

**PENERAPAN ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM
PENGADAAN TANAH
UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL**

TESIS

**NAMA KASDIN SIMANJUNTAK
NPM 0606006305**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

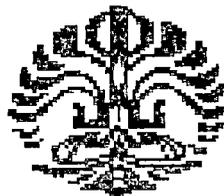


**PENERAPAN ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM
PENGADAAN TANAH
UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Pada Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

**NAMA KASDIN SIMANJUNTAK
NPM 0606006305**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
KONSENTRASI HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama Kasdin Simanjuntak

NPM 0606006305

Tanda Tangan 

Tanggal 24 Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama Kasdin Simanjuntak
NPM 0606006305
Program Studi Magister Hukum
Judul Tesis Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing Prof Hj Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI

Penguji Ny Rath Lestarni, SH, MH

Penguji Supardjo Supadi, SH, MH

Ditetapkan di Jakarta
Tanggal 24 Juli 2008

KATA PENGANTAR

Tesis dengan judul **PENERAPAN ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL** merupakan salah satu persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tesis ini tidak mungkin hadir di hadapan kita tanpa bantuan dan pertolongan serta kerjasama dari berbagai pihak dan lembaga.

Kepentingan umum sering kali diucapkan oleh orang di berbagai tempat dalam berbagai kesempatan. Namun tidak semua orang mengetahui apa sebetulnya arti dari kepentingan umum tersebut. Tidak semua orang juga mengetahui bahwa kepentingan umum merupakan salah satu asas hukum yang sifatnya universal berlaku di semua negara di dunia, walaupun penerapannya dalam tindakan hukum konkrit berbeda-beda antara negara yang satu dengan yang lain.

Pembangunan infrastruktur jalan tol harus memperhatikan 2 (dua) aspek hukum yaitu *pertama* pengadaan tanah karena pembangunan infrastruktur jalan tol memerlukan tanah yang sangat luas dimana tanah merupakan hak milik yang tidak saja bernilai ekonomis tetapi juga bernilai magis religius *kedua* asas kepentingan umum, karena tanah merupakan hak milik yang tidak boleh dirampas atau diambil alih oleh siapapun terkecuali untuk kepentingan umum sesuai fungsi sosial hak milik yang tentunya harus diatur dalam undang-undang.

Untuk mendapatkan gambaran mengenai asas kepentingan umum dan pengadaan tanah dalam kaitannya dengan pembangunan jalan tol dalam tesis ini diraikan tentang kajian teoritis terhadap asas kepentingan umum, asas kepentingan umum dalam lintasan sejarah pengadaan tanah menurut hukum positif di Indonesia dan bagaimana penerapan asas kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

- Pada kesempatan ini juga, penulis mengucapkan terima kasih kepada
- 1 Ibu Prof Hj Arie Sukanti Hutagalung SH MLI selaku dosen Pembimbing penulis yang telah dengan sabar dan bijaksana serta penuh pengertian untuk memberikan bimbingan dan arahan juga buku-buku sebagai bahan dalam penulisan tesis ini
 - 2 Bapak Prof Hikmahanto Yuwana, SH L LM PhD selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
 - 3 Ibu Dr Djufri Rizal SH MA, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
 - 4 Bapak Prof Dr Agus Sardjono SH, MH selaku Ketua Konsentrasi Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
 - 5 Ibu Ratih Lestari SH MH baik selaku Kasub Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, maupun selaku Pembimbing Akademik penulis serta selaku Ketua Dewan Penguji penulis pada sidang ujian tesis tanggal 24 Juli 2008
 - 6 Bapak Supardjo Supadi SH MH, selaku Anggota Dewan Penguji penulis pada sidang ujian tesis tanggal 24 Juli 2008
 - 7 Bapak Dr Bambang P Sudarsono SH MES yang telah dengan sukarela menjadi teman diskusi dalam penulisan tesis ini
 - 8 Ibu Sri Madmudji SH MLL yang telah memberikan arahan dalam menentukan judul tesis ini
 - 9 Seluruh dosen dan karyawan pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
 - 10 Secara khusus penulis juga mengucapkan terima kasih kepada sdr Binoto Nadapdap SH, MH karena dari beliau penulis mendapatkan informasi bahwa penulis diterima sebagai mahasiswa pada Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, padahal sebelumnya penulis sudah melakukan pengecekan ke media yang sama melalui internet akan tetapi nama penulis tidak ada (ternyata penulis salah akses maklum masih gaptak)

- 11 Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh teman teman Angkatan XIII yang selalu saling memberikan dukungan satu sama lain
- 12 Penulis juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada karyawan dan staf pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia perpustakaan CSIS dan perpustakaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, serta Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
- 13 Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada PT Jasa Marga (Persero) Tbk yang telah memberikan data dan informasi kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini
- 14 Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada sdr Wisman Saragih dan John Richardo selaku rekan penulis di kantor
- 15 Penulis juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada sdr Darwis DM yang selalu bersedia menjadi teman diskusi dalam penulisan tesis ini dan teman curhat selama dalam menempuh pendidikan di Program Magister Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
- 16 Tidak lupa, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada sdr Lina Deviyanti SH yang bersedia mencari buku ke perpustakaan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta,
- 17 Kepada sdr Rame Rambo MS penulis juga mengucapkan terima kasih atas kesediaannya membantu penulis dalam pengetikan naskah tesis ini
- 18 Ucapan terima kasih yang setulus tulusnya juga disampaikan kepada Ibunda dan Ibu Mertua atas dukungan dan doanya sehingga tesis ini dapat diselesaikan

Pada kesempatan ini juga, penulis ingin mengenang dan mengucapkan terima kasih kepada alm Ayahanda Humala Simanjuntak yang semasa hidupnya telah mengajarkan kepada penulis untuk berbuat baik kepada sesama, dan kepada alm

Bapak Mertua Rusman Nababan yang semasa hidupnya telah memberikan nasehat yang sangat berharga kepada penulis

Akhirnya kepada isteriku tercinta, Suriyani Nababan ST tidak ada kata yang dapat diucapkan oleh penulis selain ucapan terima kasih atas dukungan dan doanya selama penulis menempuh perkuliahan hingga mengerjakan tesis ini dan kepada kedua anakku Kevin Sachio Hasudungan Simanjuntak dan Secilia Kristanti Hasianta Simanjuntak tidak ada kata yang dapat diucapkan oleh penulis selain ucapan terima kasih atas senyuman dan canda kalian berdua yang memberikan semangat kepada penulis

Tentunya masih banyak pihak dan lembaga lain yang telah memberikan kontribusi dan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Walaupun nama mereka tidak disebutkan satu persatu hal itu tidak mengurangi rasa hormat dan terima kasih penulis kepada mereka

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini tidak terlepas dari berbagai kelemahan dan kekurangan yang disebabkan oleh berbagai hal dan situasi serta kondisi yang ada pada diri penulis. Untuk itu dengan tangan terbuka, penulis menerima segala tegur sapa dan kritikan yang membangun

Sebagai penutup penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan atas segala kasih, berkat dan anugerah yang telah Engkau berikan kepadaku dalam hidup ini. Amin!

Jakarta, 31 Juli 2008

Kasdin Simanjuntak

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini

Nama	Kasdin Simanjuntak
NPM	0606006305
Program Studi	Magister Hukum
Konsentrasi	Hukum Ekonomi
Fakultas	Hukum
Jenis Karya	Tesis

Demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul

“Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol”

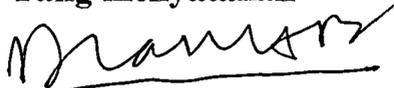
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan) Dengan hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Dibuat di Jakarta

Pada tanggal 24 Juli 2008

Yang menyatakan



(Kasdin Simanjuntak)

ABSTRAK

Nama Kasdin Simanjuntak
Program Studi Magister Hukum
Judul Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah
Untuk Pembangunan Jalan Tol

Asas kepentingan umum merupakan salah satu asas dalam teori hukum yang dite rapkan dalam peraturan perundang undangan suatu negara. Asas kepentingan umum berlaku universal di seluruh negara di dunia, walaupun penerapannya dalam tinda kan hukum konkrit tidak selalu sama antara negara yang satu dengan negara lainnya. Tesis ini berusaha menjelaskan apa yang menjadi kriteria kepentingan umum bagaimana penerapan asas kepentingan umum dalam ketentuan hukum positif di Indonesia. masalah hukum apa yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dan apakah jalan tol memenuhi kriteria kepentingan umum Untuk menjelaskan hal tersebut penulis melakukan kajian teoritis terhadap asas kepentingan umum dan analisis terhadap peraturan perundang undangan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum maupun tentang jalan dan/atau jalan tol

Kata kunci

Penerapan asas kepentingan umum pengadaan tanah pembangunan jalan tol

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	Hal 1
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	Hal ii
LEMBAR PENGESAHAN	Hal iii
KATA PENGANTAR	Hal iv
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	Hal v-iii
ABSTRAK	Hal ix
DAFTAR ISI	Hal x
BAB I PENDAHULUAN	
1 1 Latar Belakang Masalah	Hal 1
1 2 Perumusan Masalah	Hal 5
1 3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	Hal 6
1 4 Kerangka Teori dan Konsep	Hal 7
1 5 Metode Penelitian	Hal 12
1 6 Sistematika Penulisan	Hal 14
BAB II KAJIAN TEORITIS TERHADAP KEPENTINGAN UMUM	
2 1 Sejarah Asas Kepentingan Umum	Hal 17
2 2 Istilah Kepentingan Umum	Hal 18
2 3 Doktrin Kepentingan Umum	Hal 19
2 4 Pengertian Asas Kepentingan Umum	Hal 21
2 5 Asas Kepentingan Umum Berlaku Universal	Hal 25
2 6 Sifat Kepentingan Umum	Hal 26
2 7 Hakikat Kepentingan Umum	Hal 27
2 8 Karakteristik Kepentingan Umum	Hal 28
2 9 Kriteria Kepentingan Umum	Hal 28

2 10	Syarat Kepentingan Umum	Hal 29
2 11	Jenis Jenis Kepentingan Umum	Hal 29
2 12	Kategori Kepentingan Umum	Hal 30
2 13	Tujuan Kepentingan Umum	Hal 31
2 14	Unsur Unsur Kepentingan Umum	Hal 33
2 15	Konsep Kepentingan Umum	Hal 33
2 16	Perbandingan Konsep Kepentingan Umum	Hal 35

BAB III ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM LINTAAN SEJARAH MENURUT HUKUM POSITIF DI INDONESIA

3 1	Latar Belakang	Hal 38
3 2	Prinsip Pengadaan Tanah	Hal 39
3 3	Sejarah Pengadaan Tanah Di Indonesia	Hal 41
3 3 1	Pada Masa Berlakunya Sistem Tanam Paksa (<i>Cultuurstelsel</i>)	Hal 41
3 3 2	Pada Masa Berlakunya <i>Agrarische Wet</i>	Hal 43
3 3 3	Pada Masa Berlakunya Undang Undang Pokok Agraria	Hal 45
3 3 4	Pada Masa Berlakunya Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961	Hal 47
3 3 5	Pada Masa Berlakunya Inpres Nomor 9 Tahun 1973	Hal 49
3 3 6	Pada Masa Berlakunya Permendagri Nomor 15 Tahun 1975	Hal 51
3 3 7	Pada Masa Berlakunya Permendagri Nomor 2 Tahun 1985	Hal 52
3 3 8	Pada Masa Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993	Hal 54
3 3 9	Pada Masa Berlakunya Perpres Nomor 36 Tahun 2005	Hal 57
3 3 10	Pada Masa Berlakunya Perores Nomor 65 Tahun 2006	Hal 59

BAB IV PENERAPAN ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL

4 1	Pembangunan Infrastruktur	Hal 62
4 2	Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur	Hal 65
4 3	Jalan Tol Sebagai Infrastruktur Transportasi	Hal 72
4 4	Peranan Pemerintah Dalam Proyek Infrastruktur Jalan Tol	Hal 74
4 5	Pengadaan Tanah Dan Penyelenggaraan Jalan Tol	Hal 75
4 6	Peran PT Jasa Marga (Persero) Dalam Operasional Jalan Tol	Hal 90
4 7	Badan Pengatur Jalan Tol	Hal 92
4 8	Pihak Yang Terlibat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol	Hal 93
4 9	Pihak Yang Terlibat Dalam Pembangunan Jalan Tol	Hal 94
4 10	Maksud Dan Tujuan Penyelenggaraan Jalan Tol	Hal 94
4 11	Masalah Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol	Hal 97
4 12	Perkara Jalan Tol Di Pengadilan	Hal 100
4 13	Perkara Tentang Kepentingan Umum Di Pengadilan Indonesia	Hal 105
4 14	Perkara Tentang Kepentingan Umum Di Pengadilan Amerika Serikat	Hal 109
4 15	Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol	Hal 113

