

Pengertian kepentingan umum mempunyai arti penting dalam kegiatan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan (Sutepi 2020). Alasannya menurut Pasal 18 UU No. 5/1960, hak atas tanah dapat dicabut untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara, dan kepentingan bersama rakyat, dengan memberikan ganti rugi yang layak dan dengan cara yang diatur oleh hukum. Hidup berkecukupan, bertempat tinggal, dan memiliki hak milik pribadi adalah sebagian dari hak asasi manusia yang dimiliki oleh setiap masyarakat. Menurut Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945, setiap orang berhak memiliki harta pribadi, dan hak milik tersebut tidak dapat diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun, termasuk negara. Hak milik adalah salah satu bentuk hak asasi manusia. Hak milik tersebut tidak dapat dirampas secara sepihak oleh siapapun, bahkan oleh negara atau Pemerintah sekalipun (Rangian K and Pardede R 2021).

Hak atas tanah meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan (HGB), hak pakai hasil, hak sewa, hak permukaan tanah, kemampuan untuk memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang diakui dalam UU No. 5/1960. Menurut Pasal 21 No. 5/1960 hanya warga negara Indonesia yang dapat memperoleh hak milik, yang merupakan hak atas tanah yang tertinggi. Hukum positif Indonesia menetapkan jika pembangunan jalan tol termasuk salah satu bentuk kepentingan umum², meskipun terdapat beberapa penafsiran terhadap frasa

² Pemaknaan jalan tol sebagai bentuk kepentingan umum atau kepentingan komersil banyak didebatkan. Meskipun secara jelas UU No. 2/2012 memasukkan jalan tol sebagai salah satu bentuk kepentingan umum. Tetapi penulis memberikan argumentasi keberadaan jalan tol adalah untuk kepentingan umum. Sebelum membahas jalan tol, lebih baik membahas terlebih dahulu makna kepentingan umum. Pemaknaan kepentingan umum tidak memiliki define atau konsep yang jelas. Menurut Bruggink (Sri Hajati and others 2018), definisi kepentingan umum disebut sebagai pengertian yang kabur, artinya tidak memiliki pengertian yang intinya sendiri juga tidak jelas. Lebih lanjut, karena tidak memiliki pengertian yang jelas maka terdapat konsekuensi hukum yakni multitafsir terhadap suatu aturan. Untuk mencegah itu, maka cara yang tepat untuk menguraikan kepentingan umum adalah menentukan kriteria-kriteria atau batasan-batasan yang jelas agar memudahkan pembentukan normanya. Dengan adanya kriteria atau batasan tersebut, maka kepentingan umum untuk pengadaan tanah tidak dapat dijadikan oleh Pemerintah untuk bertindak sewenang-wenang. Kemudian memaknasi jalan tol sebagai bentuk dari kepentingan umum. Esensi dari pembangunan jalan tol sebagai jalan alternatif untuk mengatasi kemacetan lalu lintas ataupun untuk mempersingkat jarak dari

“pembangunan untuk kepentingan umum” dan batasan konsep tersebut tidak sepenuhnya terlihat sebab Pasal 10 huruf b UU No. 2/2012 menyebutkan demikian. Menurut Pasal 4 UU No. 2/2012, Pemerintah Pusat dan Daerah harus memastikan tersedianya tanah untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah demi kepentingan umum diatur dalam UU No. 2/2012, berdasarkan Undang-undang ini Pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan demi kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 4 UU No. 2/2012, Pemerintah baik pusat maupun daerah juga mempunyai kewajiban untuk menjamin tersediannya tanah dan pendanaan untuk pembangunan demi kepentingan umum. Pasal 6 UU No. 2/2012 mengatur bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah diselenggarakan Pemerintah sehingga Pemerintah Daerah pun merupakan pihak penyelenggara pengadaan tanah demi kepentingan umum.

Berdasarkan UU No. 2/2012 Pemerintah Daerah kini merupakan pihak penyelenggara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dapat diketahui pula berdasarkan UU No. 2/2012 Pemerintah merupakan pelaksana pengadaan tanah guna pembangunan demi kepentingan umum. Oleh karena itu, masyarakat harus melepaskan hak milik atas tanahnya untuk pembangunan jalan tol karena Pemerintah kini memiliki kewenangan untuk pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol. Alasannya adalah bahwa semua warga Indonesia diharuskan untuk menyerahkan hak atas tanah mereka di bawah undang-undang negara yang berlaku saat ini ketika tanah mereka akan digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum yang diatur pada Pasal 8 UU No. 5/1960. Namun tidak jarang pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol bukanlah untuk kepentingan umum karena jalan tol tidak dapat dinikmati secara langsung oleh seluruh masyarakat Indonesia sebab hanya masyarakat yang dapat membayar tarif tol dan kendaraan roda empat keatas saja yang dapat menikmatinya (Sutepi 2020). Pembangunan guna kepentingan umum pada prinsipnya menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun pembangunan jalan tol saat ini banyak bersinggungan dengan badan usaha swasta yang orientasinya adalah untuk bisnis atau keuntungan sehingga tidak dapat disebut sebagai kepentingan umum.