BAB V PENUTUP

5 1	Kesimpulan	Hal 127
5 2	Saran	Hal 129

DAFTAR PUSTAKA

Hal xiv

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum¹

Bahwa untuk mewujudkan tujuan negara tersebut - khususnya memajukan kesejahteraan umum - maka pemerintah harus melaksanakan pembangunan² dalam arti yang seluas luasnya baik fisik maupun non fisik di segala bidang di seluruh wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia

Bahwa salah satu bentuk pembangunan secara fisik adalah pembangunan infrastruktur³ berupa pembangunan jalan tol. Untuk melaksanakan pembangunan jalan tol diperlukan tanah dalam jumlah yang cukup luas. Bahwa untuk mendapatkan atau memperoleh tanah tersebut maka diperlukan suatu mekanisme yang disebut sebagai pengadaan tanah⁴

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Sehubungan

¹ Lihat Indonesia *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)* Dalam Pembukaan (Preamble) UUD 1945 pada alinea keempat tercantum tujuan negara yang salah satunya adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum

² Lihat Sumitro Djojohadikusumo *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan Dan Ekonomi Pembangunan* Cetakan Kedua (Jakarta: Pustaka LP3ES 1994) hal VI disebutkan bahwa Pembangunan merupakan proses transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktural yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan

³ Lihat Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Cetakan Keempat (Jakarta: Balai Pustaka 1990) hal 331 Infrastruktur diartikan sebagai prasarana

⁴ Lihat Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 sebagaimana telah dirubah dengan *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006. Lihat juga *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993

ngan dengan hal tersebut dalam pelaksanaan pembangunan nasional digariskan kebijakan nasional di bidang pertanahan sebagaimana dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dan Penjelasan. Penjelasan tersebut bermakna bahwa kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat⁵

Dalam Bahasa Indonesia, kata 'tanah' digunakan dalam berbagai pengertian. Misalnya saja, tanah dalam arti benda yang digunakan sebagai bahan dasar pembuatan bangunan, tanah dalam pot bunga, tanah sebagai lahan pertanian dan berbagai arti lainnya.⁶ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali
- b. Keadaan bumi di suatu tempat
- c. Permukaan bumi yang diberi batas
- d. Bahan-bahan dari bumi-bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).⁷

Sebagai wadah atau sarana, tanah adalah benda yang mempunyai sifat unik. Dikatakan demikian karena di satu sisi tanah adalah sumber daya non hayati artinya bahwa tanah adalah suatu benda yang tidak dapat memperbaharui dirinya menjadi banyak. Di sisi yang lain, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap manusia. Hampir tidak ada kegiatan manusia yang tidak berkaitan dengan tanah. Manusia memerlukan wisma (rumah untuk tempat tinggal), marga (sarana perhubungan darat), karya (tempat untuk berusaha), suka (tempat untuk rekreasi) dan penyempurna (tempat peribadatan, pendidikan dan sebagainya). Dengan kata lain bahwa dalam perkembangannya, kebutuhan manusia akan tanah ini dapat dikelompokkan menjadi kebutuhan yang ber

⁵ Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Dan Penjelasannya* (Jakarta: Djambatan, 2003) hal 173

⁶ Irene Eka Sihombing *Segi Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Cetakan Pertama) (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2005) hal 5

⁷ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Op Cit* hal 893

sifat pribadi untuk kegiatan usaha, untuk kegiatan khusus dan untuk kepentingan umum⁸

Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan (kedwitunggalan) bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan⁹

Pengertian tanah dalam Hukum Agraria tentunya tidak sama dengan pengertian tanah pada umumnya. Dalam Hukum Agraria, kata tanah dipakai dalam arti yuridis hal mana dapat dijumpai dalam Undang Undang Pokok Agraria, yang menyatakan sebagai berikut¹⁰

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

Dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) di atas jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah yang dimiliki adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar

⁸ Irene Eka Sihombing *Op Cit* hal 6

Maria S W Soemardjono *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi* Cetakan Pertama (Jakarta Penerbit Buku Kompas 2001) hal 158

¹⁰ Indonesia *Undang Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043 Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

Dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) di atas dapat dijelaskan sebagai berikut

- a Bahwa yang dipergunakan dari hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam pengertian sebagian tertentu dari permukaan bumi
- b Bahwa wewenang menggunakan tanah tersebut diperluas hingga meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air yang ada di dalam maupun di atas tanah serta ruang yang ada di atas tanah
- c Bahwa wewenang menggunakan tanah tersebut dibatasi hanya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dimaksud

Berdasarkan fungsinya, dapat dibedakan fungsi tanah di pedesaan dan fungsi tanah di perkotaan. Di pedesaan tanah berfungsi sebagai faktor produksi yaitu tempat untuk bertani dan berkebun untuk membudidayakan tanaman-tanaman yang pada gilirannya akan meningkatkan penghasilan masyarakat petani desa. Sedangkan di perkotaan tanah berfungsi sebagai sarana untuk membangun rumah tempat tinggal, tempat usaha, perkantoran, jalan, sarana rekreasi, sarana peribadatan, pendidikan dan sebagainya.¹¹

Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur selalu dikaitkan dengan kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum dalam prakteknya sangat sulit untuk didefinisikan. Bahkan dalam peraturan perundang-undangan sekalipun pengertian kepentingan umum tersebut selalu berubah-ubah sejalan dengan orientasi politik pembangunan pemerintah.

Kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, berfungsi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat dimana hal-hal mengenai fungsi, kontrol, tarif, pembagian keuntungan dan kepemilikannya diatur dengan Peraturan Daerah.¹²

Transportasi merupakan unsur yang penting dan berfungsi sebagai urat nadi kehidupan dan perkembangan ekonomi, sosial, politik dan mobilitas penduduk yang

¹¹ Irene Eka Sihombing *Op Cit* hal 9

¹² Arie Sukanti Hutagalung *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* Cetakan Pertama (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005) hal. 158-159

tumbuh bersamaan dan mengikuti perkembangan yang terjadi dalam berbagai bidang dan sektor tersebut¹ Di dalam dunia transportasi terdapat ungkapan *ship follow the trade and trade follow the ship* Kata *ship follow the trade* mengandung makna bahwa transportasi (*ship*) mengikuti perkembangan maupun kemajuan aktifitas perdagangan masyarakat Dan kata *trade follow the ship* berarti pula bahwa perkembangan kegiatan perdagangan suatu masyarakat tergantung pada transportasi (*ship*)¹⁴

Jalan tol sebagai salah satu bagian dari transportasi mempunyai peran yang sangat vital dan strategis dalam meningkatkan perekonomian negara Akan tetapi pro dan kontra terhadap keberadaan jalan tol sering terjadi baik dalam tataran akademis maupun praktis bisnis Pro dan kontra tersebut meliputi apakah jalan tol dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum atau tidak apakah pihak swasta dapat membangun dan mengelola jalan tol apakah tidak sebaiknya pemerintah saja yang membangun dan mengelola jalan tol tersebut

Pembangunan jalan tol yang dilakukan pemerintah melalui perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT Jasa Marga (Persero) Tbk maupun perusahaan swasta, sering mendapat penolakan (resistensi) dari masyarakat dengan alasan bahwa aset negara yang menyangkut kepentingan rakyat banyak seharusnya digunakan untuk sebesar besar kesejahteraan rakyat sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 bukan untuk diobral atau dijual ke pihak swasta apalagi pihak asing

Dalam penelitian ini penulis ingin membahas lebih jauh mengenai penerapan asas kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka timbul suatu pertanyaan apakah ada parameter atau ukuran atau kriteria yang dapat digunakan sebagai patokan di dalam me

¹³ Rustian Kamaluddin *Ekonomi Transportasi Karakteristik, Teori Dan Kebijakan* Cetakan Pertama (Jakarta Ghalia Indonesia 2003) hal 23

¹⁴ Maringin Masry Simbolon *Ekonomi Transportasi* Cetakan Pertama (Jakarta Ghalia Indonesia 2003) hal 4

menentukan suatu pembangunan merupakan kepentingan umum Berdasarkan hal tersebut maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah

- a Apa yang menjadi kriteria kepentingan umum ?
- b Bagaimana penerapan asas kepentingan umum dalam ketentuan hukum positif di Indonesia ?
- c Masalah hukum apa yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol ?
- d Apakah jalan tol memenuhi kriteria kepentingan umum ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas maka tujuan dan manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut

1.3.1 Tujuan Penelitian

- a Untuk mengetahui kriteria kepentingan umum
- b Untuk mengetahui penerapan asas kepentingan umum dalam ketentuan hukum positif di Indonesia
- c Untuk mengetahui masalah hukum apa yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol
- d Untuk mengetahui apakah jalan tol memenuhi kriteria kepentingan umum

1.3.2 Manfaat Penelitian

- a Untuk mengetahui sejauh mana asas kepentingan umum diterapkan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol
- b Untuk mengetahui bagaimana asas kepentingan umum sebaiknya dirumuskan dalam menghadapi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk kepentingan umum

1.4 Kerangka Teori dan Konsep

Tanah mempunyai kedudukan yang amat penting bagi manusia, masyarakat dan negara. Manusia sebagai makhluk individu yang sekaligus sebagai makhluk sosial selalu mempunyai keterikatan dengan tanah baik untuk kehidupan maupun penghidupannya. Pemilikan tanah dimungkinkan secara pribadi, namun demikian pemanfaatannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara. Demikian pula untuk memenuhi keperluan yang lebih besar oleh masyarakat dan negara, suatu hak atas tanah dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi yang layak.¹⁵

Hukum Tanah Nasional yang pokok-pokoknya tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria merupakan pelaksanaan langsung dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus juga merupakan pengejawantahan aspirasi bangsa Indonesia dalam pembaharuan Hukum Tanah Nasional.¹⁶

Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada tanggal 3 Mei 2005 menggantikan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilatarbelakangi oleh¹⁷

- a. Terjadinya peningkatan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, pengadaan tanahnya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

¹⁵ Lihat Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya*, UU No 20 Tahun 1961, LN Tahun 1961 No 288, TLN No 2324. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa: Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, demikian 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.

¹⁶ Arie Sukanti Hutagalung, *Peraturan Presiden No 36 Tahun 2005 Dalam Hukum Pertanahan Indonesia*, hal 1. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Perpres No 36 Tahun 2005 Untuk Siapa yang diselenggarakan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Industri & Jasa Konstruksi Indonesia (LPKJ) di Wisma Antara Jakarta, 10 Agustus 2005.

¹⁷ *Ibid* hal 3.

- b Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai dengan landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum

Apa yang dimaksud dengan kepentingan umum sampai saat ini masih menjadi perdebatan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa *kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat*.¹⁸

Secara teoritis filosofis kepentingan umum sangat sulit untuk didefinisikan. Kepentingan umum merupakan *vague begrip* sehingga tidak pernah bisa menjadi norma peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas (*vague normen*).¹⁹

Makna kepentingan umum menurut *JJ Rousseau* adalah hak-hak individu yang diserahkan kepada penguasa untuk dilaksanakan yang meliputi hak untuk hidup tentram, hak ketertiban, hak perlindungan hukum. Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat yang setiap individu tidak melaksanakannya sendiri-sendiri.²⁰ Dari pengertian tersebut dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut:

- a Kepentingan umum merupakan hak-hak rakyat yang diserahkan pengurusannya kepada negara
- b Kepentingan umum berorientasi pada kesejahteraan
- c Kepentingan umum merupakan hak-hak rakyat yang secara individual tidak dapat dilaksanakannya

Kepentingan umum terakomodir dalam perekonomian yang dilandasi oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Penjelasan Pasal 33 tersebut dikatakan bahwa

¹⁸ Lihat Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres No 65 Tahun 2006 jo Perpres No 36 Tahun 2005, Pasal 1 angka 5.

¹⁹ Dikutip kembali dari Gunanegara, *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum* (Disertasi doktor Universitas Airlangga Surabaya 2006) hal 11.

²⁰ Von Schmid, *Ahli Pemikir Bangsa Negara dan Hukum* (Pembangunan Jakarta 1954) hal 62.

Dalam Pasal 33 tercantum dasar Demokrasi Ekonomi produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan untuk pemilikan anggota anggota masyarakat Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi Perekonomian berdasarkan atas Demokrasi Ekonomi kemakmuran bagi segala orang Sebab itu cabang cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara Kalau tidak tampuk produksi jatuh ke tangan seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh berada ditangan orang seorang Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat²¹

Kepentingan rakyat secara keseluruhan yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak dapat dilihat dari berbagai pengertian yang lebih mengarah pada kepentingan umum Di sini kepentingan umum merujuk pada kepentingan publik Pengertian tersebut di antaranya

- a *Public Service* adalah suatu pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang bersifat umum dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan Pemberi pelayanan ini dapat berupa perorangan ataupun perusahaan yang diberikan kewenangan oleh pemerintah yang merupakan perwujudan nyata hak dan tanggungjawabnya kepada kepentingan umum²²
- b *Public Utility* adalah berupa pelayanan atas komoditas dan jasa dengan menggunakan sarana dan fasilitas milik umum yang dapat dilakukan oleh orang atau suatu badan hukum keperdataan dan dilakukan dengan tanpa diskriminasi berlaku bagi seluruh lapisan masyarakat dilakukan dengan efisien dengan kontra prestasi bagi pihak pelayan berupa sebuah nilai harga yang masuk akal dan dimungkinkan cuma cuma sepanjang beralasan yang dapat diterima oleh akal secara

²¹ Lihat Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen

² Henry Campbel Black, *Black s Law Dictionary* 6th ed (St Paul Minnesota West Publishing 1990) hal 1231

umum Kepentingan umum terlihat dari sarana dan fasilitas milik umum yang di butuhkan dan dimanfaatkan oleh masyarakat ²

- c *Public Welfare* adalah kesejahteraan masyarakat secara umum yang merupakan hak masyarakat yang dibedakan dari keuntungan orang perorang atau sekelompok masyarakat ²⁴

Dari uraian latar belakang tersebut di atas kiranya menjadi sangat penting untuk mengkaji lebih dalam mengenai Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Untuk menghindari penafsiran yang keliru mengenai istilah istilah yang di pergunakan dalam penulisan tesis ini maka berikut ini diuraikan defenisi konsep operasional dari istilah istilah dimaksud Dalam penulisan tesis ini beberapa istilah yang digunakan sebagai konsep operasional adalah

- a Penerapan perihal mempraktikkan ²⁵
 b Asas adalah hukum dasar dasar atau dasar cita cita ²⁶
 c Kepentingan Umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat demikian pula kepentingan pembangunan ²⁷
 d Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah bangunan tanaman dan benda benda yang berkaitan dengan tanah ²⁸

²³ *Ibid* hal 1232

²⁴ R Ibrahim *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum* (Bandung Citra Aditya Bakti 1997) hal 40

⁵ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Op Cit* hal 935

² *Ibid* hal 52

² Indonesia *Undang Undang Tentang Pencabutan Hak hak Atas Tanah Dan Benda Benda yang Ada Di Atasnya* UU No 20 Tahun 1961 LN Tahun 1961 No 288 TLN No 2324 Lihat juga *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 5 Bandingkan dengan Keputusan Presiden Tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 3 Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat

²⁸ Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Pasal 1 angka 3 Bandingkan dengan *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres No 36 Tahun

- e Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali permukaan bumi yang diberi batas ²⁾
- f Pembangunan adalah proses perbuatan cara membangun ⁰
- g Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol ¹
- h Jalan Umum, adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum ²
- i Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas yang berada pada permukaan tanah di atas permukaan tanah di bawah permukaan tanah dan/atau air serta di atas permukaan air kecuali jalan kereta api jalan lori dan jalan kabel ³³
- j Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol ⁴
- k Pengguna Jalan Tol adalah setiap orang yang menggunakan kendaraan bermotor dengan membayar tol ³⁵

2005 Pasal 1 angka 3 Bandingkan juga dengan *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Kepres No 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 1

²⁹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Op Cit* hal 893

³⁰ *Ibid* hal 77

¹ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4441 Pasal 1 angka 7 Lihat juga Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 1 angka 2

³² *Ibid* Pasal 1 angka 5 Lihat juga Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 1 angka 1

³³ *Ibid* Pasal 1 angka 4

³⁴ *Ibid* Pasal 1 angka 8 Lihat juga Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 1 angka 6

³⁵ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 1 angka 7

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan yang bersifat yuridis normatif³⁶ atau penelitian normatif³⁷. Penelitian ini didasarkan kepada analisis terhadap norma hukum, dalam arti *law as it is written in the books* (dalam peraturan perundang undangan)³⁸ sehingga obyek yang dianalisis adalah norma hukum dalam peraturan perundang undangan³⁹.

Metode ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran sehubungan dengan materi yang akan dibahas yang dalam hal ini adalah mengenai penerapan asas kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol secara teoritis dan analisis beserta aspek aspek yuridisnya.

Data kepustakaan yang diperoleh digolongkan dalam 2 (dua) bahan hukum yaitu bahan hukum primer (*primary sources*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). Bahan hukum primer meliputi produk lembaga legislatif maupun *parliament s delegates* eksekutif⁴⁰ dalam hal ini adalah Undang Undang Pokok Agraria, Undang Undang Tentang Jalan Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004 2009 Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan perundang undangan lainnya yang relevan. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku buku jurnal tulisan tulisan dan makalah.

³⁶ Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada 2003) hal 2.

³⁷ Lihat Sri Mamudji *et al* *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2005) hal 9.

Antara lain disebutkan bahwa Penelitian Normatif mencakup penelitian menaruk asas hukum penelitian sistematis hukum penelitian taraf sinkronisasi peraturan perundang undangan penelitian perbandingan hukum dan penelitian sejarah hukum.

³⁸ Rosa Agustina *Perbuatan Melawan Hukum Suatu Tinjauan Perbandingan Hukum* (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2006) hal 31 31.

³⁹ Inosentius Samsul *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak* (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2004) hal 36.

⁴⁰ *Ibid*.

Data sekunder terdiri dari dua macam⁴¹ yaitu yang bersifat pribadi dan bersifat umum. Data sekunder yang bersifat pribadi diperoleh dari bahan pustaka seperti buku-buku hukum, jurnal hukum, kliping majalah dan kliping surat kabar. Sedangkan data sekunder yang bersifat umum adalah Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol, Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.

Adapun data sekunder yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini dilihat dari sudut kekuatan mengikatnya,⁴² digolongkan ke dalam

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya yang berlaku yang terkait dengan penulisan tesis ini di antaranya adalah Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Tentang Jalan, Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol, Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2004-2009, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang meliputi buku-buku hukum, jurnal hukum, majalah hukum, artikel dan makalah-makalah ilmiah.
- c. Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang meliputi kamus hukum, almanak, ensiklopedi, prospektus, anggaran dasar, perseroan terbatas, media massa seperti majalah dan surat kabar serta lain-lain yang memuat penulisan yang dapat dipergunakan sebagai informasi bagi penulisan tesis ini.

⁴¹ Soerjono Soekanto *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia* (Jakarta: Kumia Esa, 1982) hal. 134-135.

⁴² *Ibid*

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Depok dan Salemba, perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia di Depok, perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia di Depok, perpustakaan PT Jasa Marga (Persero) Tbk di Jakarta, perpustakaan CSIS di Jakarta, dan perpustakaan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia di Jakarta, serta Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, di Jakarta

1.6 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut

BAB I PENDAHULUAN

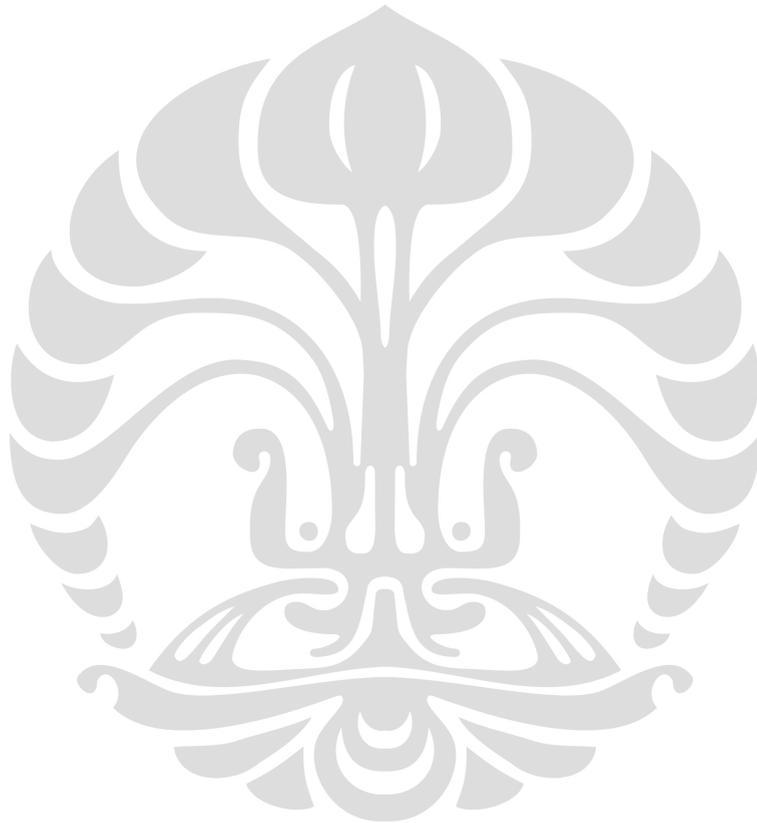
Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang penulis mengambil tema Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol, pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian dan manfaat penelitian yang selaras dengan pokok permasalahan, kerangka teori dan konsep, teori-teori yang berkaitan dengan materi yang akan dibahas dan konsep operasional metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan yang berisi kerangka pembahasan dari Bab I sampai Bab V.

BAB II Dalam bab ini akan dibahas tentang Kajian Teoritis Terhadap Kepentingan Umum, dimana hal-hal yang akan diuraikan adalah mengenai sejarah asas kepentingan umum, istilah kepentingan umum, doktrin kepentingan umum, pengertian asas kepentingan umum, asas kepentingan umum berlaku universal, sifat kepentingan umum, hakikat kepentingan umum, karakteristik kepentingan umum, kriteria kepentingan umum, syarat kepentingan umum, jenis-jenis kepentingan umum, kategori kepentingan umum, tujuan kepentingan umum, unsur-unsur kepentingan umum, konsep kepentingan umum dan perbandingan konsep kepentingan umum.

BAB III Dalam bab ini akan dibahas mengenai Asas Kepentingan Umum Dalam Lintasan Sejarah Pengadaan Tanah Menurut Hukum Positif Di Indonesia, antara lain meliputi pada masa berlakunya sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) pada masa berlakunya *Agrarische Wet* pada masa berlakunya Undang Undang Pokok Agraria pada masa berlakunya Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada masa berlakunya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 pada masa berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 pada masa berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 pada masa berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pada masa berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan pada masa berlakunya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

BAB IV Dalam bab ini akan dibahas Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol yang meliputi pembangunan infrastruktur kerjasama pemerintah swasta dalam pembangunan infrastruktur jalan tol sebagai infrastruktur transportasi peranan pemerintah dalam proyek infrastruktur jalan tol pengadaan tanah dan penyelenggaraan jalan tol dasar hukum pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dasar hukum penyelenggaraan jalan tol peran PT Jasa Marga (Persero) dalam operasional jalan tol badan pengatur jalan tol pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol pihak yang terlibat dalam pembangunan jalan tol maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol masalah hukum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol perkara jalan tol di pengadilan perkara tentang kepentingan umum di pengadilan Indonesia, perkara tentang kepentingan umum di pengadilan Amerika Serikat serta penerapan asas kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol

BAB V Dalam bab terakhir ini penulis membuat kesimpulan terhadap pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam Bab I serta saran-saran penulis yang berkaitan dengan materi penulisan dalam tesis ini



BAB II

KAJIAN TEORITIS TERHADAP ASAS KEPENTINGAN UMUM

2.1 Sejarah Asas Kepentingan Umum

Hukum Ekonomi secara sederhana dapat diartikan sebagai hukum yang mengatur tentang aspek hukum dari kegiatan ekonomi yang banyak dipengaruhi oleh hukum lainnya, yaitu hukum perdata, hukum pidana, hukum internasional hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan lain lain. Sedangkan Teori Hukum⁴³ dapat dikatakan sebagai salah satu cabang ilmu hukum yang secara garis besarnya dapat dibagi dalam dua golongan besar yakni teori hukum tradisional⁴⁴ dan teori hukum modern⁴⁵.