Menurut PP No. 19/2021, yang statusnya mencabut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 71/2012), Gubernur selaku Pemerintah Daerah Provinsi dapat menyiapkan pengadaan tanah sendiri

satu tempat ke tempat lain. Pembangunan jalan tol akan berpengaruh pada perkembangan wilayah dan peningkatan ekonomi antara dua wilayah yang dihubungkan oleh jalan tol tersebut. Terlepas jalan tol ada yang dibangun oleh Pemerintah, ada juga yang dibangun oleh swasta, tetapi perlu diingat bahwa pembangunan tidak hanya menjadi tanggungjawab Pemerintah tapi juga diperlukan peran aktif dari swasta. Oleh karena itu, jalan tol dibutuhkan untuk karena untuk percepatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Ketika terjadi pertumbuhan ekonomi maka akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat, sehingga secara tidak langsung pembangunan jalan tol bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan itu, merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 memutuskan jika pembangunan jalan tol dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak, sehingga meskipun tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat atau hanya dapat diakses oleh kalangan tertentu, tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Dari argumentasi tersebut penulis sepakat jika pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum sebagaimana Pasal 10 huruf b UU No. 2/2012.

atau melimpahkannya kepada Bupati/Walikota selaku Pemerintah Daerah (Kristian and others 2014). Pendelegasian kewenangan Gubernur dalam hal pelaksanaan persiapan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 PP No. 19/2021. Berdasarkan Pasal 50 PP No. 19/2021 pendelegasian kewenangan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota harus berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia serta pertimbangan lain. Gubernur tidak dapat mendelegasikan kewenangannya secara sewenang-wenang tanpa pertimbangan yang jelas. Pendelegasian kewenangan ini harus dilaksanakan maksimal 3 (tiga) hari sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah.

Untuk mendukung terselenggaranya pembangunan demi kepentingan umum maka dibutuhkan pengadaan tanah. Kepentingan umum dapat mencabut hak atas tanah setiap orang, sebab Pasal 18 UU No. 5/1960 telah mengatur bahwa hak atas tanah dapat dicabut apabila ditujukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara, dan kepentingan bersama rakyat, dengan memberikan ganti rugi yang layak dan adil dengan tatacara yang diatur oleh hukum. UU No. 5/1960 mengatur bahwa hak atas tanah berupa hak milik, hak guna usaha, HGB, hak pakai hasil, hak sewa, hak permukaan tanah, kemampuan untuk memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang diakui.

Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 telah memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak punya hak milik pribadi dan hak itu tidak bisa dirampas secara sewenang-wenang oleh siapapun. Maksudnya, baik negara melalui Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah tidak diperbolehkan mengambil hak milik secara sewenang-wenang. Hak untuk mempunyai hak properti pribadi merupakan salah satu bentuk perwujudan dan implementasi pengakuan hak asasi manusia di Indonesia. Dalam hak asasi manusia terdapat hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan secara selaras. Masyarakat yang memegang hak atas tanah mempunyai kewajiban untuk melepaskan tanahnya apabila digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum berkaitan langsung dengan hak asasi manusia. Alasannya, apabila masyarakat melepaskan objek tanahnya maka turut mempengaruhi hak-hak lain diantaranya hak untuk kesejahteraan, pekerjaan, pendidikan anak, dan kelayakan (Suntoro 2019c). Apabila dikaji berdasarkan perspektif hak asasi manusia, baik negara, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah mempunyai tanggungjawab dan kewajiban besar untuk melindungi dan menjamin terpenuhinya hak asasi manusia untuk semua warganya yang termuat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Konvensi Sipil dan Politik, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU No. 39/1999). Apabila Pemerintah maupun Pemerintah Daerah mencabut hak tersebut sewenang-wenang maka secara langsung Pemerintah atau Pemerintah Daerah telah melanggar hak asasi manusia masyarakatnya (Suntoro 2019b). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mengimplementasikan sepuluh asas yang termuat dalam Pasal 2 UU No. 2/2012 disamping itu wajib pula memperhatikan prinsip-prinsip pengadaan tanah (Mulyadi 2017). Prinsip-prinsip pengadaan tanah yang harus diperhatikan yakni prinsip penghormatan terhadap hak-hak rakyat yang diatur dalam Pasal 36 UU No. 39/1999 bahwa setiap orang mempunyai hak milik dan tidak seorang pun dapat merampas hak miliknya secara sewenang-wenang, prinsip

pemberian ganti kerugian yang layak dan adil yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 PP No. 19/2021, dan prinsip musyawarah saling mendengar dan menerima pendapat guna mencapai kesepakatan (Mulyadi 2017).