Sebagaimana diketahui bahwa asas hukum pengertian pengertian hukum lembaga lembaga hukum pranata-pranata hukum maupun kaedah kaedah hukum yang dikenal dewasa ini adalah merupakan hasil penemuan dari ahli filsafat (filsuf) pada zaman dahulu kala, yang dituangkan dalam teori hukum yang salah satunya adalah Teori Hukum Ekonomi.

Paul Scholten mengatakan bahwa asas hukum adalah merupakan pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

⁴³ Lihat Jan Gijssels dan Mark van Hoecke *Apakah Teori Hukum Itu ?* [Wat is Rechtsteorie ?] di terjemahkan oleh B. Arif Sidharta (Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2000) hal. 77 disebutkan bahwa "Teori hukum adalah cabang dari ilmu hukum yang dalam suatu perspektif interdisipliner secara kritis menganalisis berbagai aspek dari gejala hukum masing-masing secara tersendiri dan dalam kaitan keseluruhan mereka baik dalam konsepsi teoritis mereka maupun dalam penjabaran praktis mereka dengan mengarah pada suatu pemahaman yang lebih baik dalam dan suatu penjelasan yang jernih atas bahan-bahan yuridikal tersebut ini".

⁴⁴ Lihat Munir Fuady *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdavaan Hukum* Cetakan Pertama (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003) hal. 1 disebutkan bahwa "Teori hukum tradisional mengajarkan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan dan prinsip-prinsip yang memungkinkan masyarakat mempertahankan ketertiban dan kebebasannya. Teori hukum tradisional terdiri dari mazhab formalistis, mazhab sejarah dan kebudayaan, aliran utilitarianisme, aliran *sociological jurisprudence*, aliran realisme hukum, dan aliran hukum alam".

⁴⁵ *Ibid* disebutkan bahwa "Para teoretisi postmodern percaya bahwa pada prinsipnya hukum tidak mempunyai dasar yang objektif dan tidak ada yang namanya kebenaran sebagai tempat berpijak dari hukum yang ada hanya kekuasaan. Aliran hukum modern terdiri dari *critical legal studies* dan *economic analysis of law*".

berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya⁴⁶

Tentunya di dalam hukum itu sendiri sangat banyak asas-asas yang terkandung sehingga berlaku atau dianut misalnya asas *pacta sunt servanda* asas itikad baik asas keadilan asas legalitas asas kepentingan umum dan lain-lain

Di Eropa kepentingan umum baru timbul sekitar abad ke-19 sebagai reaksi dari penerapan dan penggunaan hak milik secara mutlak dan formalistis di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme dan industrialisasi⁴⁷ Latar belakang lahirnya asas kepentingan umum tidak terlepas dari adanya desakan paham etis dan sosialis terhadap paham individualistis yang tidak mencerminkan keadilan karena memberikan peluang yang luas kepada golongan ekonomi kuat untuk golongan ekonomi lemah⁴⁸ Masyarakat menginginkan agar pihak yang lemah lebih banyak mendapatkan perlindungan dari pemerintah Berdasarkan hal itu maka kehendak bebas tidak lagi diberikan dalam arti mutlak tetapi diberi arti relatif yang selalu dikaitkan dengan kepentingan umum Pemerintah sebagai pengemban kepentingan umum menjaga keseimbangan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat

2.2 Istilah Kepentingan Umum

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang bersifat begitu umum yang belum memberikan penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalisasinya sesuai dengan makna yang terkandung di dalam istilah tersebut⁴⁹

⁴ Lihat J J H Bruggink *Refleksi Tentang Hukum* Cetakan Kedua [Rechts Reflecties] diterjemahkan oleh B Arief Sidharta (Bandung PT Citra Aditya Bakti 1999) hal 119-120

⁴⁷ C F G Sunaryati Hartono *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaruan Hukum Tanah* (Bandung Alumni 1978) hal 120

⁴⁸ Lihat Salim H S *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat Di Indonesia* Buku Kesatu Cetakan Pertama (Jakarta Sinar Grafika, 2003) hal 10

⁴⁹ A A Oka Mahendra *Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan* Cetakan Pertama (Jakarta Pustaka Sinar Harapan 1996) hal 279

Dalam literatur yang ada, kepentingan umum lazim disebut sebagai *public purpose social purpose general purpose common purpose collective purpose* atau *public need public necessity public interest public function public utility* dan *public use*

Istilah kepentingan umum kadang kadang juga dipersamakan dengan utilitas umum ataupun fasilitas sosial padahal masing masing ketiga istilah tersebut pasti mempunyai arti yang berbeda. Utilitas umum adalah bangunan bangunan yang dibutuhkan dalam sistem pelayanan lingkungan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah antara lain jaringan air bersih jaringan listrik jaringan gas jaringan telepon terminal angkutan umum/bus shelter kebersihan/pembuangan sampah dan pemadam kebakaran⁵⁰ Fasilitas sosial adalah fasilitas yang dibutuhkan masyarakat dalam lingkungan pemukiman antara lain pendidikan, kesehatan perbelanjaan dan niaga pemerintahan dan pelayanan umum peribadatan rekreasi dan kebudayaan olah raga dan lapangan terbuka, dan pemakaman umum⁵¹

2.3 Doktrin Kepentingan Umum

Michael G Kitay menyatakan bahwa doktrin kepentingan umum di berbagai negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara, yaitu⁵²

a Pedoman Umum (*general guidelines*)

Dalam hal ini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk keperluan kepentingan umum (*public purpose*). Negara yang menggunakan pedoman umum ini biasanya tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang undangan tentang bidang kegiatan apakah yang disebut sebagai kepentingan umum jadi pengadilanlah yang secara kasuistis menentukan dan memutuskan apakah yang disebut sebagai kepentingan umum

⁵⁰ Lihat Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan Utilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah* Permendagri No 1 Tahun 1987 Pasal 1 huruf c

⁵¹ *Ibid* Pasal 1 huruf d

⁵² Michael G Kitay *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedure of the Public Sector* (Boston USA Lincoln Institute of Land Policy 1985) hal 40

Sebagai contoh negara India Pada awalnya peraturan tentang pengadaan tanah tidak secara tegas merinci bidang bidang kegiatan apa saja yang termasuk dalam kepentingan umum Akan tetapi sejalan dengan perkembangan pembangunan akhirnya pengadilan melalui putusan putusannya menetapkan bahwa bidang bidang pembangunan seperti ladang pembibitan kanal irigasi pusat pendidikan dan pelatihan pusat pusat pendidikan dasar taman bermain dan perbelanjaan bagi pegawai pemerintah daerah jalan tapak rumah untuk orang miskin serta rumah untuk pegawai pemerintahan ditetapkan sebagai kepentingan umum⁵³

Hal yang sama juga berlaku di Amerika Serikat dimana pengadilan mempunyai peranan penting dalam menentukan dan memutuskan apakah suatu kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau tidak Setelah pengadilan menetapkan bahwa kegiatan dimaksud merupakan kepentingan umum maka *eminent domain* dapat dilaksanakan sehingga tanah tanah pribadi dapat dibebaskan dengan pembayaran kompensasi yang adil⁵⁴

b Ketentuan ketentuan daftar (*list provisions*)

Dalam hal ini kepentingan umum tersebut secara eksplisit telah ditentukan dalam suatu daftar Misalnya sekolah jalan bangunan pemerintah dan sejenisnya Jadi kepentingan yang tidak ditemukan dalam daftar tersebut tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah

⁵³ Lihat Om Prakash Anggarwala *et al Compulsory Acquisition of Land in India Commentary on the Acquisition of Land Act 1 of 1894* (New Delhi India The University Book Agency 1993) hal 101 104

⁵⁴ Jesse Dukeminier *Property Gilbert Law Summarie* Written by the Nation Most Acclaimed Law Professor adaptable to all major Casebook 1991 1992 h 313 Dikutip kembali dari Arie Sukanti Hutagalung Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (Khususnya Menyangkut Pengertian Kepentingan Umum) hal 10 Makalah ini dipresentasikan pada Lokakarya Pengadaan Tanah *Keputusan dan Implementasi Perpres 36/2005 Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Infrastruktur* yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Ekonomi Dan Pembangunan Daerah (Puspenda) di Jakarta pada tanggal 24 Agustus 2005

Sebagai contoh Indonesia Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 secara limitatif telah ditetapkan daftar kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum⁵⁵

2.4 Pengertian Asas Kepentingan Umum

Kata asas berarti hukum dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat) dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi)⁵⁶ Kata asas sering dirangkai dengan kata berikutnya sehingga dikenal asas bilateral asas keadilan asas keturunan asas patrilineal asas praduga tak bersalah asas kelahiran asas tunggal asas universal dan lain-lain

Kata kepentingan berarti keperluan kebutuhan contohnya mendahulukan kepentingan umum⁵⁷ Kata umum berarti untuk orang banyak untuk orang siapa saja, orang banyak khalayak ramai contohnya bus umum kepentingan umum kamar mandi umum, rapat umum⁵⁸

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai oleh hukum positif hal ini merupakan konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya⁵⁹ Maria S W Sumardjono mengatakan bahwa kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tapi tidak mudah didefinisikan⁶⁰ Hal yang sama disampaikan oleh Syafrudin Kalo dengan mengatakan bahwa masalah kepentingan umum secara konseptual sangat sulit didefinisikan terlebih lebih kalau dilihat secara operasional⁶¹

⁵⁵ Lihat Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Pasal 5

⁵⁶ Lihat Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Op Cit* hal 52

⁵⁷ *Ibid* hal 665

⁵⁸ *Ibid* hal 989

⁵⁹ Gunanegara, *Op Cit* hal 48

⁶⁰ Maria S W Sumardjono *Kebyakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* Edisi Revisi Cetakan Ketiga (Jakarta Penerbit Buku Kompas 2005) hal 73

Jan Gijssel menyampaikan pendapatnya bahwa kepentingan umum merupakan pengertian kabur (*vage begrip*) sehingga tidak mungkin diinstitutionalisasi ke dalam suatu norma hukum yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*)⁶² Selanjutnya J J H Bruggink menyatakan bahwa kepentingan umum sebagai suatu pengertian yang kabur artinya suatu pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara tepat sehingga lingkungannya tidak jelas⁶³ Cara yang tepat untuk memaknai kepentingan umum hanya dengan cara menemukan kriteria kriteria dari kepentingan umum hal ini untuk memudahkan pembentukan normanya Dengan kriteria kepentingan umum yang tepat maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah tidak menjadikan negara bertindak sewenang wenang dan sebaliknya rakyat akan lebih terlindungi hak haknya.⁶⁴

A P Parlindungan mengatakan bahwa ukuran kepentingan umum sangatlah fleksibel sekali sehingga terlalu luas⁶⁵ Sebaliknya, Muchsan dalam kesimpulannya disertasi mengatakan bahwa

kepentingan umum dapat didefinisikan dengan menggunakan pendekatan filosofis teoritis dan praktis dengan mengetahui definisi kepentingan umum akan dapat ditetapkan unsur unsur apa yang harus dipenuhi untuk adanya kepentingan umum⁶⁶

¹ Syafrudin Kalo *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* (Jakarta Pustaka Bangsa Press 2004) hal 69

⁶ Jan Gijssel dan Mark van Hoecke *Wat is Rechtsteorie* (Antwerpen Kluwer 1982) hal 171 Di kutip kembali dari Gunanegara *Op Cit* hal 5

⁶³ J J H Bruggink *Op Cit* hal 63 64

⁶⁴ Gunanegara *Op Cit* hal 6

⁶⁵ A P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform Bagian I* (Bandung Mandar Maju 1994) hal 64

⁶⁶ Muchsan *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Disertasi doktor Universitas Gajah Mada Yogyakarta 1997) hal 40

Penulis berpendapat bahwa kepentingan umum bukanlah sesuatu yang tidak dapat didefinisikan atau tidak dapat dirumuskan pengertiannya⁶⁷ Alasan penulis adalah bahwa kepentingan umum tersebut dapat dibuat unsur unsur kriteria, jenis jenis bentuk sifat atau hakikatnya, maka berdasarkan hal tersebut dapat dibuat definisi atau dirumuskan pengertiannya. Betul bahwa setiap kultur bangsa mempunyai versi tersendiri mengenai kepentingan umum sebagaimana dikatakan oleh Robert M Berkley⁶⁸ akan tetapi penulis berpendapat bahwa hal tersebut tidak tepat sebagai dasar atau alasan untuk mengatakan bahwa kepentingan umum tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan pengertiannya.

Benarlah apa yang dikatakan oleh Abdurrahman berikut ini⁶⁹

Persoalan mengenai kepentingan umum secara konsepsional memang sulit sekali untuk dirumuskan dan lebih lebih kalau kita lihat secara operasional. Akan tetapi dalam rangka pengambilan tanah masyarakat penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah tanah dimaksud benar benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.

Paul Scholten mengatakan bahwa⁷⁰

Pembentuk undang undang sendiri membentuk pengertian pengertian Pengolahan ilmiah terhadapnya menuntut pandangan Emil Lask (*Die Philosophie im Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts Festschrift fuer Kuno Fischer* h 305) sering tidak lain adalah pengembangan atau kelanjutan pembentukan pengertian yang sudah dimulai oleh pembentuk undang undang sendiri.

Lebih lanjut Paul mengatakan bahwa⁷¹

⁶⁷ Bandingkan dengan Gunanegara, *Op Cit* hal 48. Gunanegara tidak sependapat dengan kesimpulan disertasi Muchsan tersebut.

⁶⁸ Robert M Berkley *Urban Design* dalam Anthony J Catanese *et al Introduction to Urban Planning* (New York Mc Graw Hill 1979) hal 78. Dikutip kembali dari Gunanegara *Op Cit* hal 48.

⁶⁹ Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Kesatu (Bandung PT Citra Aditya Bakti 1984) hal 36.

⁷⁰ Paul Scholten *Struktur Ilmu Hukum* Cetakan Kedua [De Structuur Der Rechtswetenschap] di terjemahkan oleh B Arief Sidharta (Bandung PT Alumni 2005) hal 26.

⁷¹ *Ibid* hal 26-27.

(sebagai faktor yang membentuk pengertian sekalipun hanya mendekati saja yang dapat dibandingkan dengan hukum) Kita dapat melangkah lebih jauh dengan penggunaan sebuah perkataan dalam undang undang maka tidak lagi menjadi pertanyaan apa arti perkataan ini pada umumnya melainkan apa yang menjadi isinya dalam arti (konteks) undang undang itu Tentu saja ini meminjam maknanya dari pemakaian bahasa sehari hari Namun pemakaian bahasa ini selalu memiliki batas batas yang kurang lebih mengaburkan dalam keaburan itu hukum untuk penerapannya harus menarik suatu garis yang tajam Itulah sebabnya di dalam undang undang sering muncul penjelasan di bawah di dalam undang undang diartikan

Paul menambahkan bahwa ⁷²

Jika hukum tidak membentuk pengertian pengertian sendiri maka formula ini yang kini demikian berguna, akan menjadi suatu kebodohan Hukum itu sendiri membentuk pengertian pengertian dan dengan itu sudah menyanggah karakter logikanya sendiri

Van Wijk mengatakan bahwa kepentingan umum adalah merupakan tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat ⁷³ Sementara itu Koentjoro Poerbopranoto mengartikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, masyarakat dan negara, yang mengatasi kepentingan individu kepentingan golongan dan daerah ⁷⁴

Selanjutnya, John Salindeho merumuskan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi segi sosial politik psikologis dan Hankamn as atas dasar asas asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara ⁷⁵

⁷² *Ibid* hal 27

⁷³ Koentjoro Poerbopranoto *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Surabaya Universitas Airlangga 1956) hal 37 sebagaimana dikutip oleh Aslan Noor *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia* Cetakan Pertama (Bandung Man dar Maju 2006) hal 17

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ John Salindeho *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* Cetakan Kedua (Jakarta Sinar Grafika 1988) hal 40

Kepentingan umum menurut The Liang Gie adalah segenap hal yang mendorong tercapainya ketentraman, kestabilan ekonomi dan kemajuan dalam kehidupan masyarakat disamping urusan-urusan yang menyangkut negara dan rakyat seluruhnya sebagai suatu kesatuan.⁷⁶

2.5 Asas Kepentingan Umum Berlaku Universal

Sama halnya dengan asas-asas hukum yang lain, asas kepentingan umum mempunyai nilai-nilai yang berlaku universal. Memang tidak dapat disangkal bahwa jenis-jenis kepentingan umum di satu negara tentunya tidak selalu akan sama (berbeda) dengan jenis-jenis kepentingan umum di negara lain. Benarlah apa yang dikatakan oleh Gunanegara sebagai berikut:⁷⁷

Keragaman jenis pembangunan untuk kepentingan umum dapat dimaklumi meskipun kepentingan umum merupakan suatu konsep hukum, namun maknanya dapat ditafsirkan berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Akan tetapi secara general kepentingan umum tentunya mempunyai nilai-nilai yang universal.

Sejarah⁷⁸ juga mencatat bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang sekarang dipergunakan sebagai hukum positif di Indonesia, berasal dari Belanda yang disebut sebagai *Burgerlijk Wetboek*⁷⁹ yang mulai berlaku di Belanda sejak

⁷⁶ Lihat M. Udin Silalahi, *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan* Cetakan Pertama (Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005) hal. 92.

⁷⁷ Gunanegara, *Op Cit* hal. 30.

⁷⁸ Untuk lebih jelasnya mengenai sejarah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, mohon dibaca Z. Ansoni Ahmad, *Sejarah Dan Kedudukan BW di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1986) hal. 57.

⁷⁹ Lihat R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* Edisi Revisi Cetakan Kedua puluh tujuh (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1995) halaman vi. Di situ antara lain disebutkan bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ini adalah suatu terjemahan dari *Burgerlijk Wetboek* ialah salah satu kitab undang-undang berasal dari pemerintah Belanda dahulu. Berdasarkan asas konkordansi atau *Concordantie Beginsel*, maka *Burgerlijk Wetboek* diberlakukan di seluruh daerah jajahan Belanda. Dengan pengumuman Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanggal 3 Desember 1847, maka *Burgerlijk Wetboek* berlaku di Hindia Belanda (Indonesia) sejak tanggal 1 Mei 1848 hingga saat ini, dan sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia untuk pertama kali oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio pada tahun 1957.

tanggal 1 Oktober 1838 *Burgerlijk Wetboek* Belanda sendiri berasal dari Hukum Prancis yang disebut sebagai *Code Civil De Francais* berlaku pada tahun 1804 yang selanjutnya direvisi menjadi *Code Napoleon* dan berlaku pada tahun 1807. Berlakunya *Code Napoleon* di Belanda adalah karena dulu Belanda berada di bawah kekuasaan Prancis. Setelah Belanda merdeka, maka melalui Kemper seorang ahli hukum bangsa Belanda membuat hukumnya sendiri yang disebut sebagai *Burgerlijk Wetboek* yang dalam kenyataannya masih tetap mengikuti *Code Civil De Francais*⁸⁰

Code Civil De Francais ternyata juga banyak dipengaruhi oleh Hukum Romawi yang disebut sebagai *Corpus Iuris Civilis* atau Kodifikasi Justianus yang banyak dipengaruhi oleh hukum Jerman dan hukum gereja.

Dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebutkan⁸¹

Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi **kepentingan umum** [cetak tebal oleh penulis] berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa asas kepentingan umum yang terdapat dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berasal dari *Burgerlijk Wetboek* Belanda, ternyata banyak dipengaruhi oleh Hukum Romawi, Hukum Prancis, Hukum Jerman dan hukum agama atau hukum gereja. Dengan demikian jelaslah bahwa asas kepentingan umum berlaku universal di seluruh dunia.

2.6 Sifat Kepentingan Umum

Mengenai sifat kepentingan umum, Adrian Sutedi mengatakan bahwa⁸²

⁸⁰ Lihat juga Eddy Ruchiyat *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA (UU No 5 Tahun 1960)* Cetakan Kelima (Bandung: Alumni, 1995) hal. 7

⁸¹ Lihat R. Subekti dan R. Tjitrosudibio *Op Cit* Pasal 570

⁸² Adrian Sutedi *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2007) hal. 71

Permasalahan yang masih timbul adalah sejauh mana sifat tersebut harus melekat pada suatu jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Apakah sifat tersebut harus melekat secara kuat dan dominan atau se kedarnya, serta bagaimana ukurannya. Karena dalam praktiknya, suatu kegiatan sebenarnya hanya sedikit terlekat kepada kepentingan umum namun disimulasikan untuk kepentingan umum. Masih adanya permasalahan mengenai sifat itulah maka sifat kepentingan umum yang demikian itu masih memerlukan penjelasan yang lebih konkrit.

Sifat-sifat kepentingan umum adalah sebagai berikut⁸³

- a. Menyangkut kepentingan bangsa dan negara
- b. Menyangkut pelayanan umum dalam masyarakat luas
- c. Menyangkut kepentingan rakyat banyak
- d. Menyangkut kepentingan pembangunan

2.7 Hakikat Kepentingan Umum

Meskipun kepentingan umum untuk mengatasi kepentingan individu bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakikat pribadi manusia, justru dalam kepentingan umum terletak pembatasan terhadap kepentingan individu. Kepentingan individu tidak bertumpu kepada asas *jussum cuique tribuere* tetapi kepentingan individu tercakup dalam kepentingan umum atau kepentingan masyarakat dan nasional yang bertumpu atas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia⁸⁴

Dasar pengembangan tolak ukur kepentingan umum dan hajat hidup orang banyak adalah melindungi segenap bangsa, meningkatkan kesejahteraan, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia.⁸⁵

⁸³ Lihat *Ibid* hal 71-75. Lihat juga Sudikno Mertokusumo *Mengenal Hukum* Cetakan Ketiga (Yogyakarta: Liberty, 2002) hal 89.

⁸⁴ Notonagoro *Pancasila Falsafah Negara* (Surabaya: Universitas Airlangga, 1961) hal 11 sebagaimana dikutip oleh Aslan Noor *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia* Cetakan Pertama (Bandung: Mandar Maju, 2006) hal 17-18.

⁸⁵ M. Udin Silalahi *Op Cit* hal 93.

2.8 Karakteristik Kepentingan Umum

Adrian Sutedi antara lain mengatakan bahwa sifat dan bentuk kepentingan umum dapat saja disimpangi dalam penafsiran ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dibahas tentang karakteristik yang berlaku sehingga kegiatan kepentingan umum benar benar untuk kepentingan umum dan dapat dibedakan secara jelas dengan kepentingan yang bukan kepentingan umum⁸⁶

Dengan mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Adrian Sutedi mengatakan ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar benar untuk kepentingan umum yaitu⁸⁷

- a Kegiatan tersebut benar benar dimiliki oleh pemerintah Hal ini berarti bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta
- b Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah Hal ini berarti bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah
- c Tidak mencari keuntungan
Hal ini merupakan suatu pembatasan tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan

2.9 Kriteria kepentingan Umum

Gunanegara menyebutkan ada 10 (sepuluh) kriteria kepentingan umum, yaitu⁸⁸

- a Kepentingan bangsa
- b Kepentingan negara
- c Kepentingan rakyat banyak/masyarakat luas
- d Kepentingan pembangunan
- e Kepentingan perekonomian negara

⁸⁶ Lihat Adrian, *Op Cit* hal 7>

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ Gunanegara-*Op-Cit*-hal-40

- f Kepentingan pertahanan negara
- g Kepentingan keamanan
- h Kepentingan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat
- i Kepentingan cagar budaya
- j Kepentingan lingkungan hidup

2 10 Syarat Kepentingan Umum

Berdasarkan pada kriteria kepentingan umum yang dipergunakan oleh hukum positif Indonesia, hukum romawi pendapat para ahli hukum dan jenis kepentingan umum di beberapa negara, ditemukan persyaratan yang sama yang apabila diklasifikasi menjadi 6 (enam) syarat kepentingan umum yakni⁸⁹

- a Dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara
- b Tidak boleh diprivatisasi
- c Tidak untuk mencari keuntungan
- d Untuk kepentingan lingkungan hidup
- e Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya
- f Ditetapkan dengan undang undang

2 11 Jenis Jenis Kepentingan Umum

Sesuai dengan peran dan tugasnya, maka negara berkewajiban untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Jenis pembangunan untuk kepentingan umum oleh Djodjodiguno dicontohkan seperti untuk jalan dipergunakan yang lebih bermanfaat bagi masyarakat daripada dimanfaatkan pribadi orang perseorangan dan diperlukan pemerintah⁹⁰. Dengan mengacu kepada hukum adat Hilman Hadikusumo⁹¹ membagi pembangunan ke dalam 3 (tiga) kepentingan yaitu kepentingan adat, kepentingan agama, dan kepentingan umum.