Kepentingan umum pasti untuk kepentingan pembangunan, tetapi kepentingan pembangunan belum tentu untuk kepentingan umum (Sutepi 2020). UU No. 2/2012 mengatur bahwa terdapat beberapa pembangunan yang dikategorikan demi kepentingan umum diantaranya adalah pembangunan jalan tol yang dimuat dalam Pasal 10 huruf b. UU No. 2/2012. Namun, dalam hukum positif Indonesia, makna kepentingan umum masih belum dibatasi secara jelas dan spesifik dalam peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan banyak tafsiran. Dalam UU No. 5/1960 makna kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya sebagai kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan (Sudiyono 2013). Sementara dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 2/2012 tidak ada batasan mengenai kriteria kepentingan umum, pasal ini memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karenanya, tidak sedikit ahli hukum yang memberikan pengertian sendiri mengenai makna kepentingan umum. Kepentingan umum pada prinsipnya adalah kepentingan semua masyarakat dan negara (Sutepi 2020). Apabila kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan semua masyarakat dan negara maka pembangunan demi kepentingan umum seharusnya memiliki arti bahwa pembangunan tersebut dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua masyarakat umum tanpa mengenal status, kelas sosial, dan latar belakang lainnya. Pembangunan demi kepentingan umum pada prinsipnya menggunakan pendanaan dari APBN dan APBD baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam UU No. 2/2012 pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena dalam Pasal 10 huruf b. UU No. 2/2012 jalan tol dikategorikan sebagai kepentingan umum. Pasal 50 PP No. 19/2021 mengatur bahwa Pemerintah Daerah yakni Gubernur mempunyai kewenangan untuk menyiapkan pengadaan tanah dan dapat mendelegasikan kewenangan tersebut kepada Bupati/Walikota dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Disisi lain, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mempunyai tanggungjawab dan kewajiban untuk melindungi dan memenuhi hak asasi manusia seluruh warganya termasuk hak untuk mempunyai hak milik dan hak bertempat tinggal. Artinya Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum, disamping itu Pemerintah Daerah juga mempunyai tanggungjawab besar untuk menjamin dan memenuhi hak asasi warganya (Putu Cintya Meriasti and Gde Subha Karma Resen 2021). Dalam UU No. 9/2015, telah diatur bahwa dalam melaksanakan hak, kewenangan, dan kewajiban daerah untuk mengatur urusannya sesuai asas otonomi seluas-luasnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol haruslah memprioritaskan kesejahteraan warganya dengan memberikan ganti kerugian dengan prinsip keadilan. Pemerintah Daerah harus mengutamakan kesejahteraan warganya, karena prinsipnya pembangunan demi kepentingan umum ditujukan untuk menambah kesejahteraan semua masyarakat bukan mengurangi kesejahteraan yang sudah ada (Nyoman Diah Sri Prabandari and Wayan Arthanaya dan Luh Putu Suryani 2021). Warga mempunyai kewajiban untuk melepaskan haknya kepada Pemerintah Daerah apabila tanah tersebut akan

digunakan untuk keperluan pembangunan demi kepentingan umum, tetapi hak-hak warga tersebut juga harus diwujudkan dan dioptimalkan utamanya hak untuk memperoleh ganti kerugian yang adil dan layak, serta hak bertempat tinggal dan kehidupan yang layak. UU No. 2/2012 mengamatkan bahwa pengadaan tanah menggunakan prinsip pemberian ganti rugi yang mengutamakan keadilan dan penilaian layak³.

Kesimpulan

Gubernur selaku Pemerintah Daerah Provinsi berwenang untuk menyiapkan pengadaan tanah sendiri atau dapat pula melimpahkannya kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia serta pertimbangan lain. Artinya, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Sementara mekanisme pengadaan pembangunan tol sebagaimana bagian dari pembangunan untuk kepentingan umum harus melalui empat tahapan yaitu: tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan tahap penyerahan hasil. *Pertama*, tahap perencanaan instansi yang memerlukan tanah membuat rancangan pengadaan tanah. *Kedua*, tahap persiapan terdiri atas proses pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi, dan konsultasi publik. *Ketiga*, tahap pelaksanaan berupa proses identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, proses penilaian ganti kerugian, proses musyawarah penetapan ganti kerugian, proses pemberian ganti kerugian, dan proses pelepasan tanah instansi. Ganti kerugian diberikan kepada warga yang berhak berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak. Apabila tidak terjadi kesepakatan atas nilai ganti rugi dan bentuk ganti ruginya, maka penerima hak wajib mengajukan gugatan ke pengadilan negeri setempat maksimal 14 (empat belas) hari setelah musyawarah penetapan jumlah ganti rugi. *Keempat*, tahap penyerahan hasil, yaitu, adanya penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Daftar Pustaka