⁸⁹ *Ibid* hal 51

⁹⁰ *Ibid* hal 25

⁹¹ Hilman Hadikusumo *Hukum Perekonomian Adat* Cetakan Pertama (Bandung Citra Aditya Bakti 2001) hal 41

Selanjutnya Hilman membagi kepentingan umum menjadi beberapa jenis yakni ⁹²

- a Pembukaan dan atau perbaikan jalan umum
- b Pembuatan dan perbaikan jembatan saluran air bendungan irigasi bangunan balai desa pasar desa, dan sekolah yang biasa dikerjakan secara gotong royong

Sementara itu Kirdi Dipoyudo menjelaskan jenis jenis pembangunan untuk kepentingan umum sebagai berikut ⁹

- a Perumahan
- b Kebutuhan pokok
- c Fasilitas kesehatan
- d Pendidikan
- e Sarana perhubungan
- f Sarana komunikasi
- g Pembangunan gedung hiburan rakyat
- h Pembangunan rumah ibadah

2.12 Kategori Kepentingan Umum

Dengan mengacu pada hukum romawi (*roman law*) Joshua Getzler membagi kepentingan umum ke dalam 4 (empat) kategori yakni ⁹⁴

a *Res communes*

Sesuatu yang secara alamiah kepunyaan semua orang misalnya udara, air laut dan lepas pantai

b *Res publicae*

Seperti misalnya sungai pelabuhan pemerintah yang semua orang dapat mengakses secara bebas

⁹² *Ibid*

⁹³ Kirdi Dipoyudo *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial* (Jakarta CSIS 1989) hal 66

⁹⁴ Joshua Getzler *Roman Ideas of Landownership* dalam *Land Law Themes and Perspective* (London Oxford University 1998) hal 86 sebagaimana dikutip oleh Gunanegara *Op Cit* hal 26

c *Res nullius*

Res nullius divini iuris

Keperluan suci agama, sesuatu yang disakralkan dan tidak dapat dimiliki oleh semua orang. Sesuatu yang disucikan tidak dapat menjadi bagian dari hak individu.

d *Res nullius humani iuris*

Binatang liar, ikan, burung, dan makhluk hidup baik yang hidup di air, laut, tanah, dan ruang angkasa yang merupakan hak publik dan semua orang bisa mengambil dan memunyainya.

2.13 Tujuan Kepentingan Umum

Darmodiharjo⁹⁵ menjelaskan berbagai pandangan pakar tentang keadilan yang secara garis besarnya terdiri dari keadilan menurut hukum dan keadilan menurut kesebandingan atau semestinya, keadilan umum dan keadilan khusus, serta keadilan kreatif dan keadilan protektif.

Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum. Keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas. Keadilan kreatif adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang untuk bebas menciptakan sesuatu sesuai dengan daya kreativitasnya. Keadilan protektif adalah keadilan yang memberikan pengayoman kepada setiap orang yaitu perlindungan yang diperlukan dalam masyarakat, bukan hanya kebebasan berkreasikan tetapi juga keamanan hidupnya sehingga manusia yang satu tidak boleh menjadi korban kesewenang-wenangan manusia lainnya.⁹⁶

Darmodiharjo⁹⁷ pada akhirnya mengacu kepada konsep keadilan menurut John Rawls yang mengatakan bahwa keadilan adalah keseimbangan antara kepentingan

⁹⁵ Dardji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995) hal. 154.

⁹⁶ Lihat Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Cetakan Pertama) (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) hal. 73.

⁹⁷ Dardji Darmodiharjo dan Sidharta, *Op Cit* hal. 159.

ngan pribadi dan kepentingan bersama Menurut pandangan *Utilitarianisme* Darmo diharjo tujuan hukum adalah untuk memberi manfaat bagi seluruh orang

Berdasarkan atas kesadaran kaum *Utilitarianisme* sendiri bahwa hal itu tidak mungkin diwujudkan dan hanya merupakan impian semata sehingga mereka menyatakan bahwa tujuan hukum itu sudah dapat dicapai apabila kemanfaatan itu sudah dapat dirasakan oleh sebanyak mungkin orang atau dengan kata kata *the greatest happiness for the greatest number of people* Ukuran yang dipakai oleh *Utilitarianisme* dalam menilai bermanfaat atau tidaknya sesuatu ialah seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia dihitung secara ekonomis Sebagai contoh Darmo diharjo⁹⁸ mengatakan bahwa dengan membangun sebuah jalan umum dapat membawa keuntungan secara ekonomis walaupun pembangunan itu dengan terpaksa mengorbankan beberapa orang penduduk Tentang hal ini Aminuddin Salle memberi komentar sebagai berikut⁹⁹

Tentu saja pandangan *Utilitarianisme* ini tidak sesuai dengan konsep keadilan menurut ajaran agama yang ternyata diserap dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang berpegang pada prinsip keseimbangan antara hak masyarakat dan hak perseorangan Manfaat yang dimaksud bukan hanya untuk kepentingan anggota masyarakat secara perorangan tetapi juga sekaligus masyarakat secara keseluruhan

Sementara itu Gunanegara mengatakan bahwa kepentingan umum mempunyai tujuan sebagai berikut¹⁰⁰

- a Untuk pertahanan negara
- b Untuk keamanan umum
- c Untuk keselamatan umum
- d Untuk pekerjaan umum
- e Untuk pelestarian dan perlindungan alam
- f Untuk cagar budaya

⁸ *Ibid* hal 158

⁹⁹ Aminuddin Salle *Op Cit* hal 75

¹⁰⁰ Lihat Gunanegara *Op Cit* hal ix

2.14 Unsur-Unsur Kepentingan Umum

Dengan merujuk kepada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Arie Sukanti Hutagalung mengatakan bahwa pada prinsipnya kegiatan perolehan tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan umum harus memenuhi 3 (tiga) unsur pokok yaitu¹⁰¹

- a Merupakan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah
- b Selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah
- c Serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan

Sementara itu dengan mengacu kepada pengertian kepentingan umum menurut J.J. Rousseau Aslan Noor¹⁰² mengatakan bahwa unsur-unsur kepentingan umum adalah

- a Kepentingan umum merupakan hak-hak rakyat yang diserahkan pengurusannya kepada negara
- b Kepentingan umum berorientasi pada kesejahteraan
- c Kepentingan umum merupakan hak-hak rakyat yang secara individual tidak dapat dilaksanakannya

2.15 Konsep Kepentingan Umum

Dalam hukum barat hak-hak perorangan bersifat liberal individualistik. Sedangkan dalam hukum adat hak-hak perorangan selain bersifat pribadi juga berfungsi sosial. Dengan demikian hak-hak perorangan bukan lagi semata-mata bersifat

¹⁰¹ Arie Sukanti Hutagalung Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Dalam Hukum Pertanahan Indonesia. Makalah ini disampaikan dalam Seminar Nasional Perpres No. 36 Tahun 2005 Untuk Apa dan Siapa yang diselenggarakan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Industri & Jasa Konstruksi Indonesia (LPKJI) di Wisma Antara Jakarta pada tanggal 10 Agustus 2005 hal. 11. Lihat juga Arie Sukanti Hutagalung Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (Khususnya Menyangkut Pengertian Kepentingan Umum). Makalah ini diseminarkan pada Lokakarya Pengadaan Tanah Kebijakan Dan Implementasi Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Infrastruktur yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Ekonomi Dan Pembangunan Daerah (Puspenda) di Jakarta pada tanggal 24 Agustus 2005 hal. 9.

¹⁰² Aslan Noor *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia* Cetakan Pertama (Bandung: Mandar Maju, 2006) hal. 17.

pribadi melainkan sudah mengalami proses pemasyarakatan (*vermaatschappelijking*) terutama melalui perkembangan yurisprudensi¹⁰

Dalam konsepsi hukum barat fungsi sosial dimaksudkan pada awalnya untuk tujuan liberal semata mata.¹⁰⁴ Pada awalnya di negara barat yang ada hanya hak perorangan yang bersifat mutlak sesuai dengan paham individualisme yang mereka anut dimana kepentingan individu sangat menonjol. Kepada individu diberikan kekuasaan yang bebas dan penuh terhadap hak miliknya yang tidak dapat diganggu gugat. Akibat dari ketentuan ini adalah pemerintah tidak dapat bertindak terhadap hak milik seseorang meskipun hal itu diperlukan untuk kepentingan umum. Kemutlakan hak milik perorangan dalam hukum barat ternyata kemudian tidak membawa kebahagiaan bagi masyarakat lalu dikurangi kemutlakannya karena terjadinya penyalahgunaan hak (*misbruik van eigendom recht*) atau perbuatan melanggar hukum sehingga pada akhirnya ada prinsip hak itu adalah fungsi sosial¹⁰⁵

Dengan demikian jelas bahwa pada hakikatnya pengertian fungsi sosial dalam konsepsi hukum barat adalah berupa pengurangan atau pembatasan terhadap kebebasan individu. Sebaliknya, konsep fungsi sosial dalam hukum adat dan hukum tanah nasional merupakan bagian dari alam pikiran asli orang Indonesia, yaitu bahwa manusia Indonesia adalah manusia pribadi yang sekaligus makhluk sosial yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.¹⁰⁶

¹⁰³ Lihat Adrian, *Op Cit* hal 78

¹⁰⁴ Arie Sukanti Hutagalung, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional* hal 25 Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 17 September 2003

¹⁰⁵ A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan* Cetakan Kedua (Bandung: Mandar Maju, 1993) hal 67

¹⁰⁶ Boedi Harsono, *Sinjarah-Isi Dan Pelaksanaan UUPA* (Jakarta: Djambatan, 2000), hal 269

2.16 Perbandingan Konsep Kepentingan Umum

Dalam *Black's Law Dictionary* ditemukan istilah-istilah yang berkaitan dengan kepentingan umum yakni *public good public interest public use public utility public necessity public service*¹⁰⁷

Di Amerika Serikat ketentuan *public use* diatur dalam *the fifth amendment to the US Constitution provides* *nor shall private be taken for public use without just compensation*. Mahkamah Agung Amerika Serikat membaca ketetapan itu dengan menerjemahkan bahwa pengambilan hak milik harus untuk kepentingan *public purpose* apabila tidak maka *eminent domain* harus dihindarkan.

Kepentingan umum menjadi kata kunci bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Amerika Serikat. *Public use* diartikan bahwa penggunaannya membawa keuntungan pada publik (*benefit the public*) namun di dalam amandemen konstitusi kelima, konsep yang dipergunakan adalah *public purpose* yang mempunyai makna sangat luas (*public purpose very broad*)¹⁰⁸

Dengan begitu maka peran pengadilan di Amerika Serikat menjadi penting dalam menentukan apakah itu merupakan kepentingan umum dan pembatasannya. Saat kepentingan umum ditetapkan pengadilan, baru kemudian dapat dilaksanakan *eminent domain* sehingga dapat mengambil tanah pribadi dengan pembayaran kompensasi yang adil¹⁰⁹

Di Amerika Serikat pun kedudukan warga negara tidak dalam posisi lebih superior dari Negara karena ada ketentuan bahwa satu pembatasan dalam *property* seluruh pemilik diharuskan sepakat bahwa *property* nya suatu saat dipersyaratkan un-

¹⁰⁷ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th ed (St Paul Minnesota West Publishing 1990)

¹⁰⁸ Jesse Dukeminier *Property, Gilbert Law Summaries* Written by the Nation Most Acclaimed Law Professor adaptable to all major Casebook 1991 1992 h 313 Dikutip kembali dari Arie Sukanti Hutagalung Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (Khususnya Menyangkut Pengertian Kepentingan Umum) hal 10 Makalah ini dipresentasikan pada Lokakarya Pengadaan Tanah *Kebijakan dan Implementasi Perpres 36/2005 terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Infrastruktur* yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Ekonomi Dan Pembangunan Daerah (Puspenda) di Jakarta pada tanggal 24 Agustus 2005

¹⁰⁹ *Ibid*

tuk dijual kepada Pemerintah ¹¹⁰ Pemerintah mempunyai kekuatan *eminent domain* yang sangat kuat yang diberikan konstitusi pemerintah federal atau negara bagian

Di Melbourne Australia, kepentingan umum menurut *Land Acquisition and Compensation Act 1986* menyebutkan tujuan publik adalah meliputi setiap tujuan yang dapat mengakibatkan tanah dapat diambil alih secara paksa berdasarkan UU khusus yang terhadapnya berlaku UU ini ¹¹¹ Di Queensland Australia yang berdasarkan *The Acquisition of Land Act 1967* menentukan tanah dapat diambil alih untuk tujuan kepentingan umum antara lain pembangunan sekolah rumah sakit pelabuhan jembatan penerbangan, lapangan parkir jalan saluran pembuangan limbah dan lain lain (dilampirkan dalam daftar Proyek) ¹¹²

Sedangkan di Malaysia, *Land Acquisition Amendment Bill 1997* menyebutkan tanah dapat diambil untuk prasarana umum meliputi jalan transportasi kereta api penyediaan air gas perpipaan telekomunikasi penerangan jalan sistem pembuangan air limbah pekerjaan publik dan pelayanan publik sejenis ¹¹³

Di Philippina, dalam *Republic Act* Nomor 8974 menyebutkan tanah dapat diambil alih jika ditujukan untuk proyek nasional pemerintah meliputi seluruh proyek *infrastructure* nasional pekerjaan rekayasa, kontrak pelayanan termasuk proyek yang dibawah kendali perusahaan negara, proyek yang termasuk dalam *Act Nomor 6957 on BOT* dan kegiatan lainnya yang penting dan berhubungan ¹¹⁴

Di Taiwan sebagai pelaksana pasal 15 Konstitusi Taiwan disebutkan perumahan pusat organisasi bisnis rumah sakit sekolah internasional kedutaan/organisasi/sosial makam, tempat ibadah proyek proyek yang menstimulus bisnis lokal namun juga ada kriteria yang bukan kepentingan umum yakni tanah hutan tem

¹¹⁰ Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economic* Harper Collins Publisher USA 1998 h 194 Dikutip kembali dari Arie Sukanti Hu tagalung *Op Cit* hal 11

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² *Ibid*

¹¹³ *Ibid* hal 11 12

¹¹⁴ *Ibid* hal 12.

pat perikanan tempat berburu areal penggaraman areal pertambangan sumber air militer zone dan border zone¹¹⁵

Dengan membandingkan konsep kepentingan umum pada beberapa negara, jelas terlihat bahwa arti dan batasan kepentingan umum bersifat lokal dan sangat tergantung pada kehendak suatu negara untuk menentukan jenis jenis yang ditetapkan sebagai kepentingan umum Dengan merujuk konsep kepentingan umum pada beberapa negara dimaksud maka Arie Sukanti Hutagalung menyimpulkan sebagai berikut¹¹⁶

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur (*vage begrips*) sehingga menjadi norma yang kabur (*vage normen*) sehingga karakteristik normanya sangat terbuka (*open normen*) Jalan keluar untuk menentukan kepentingan umum adalah otoritas dan diskresi legislature untuk menentukan jenis jenis kepentingan umum dengan suatu *listing* Dengan *listing* jenis jenis kepentingan umum dapat dipahami oleh baik penguasa maupun oleh rakyat apakah tindakan pengadaan tanah tersebut nyata nyata untuk kepentingan umum atau sebaliknya. Dengan demikian norma peraturan perundangan sangat menentukan dalam keberhasilan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum

¹¹⁵ *Ibid* hal 13

¹¹⁶ *Ibid* hal 13

BAB III

ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM LINTASAN SEJARAH PENGADAAN TANAH MENURUT HUKUM POSITIF DI INDONESIA

3.1 Latar Belakang

Sejarah Hukum Agraria, khususnya pengadaan tanah di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh bangsa-bangsa Barat yang datang ke Indonesia, yang semula tujuannya adalah berdagang akan tetapi kemudian berubah menjadi penjajah bagi wilayah Nusantara.

Sejarah mencatat bahwa orang Eropa pertama kali datang ke Indonesia sekitar awal abad XVI dimana pada saat itu terlihat kapal-kapal di Kepulauan Indonesia yang berawak sebagian orang Portugis dan sebagian lagi orang Indonesia atau yang dimiliki orang-orang Indonesia dan disewa orang Portugis.¹¹⁷ Setelah bangsa Portugis datanglah orang-orang Belanda yang mewarisi aspirasi dan strategi Portugis dengan membawa organisasi, persenjataan, kapal-kapal, dan dukungan keuangan yang baik.

Pada tahun 1595 ekspedisi Belanda yang pertama yang terdiri dari 4 buah kapal dengan 249 awak dan 64 pucuk meriam siap berlayar ke Hindia Timur dibawah pimpinan Cornelis de Houtman.¹¹⁸ Tujuan mereka adalah untuk mencari rempah-rempah yang sangat dibutuhkan di negara mereka.

Selanjutnya pada tahun 1601 14 buah ekspedisi yang berbeda berangkat dari Belanda menuju Indonesia. Kini menjadi jelas bahwa persaingan di antara perusahaan-perusahaan Belanda tersebut tidak dapat lagi dihindarkan. Saat itu ada 4 perusahaan dagang Belanda yang bersaing di Banten, persaingan mana menyebabkan naiknya harga, sementara meningkatnya pasokan ke Eropa menyebabkan turunnya keuntungan yang diperoleh.

¹¹⁷ Lihat M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* Cetakan Kedua [A History of Modern Indonesia Since c. 1200 Third Edition] diterjemahkan oleh Satrio Wahono *et al* (Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2005) hal. 65.

¹¹⁸ *Ibid* hal. 70.

Pada tahun 1598 Parlemen Belanda (*Staten General*) mengajukan usulan agar perseroan yang saling bersaing tersebut menggabungkan diri. Akhirnya pada bulan Maret 1602 perseroan yang bersaing tersebut bergabung membentuk Perserikatan Maskapai Hindia Timur yang disebut *Vereenig de Oost-Indische Compagnie (VOC)*¹¹⁹. Dalam perkembangan selanjutnya, VOC bukan lagi hanya sebagai perusahaan besar melainkan sudah merupakan sebuah pemerintah atau penguasa yang mewakili kepentingan Belanda di Indonesia. Untuk kepentingan VOC maka sangat diperlukan tanah yang sangat luas terutama untuk keperluan perkebunan perkebunan besar milik Belanda.

3.2 Prinsip Pengadaan Tanah

Selaku penguasa, pada prinsipnya pemerintah mempunyai kewenangan untuk memperoleh tanah dari pemilik tanah. Artinya pemerintah dapat mengambilalih atau memperoleh tanah melalui proses pengadaan tanah. Kewenangan pemerintah untuk memperoleh tanah demi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sesungguhnya bersifat universal.

Adapun prinsip-prinsip yang mendasari pengadaan tanah oleh pemerintah adalah¹²⁰

- a. Kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi
- b. Kepentingan umum lebih besar daripada kepentingan pribadi
- c. Penguasa dan negara, dengan alasan yang layak/memadai dapat mengambilalih kepentingan pribadi
- d. Hukum mewajibkan seseorang untuk mendahulukan kepentingan negara daripada keselamatan pribadinya

Namun demikian, suatu hal harus diingat bahwa setiap pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum tersebut harus dibarengi dengan pemberian ganti rugi (kompensasi) yang layak dan memadai.

¹¹⁹ *Ibid* hal 71

¹²⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Perdana (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004) hal 1

Secara umum, pengadaan tanah dapat diartikan sebagai proses/prosedur dan cara untuk memperoleh tanah/lahan baik hal itu dilakukan oleh pihak Pemerintah Pusat/Daerah maupun pihak swasta¹²¹ Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dibagi atas pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan bukan kepentingan umum (misalnya kepentingan komersil)¹²² Pengadaan tanah bagi kepentingan swasta dibagi menjadi kepentingan komersil dan bukan komersil yaitu yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam pembangunan sarana umum dan fasilitas fasilitas sosial¹²³

Akan tetapi sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 maka pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh pemerintah Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang secara normatif memberikan kesempatan kepada swasta untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang seyogyanya merupakan fasilitas bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah¹²⁴

Untuk dapat memperoleh hak atas tanah guna memenuhi kebutuhan akan pengadaan tanah ada beberapa cara untuk mendapatkan hak atas tanah yaitu¹²⁵

- a Perjanjian dengan pemilik tanah
- b Permohonan hak
- c Pemindahan hak
- d Pembebasan/pelepasan hak

¹²¹ Soeprapto *Undang Undang Pokok Agraria Dalam Praktek* (Jakarta Mitra Sari 1986) hal 254

¹²² Oloan Sitorus dan Dayat Limbong *Op Cit* hal 5

¹²³ Lihat *Ibid*

¹²⁴ *Ibid* Ketentuan dimaksud adalah *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta* Permendagri No 2 Tahun 1976

¹²⁵ Arie Sukanti Hutagalung *Serba Anaka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)* Edisi Pertama Cetakan Kedua (Jakarta Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2002) hal 133

Sementara itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh dengan 4 (empat) cara yaitu

- a Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah
- b Pencabutan hak atas tanah
- c Jual beli tukar menukar
- d Cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak yang bersangkutan ¹²⁶

3 3 Sejarah Pengadaan Tanah Di Indonesia

Secara umum, sejarah pengadaan tanah di Indonesia telah dimulai sejak zaman kolonial yaitu pada masa berlakunya sistem tanam paksa (*cultuurstelsel*) dan *Agrarische Wet* yang dilanjutkan di zaman kemerdekaan yaitu pada masa berlakunya Undang Undang Pokok Agraria pada tahun 1960 pada masa berlakunya Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada masa berlakunya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 pada masa berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 pada masa berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 pada masa berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan pada masa berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang secara kronologis dijelaskan secara singkat di bawah ini

3 3 1 Pada Masa Berlakunya Sistem Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*)

3 3 1 1 Latar Belakang

Sistem tanam paksa adalah gagasan Gubernur Jenderal van den Bosch yang menganggap Indonesia sebagai koloni yang menguntungkan di mana rakyat dapat di

¹²⁶ Lihat Indonesia *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 23 Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 20 Lihat juga Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Pasal 2 ayat (1) Bandingkan dengan Aminuddin Salle *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama (Yogyakarta Kreasi Total Media 2007) hal 99

subordinasikan demi keuntungan negara induk¹²⁷ karena Belanda mengalami kesulitan kesulitan keuangan sebagai akibat peperangan dengan Napoleon yang diduduki Prancis pada tahun 1795 di bawah kekuasaan Louis Bonaparte saudara laki laki Napoleon dan pada tahun 1810 Belanda digabungkan ke dalam kekaisaran Prancis¹²⁸

Di bawah sistem tanam paksa dalam rangka untuk mengamankan aliran produksi yang konstan ke pasar Eropa pada harga yang rendah setiap petani pribumi harus menyediakan 1/5 (seperlima) dari areal sawah padinya untuk penanaman tanaman tanaman yang ditentukan untuk pasar Eropa¹²⁹

3 3 1 2 *Pengertian Pengadaan Tanah*

Pada masa ini berlaku prinsip domein atas tanah yang mengatakan bahwa pemerintah adalah pemilik tanah sehingga, hanya negara yang dapat menerbitkan hak hak atas tanah kepada individu yang kemudian diharapkan membayar sewa tanah kepada otoritas penerimaan pendapatan¹³⁰ Pemerintah melakukan penjualan tanah kepada partikelir dan mengizinkan pengusaha perkebunan swasta untuk menyewa tanah tanah terlantar dari negara. Sementara itu rakyat tetap harus membayar sewa atau *pacht* yang kemudian berubah menjadi pajak bumi (*landrente*)