- Georgeinia Voges, G. 2013. 'KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTANAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH', Ex Administratum, 1.Vol.I/No.3/Jul-Sept/2013: 5-12
- Herry, Musleh. 2011. 'KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DIBIDANG PERTANAHAN DI ERA OTONOMI DAERAH', De Jure, Jurnal Syariah Dan Hukum, 3.1: 47-57

³ Konsep ganti kerugian pada pengadaan tanah berbeda pada hukum perdata. Pemberian ganti rugi hak atas tanah diberikan kepada masyarakat secara langsung kepada pihak yang berhak. Pemberian ganti rugi diberikan berdasarkan penilaian dari Musyawarah/Putusan Pengadilan Negeri/ Putusan MA. Setelah pemberian ganti kerugian penerima ganti kerugian wajib melepaskan hak dan memberikan bukti kepemilikan hak yang berupa penyerahan sertifikat. Pemberian ganti kerugian ini dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati oleh pihak. Hakikatnya dalam memberikan ganti kerugian karena pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak boleh merugikan pihak yang memiliki tanah sebelumnya. Sebaliknya, pihak yang melepaskan tanah tidak boleh menuntut harga atau nilai yang sangat tinggi, atau juga menuntut mengsamartakan dengan nilai atau harga di tempat lain.

- Iqbal, Muhamad. 2018. IMPLEMENTASI EFEKTIFITAS ASAS OPORTUNITAS DI INDONESIA DENGAN LANDASAN KEPENTINGAN UMUM, ix
- Isnaeni, Diyan. 2020. 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Dalam Perspektif Hak Menguasai Negara', *Yurispruden*, 3.1: 93-105
- I.W, Widyarani. 2007. 'KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM', *Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, 4.2: 139-48
- Kristian, Dikson, I Nyoman Suyatna, and Cokorda Dalem Dahana. 2014. 'Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum', *HAN Universitas Udayana Bali*, 2.1
- Lestari, Putri. 2020. 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila', *SIGN Jurnal Hukum*, 1.2 (CV. Social Politic Genius (SIGN)): 71-86 <<https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>>
- Marzuki, Mahmud. 2022. *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, ed. by Suwito (Jakarta: KENCANA)
- Morangki, Albert. 2012. 'TINJAUAN TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN DI BIDANG PERTANAHAN', 20.3
- Mulyadi. 2017. 'Asas Dan Prinsip Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum', *Jurnal Varia Hukum*: 1186-95
- Nyoman Diah Sri Prabandari, Luh, and I Wayan Arthanaya dan Luh Putu Suryani. 2021. 'Pemberian Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum', *Jurnal Analogi Hukum*, 3.1: 1-5 <<https://doi.org/10.22225/ah.3.1.2920.1-5>>
- Putu Cintya Meriasti, Ni, and Made Gde Subha Karma Resen. 2021. PERLINDUNGAN HUKUM PERBUATAN PELEPASAN HAK ATAS TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM, *Jurnal Kertha Wicara*, x
- Setiady, Tri. 2014. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan Dhubungkan Dengan Hukum Positif
- Sri Hajati, Sri Winarsi, Agus Sekarmadji, and Oemar Moechthar. 2018. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan* (Surabaya: Airlangga University Press)
- Sudiyono, Hari. 2013. 'Kepentingan Umum (Bonum Commune)', [Http://Harisudiyono1.Blogspot.Com/2013/01/Kepentingan-Umum-Bonum-Commune.Html](http://Harisudiyono1.Blogspot.Com/2013/01/Kepentingan-Umum-Bonum-Commune.Html)
- Suntoro, Agus. 2019a. 'Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM', *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 5.1 (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional): 13 <<https://doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>>
- — —. 2019b. 'Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM', *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 5.1 (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional): 13-25 <<https://doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>>
- — —. 2019c. 'Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Regulasi Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum', *Jurnal HAM*, 10.2 (Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM): 217 <<https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.217-232>>

Sutepi, Adrian. 2020. Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, ed. by Tarmizi (Jakarta Timur: Sinar Grafika)

Syofyan Hadi. 2013. 'FUNGSI REPRESENTATIVE DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM SISTEM OTONOMI', DIH: Jurnal Ilmu Hukum, 9.17: 47-53

Wibowo, Agus, and Siti Mariyam. 2021. Kontekstualisasi Hukum Agraria Dibidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah Di Indonesia, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Program Studi Magister Ilmu Hukum, iii

Wibowo, S. Nabila, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati. 2021. 'Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jaln Tol', 4.2 <<https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.480>>

Yusrizal, Muhammad. 2017. PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM, ii