3 3 1 3 *Pengertian Kepentingan Umum*

Sebelum sistem tanam paksa diberlakukan telah terjadi perdebatan panjang antara sesama orang Belanda mengenai konsep perlindungan terhadap individu yang

¹²⁷ Van den Bosch, *Mijne Verigtungen in Indie (1864)* dalam A M Djuliaty Suroyo Penanaman Negara di Jawa Dan Negara Kolonial dalam J Thomas Lindblad (Editor) *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia* Cetakan Pertama (Yogyakarta Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM dan Pustaka Pelajar 2002) hal 117

¹²⁸ J S Furnival (1939) dalam Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup* Cetakan Pertama (Jakarta Chandra Pratama 1995) hal 11

¹²⁹ Herman Slaats *et al Masalah Tanah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa* Cetakan Pertama (Jakarta Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2007) hal 4

¹³⁰ Lihat Herman Slaats *et al Ibid* hal 4

memberikan dampak kepada prinsip kepentingan umum atas tanah¹³¹ Akan tetapi pada akhirnya baik kepentingan umum maupun fungsi individual dari hak milik atas tanah tidak diperhatikan artinya hak golongan pribumi baik secara individual maupun secara kolektif diabaikan

3 3 2 Pada Masa Berlakunya *Agrarische Wet*

3 3 2 1 Latar Belakang

Agrarische Wet merupakan pokok yang terpenting dari hukum agraria dan semua peraturan-peraturan yang diselenggarakan oleh pemerintah Hindia Belanda, karena isi wet ini adalah memberi kesempatan kepada perusahaan-perusahaan pertanian yang besar-besaran untuk berkembang di Indonesia, sedang hak-hak rakyat atas tanahnya harus diperhatikan juga^{1 2}

Dengan berlakunya *Agrarische Wet*¹³ pada tahun 1870 maka pemerintah Belanda telah membuka kesempatan kepada perusahaan swasta untuk melakukan investasi di bidang keagrariaan. Sebelum lahirnya *Agrarische Wet* perusahaan swasta sama sekali tidak diberi kesempatan untuk berusaha di Indonesia, karena bidang agraria dimonopoli oleh pemerintah Belanda, oleh karena itu *Agrarische Wet* lahir atas desakan pengusaha besar swasta.^{1 4} Dengan lahirnya undang-undang ini maka sistem tanam paksa berakhir dan kepada perkebunan besar partikelir diberikan hak atas tanah berupa hak *erfpacht* yang berlaku selama 75 (tujuh puluh lima) tahun

3 3 2 2 Pengertian Pengadaan Tanah

¹³¹ Lihat Adrian Sutedi *Op Cit* hal 4

¹³ Lihat Eddy Ruchiyat *Politik Per-tanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA (UU No 5 Tahun 1960)* Cetakan Kelima (Bandung Alumni 1995) hal 13

¹³³ Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) dijalankan dengan Keputusan Kerajaan (*Agrarische Besluit*) yang dikenal dengan istilah Per-nyatan Milik (*Domein Verklaring*)

¹³⁴ Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* Edisi Revisi Cetakan Kesepuluh (Jakarta Djambatan, 2005) hal 35 Lihat juga Josef Johannes Blitanagy *Hukum Agraria Nasional Suatu Pembaruan Sejarah Dan Sistem Politik Hukum Pertanahan* Cetakan Pertama (Jakarta Nusa Indah 1984) hal 19

Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* dinyatakan bahwa Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 *Agrarische Wet* tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikannya sebagai hak *eigendomnya*, adalah domein (milik) negara¹³⁵ Ketentuan Pasal 1 *Agrarische Besluit* ini lazim disebut dengan istilah *domeinverklaring* atau pernyataan domein yang di pandang sangat perlu bagi penguasa karena dengan domein ini penguasa dapat memberikan hak hak atas tanah yang kuat seperti *eigendom erfpacht* dan *opstal* kepada orang lain terutama para pedagang atau pengusaha pengusaha perkebunan besar

Jadi tujuan sesungguhnya dari *domeinverklaring* ini adalah untuk memperkuat landasan hukum bagi penguasa (penjajah) sebagai pemilik tanah dan mempermulus penguasa dalam memberikan hak hak barat kepada pengusaha swasta, sekaligus untuk mengisi kas negara¹³⁶

3.2.3 Pengertian Kepentingan Umum

Pada masa ini mengenai kepentingan umum telah mendapat tempat sebagaimana dalam Pasal 51 Konstitusi Hindia Belanda (*Indische Staatsregeling disingkat IS*) 1925 yang merupakan perubahan dari Pasal 62 *Regerings Reglement (RR)* 1854 Dari 8 (delapan) ayat yang ada pada Pasal 51 *IS* ada 6 (enam) ayat yang mengatur tentang kepentingan umum salah satunya ayat 6 (enam) yang menyatakan sebagai berikut¹³⁷

Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri demikian juga tanah tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, **kecuali untuk kepentingan umum** [cetak tebal oleh penulis] berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan

¹³⁵ Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Bagian Pertama Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Penyusunan Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta Djambatan, 1997) hal 40

¹³⁶ Lihat Amnuddin Salle *Op Cit* hal 58

¹³⁷ Pasal 51 ayat (6) *IS* 1925 sebagaimana diterjemahkan oleh Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya Op Cit* hal 34

peraturan yang bersangkutan semuanya dengan pemberian ganti rugi yang layak

Asas kepentingan umum yang secara nyata ditegaskan dalam ayat 6 tersebut mengandung suatu misi bahwa hanya dengan alasan kepentingan umum saja, Gubernur Jenderal bisa mengambil tanah rakyat asal pembukaan hutan dan tanah tanah tempat penggembalaan¹³⁸

3.3.2.4 Jenis-Jenis Kepentingan Umum

Dari ketentuan Pasal 1 *Agrarische Besluit* dapat diketahui bahwa jenis jenis kepentingan umum meliputi kepentingan kebudayaan usaha pertanian dan kepentingan pemerintah. Selengkapnya Pasal 1 *Agrarische Besluit* berbunyi

*Dengan tidak menguangi dua ketentuan dalam Agrarische Wet (Pasal 3 dan 4) bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk **kepentingan kebudayaan usaha pertanian pemerintah** [cetak tebal oleh penulis] dengan diberi ganti kerugian maka tetap merupakan satu asas bahwa semua tanah adalah domain negara kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dibuktikan di hak dengan hak eigendom dan agrarische eigendom*

3.3.3 Pada Masa Berlakunya Undang Undang Pokok Agraria

3.3.3.1 Latar Belakang

Pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah mengeluarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, yang lazim disebut sebagai Undang Undang Pokok Agraria

Adapun latar belakang dikeluarkannya Undang Undang Pokok Agraria tersebut adalah¹³⁹

- a Di dalam negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris bumi air dan ruang ang

¹³⁸ Adrian Sutedi *Op Cit* hal 6

¹³⁹ Lihat Indonesia *Undang Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043 dalam Konsiderans Menimbang pada huruf a-b c-dan d

kasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang adil dan makmur

- b Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi oleh nya hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta,
- c Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat
- d Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum

3 3 3 2 *Pengertian Pengadaan Tanah*

Dalam Undang Undang Pokok Agraria tidak ada disebutkan istilah pengadaan tanah Pengadaan tanah secara spesifik disebut sebagai pengambilan dan pencabutan hak hak atas tanah Tanah tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini *diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian* untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah¹⁴⁰ 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 undang¹⁴¹

3 3 3 3 *Pengertian Kepentingan Umum*

Dalam Undang Undang Pokok Agraria, pengertian kepentingan umum dibagi menjadi 2 (dua) yaitu secara implisit dan eksplisit¹⁴² Pengertian kepentingan umum secara implisit dikaitkan dengan fungsi sosial¹⁴³ secara eksplisit pada pembatasan pemilikan dan penguasaan atas tanah¹⁴⁴ dan pencabutan hak atas tanah¹⁴⁵

¹⁴⁰ *Ibid* Pasal 17 ayat (3)

¹⁴¹ *Ibid* Pasal 18

¹⁴² Lihat Herman Slaats *et al Op Cit* hal 77

Mengenai fungsi sosial dan kepentingan umum Penjelasan Undang Undang Pokok Agraria menyatakan

Hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata mata untuk kepentingan pribadi, apalagi kalau menimbulkan kerugian masyarakat Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat daripada haknya hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat) UUPA memperhatikan pula kepentingan kepentingan perseorangan Kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok ke makmuran keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya ¹⁴⁶

3.3.4 Jenis Jenis Kepentingan Umum

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak disebutkan jenis jenis kepentingan umum selain hanya menyebutkan Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat ¹⁴⁷

3.3.4 Pada Masa Berlakunya Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961

3.3.4.1 Latar Belakang

Pada tanggal 26 September 1961 Pemerintah mengeluarkan Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya.

Adapun latar belakang dikeluarkannya undang undang tersebut adalah diperlukan suatu peraturan baru mengenai pencabutan hak hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang Undang

¹⁴³ Indonesia *Undang Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043 Pasal 6

¹⁴⁴ *Ibid* Pasal 7

¹⁴⁵ *Ibid* Pasal 17

¹⁴⁶ *Ibid* Penjelasan Undang Undang Pokok Agraria Bagian II (4)

¹⁴⁷ *Ibid* Pasal 18

Pokok Agraria, terutama dalam rangka melaksanakan usaha usaha pembangunan ne
gara ¹⁴⁸

3 3 4 2 Pengertian Pengadaan Tanah

Dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tidak ada disebutkan istilah pengadaan tanah Pengadaan tanah secara spesifik disebut sebagai pencabutan hak hak atas tanah Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat demikian 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. ¹⁴⁹

3 3 4 3 Pengertian Kepentingan Umum

Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 tidak memberikan pengertian yang jelas tentang kepentingan umum Kepentingan umum diidentikkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat dan juga kepentingan pembangunan ¹⁵⁰

Lebih lanjut tentang kepentingan umum, disebutkan bahwa

Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan orang seorang maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar benar untuk kepentingan umum dalam keadaan memaksa, yaitu jika jalan mu syawahar tidak dapat membawa hasil yang diharapkan haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam pasal 18 Undang Undang Pokok Agraria. ¹⁵¹

¹⁴⁸ Indonesia *Undang Undang Tentang Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya* UU No 20 Tahun 1961 LN Tahun 1961 No 288 TLN No 2324 dalam Konsiderans Menumbang pada huruf a

¹⁴⁹ *Ibid* Pasal 1

¹⁵⁰ *Ibid*

¹⁵¹ *Ibid* Penjelasan Umum angka (2)

3.3.4.4 Jenis Jenis Kepentingan Umum

Sama halnya dengan Undang Undang Pokok Agraria yang tidak menyebutkan jenis jenis kepentingan umum Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 ini juga tidak menyebutkan jenis jenis kepentingan umum selain hanya menyebutkan Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat demikian pula kepentingan pembangunan ¹⁵²

3.3.5 Pada Masa Berlakunya Inpres Nomor 9 Tahun 1973

3.3.5.1 Latar Belakang

Pada tanggal 17 Nopember 1973 Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya

Adapun latar belakang terbitnya Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tersebut adalah ¹⁵³

- a Bagi rakyat dan masyarakat Indonesia, hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya merupakan hubungan hukum yang penting sehingga apabila benar benar diperlukan pencabutan hak untuk kepentingan umum perlu dilakukan dengan hati hati dan dengan cara yang adil dan bijaksana,
- b Untuk menghindari timbulnya penyalahafsiran dan penyalahgunaan pengertian kepentingan umum dalam pelaksanaan pencabutan hak hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya

3.3.5.2 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah secara spesifik disebut sebagai pencabutan hak hak atas tanah Pencabutan hak hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan

¹⁵² *Ibid* Pasal 1

¹⁵³ Lihat Indonesia *Instruksi Presiden Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya* Inpres No 9 Tahun 1973 dalam Konsiderans Menimbang pada huruf a dan b

hati hati serta dengan cara cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunva sesuai dengan ketentuan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku ¹⁵⁴

3 3 5 3 *Pengertian Kepentingan Umum*

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau kepentingan pembangunan ¹⁵⁵

3 3 5 4 *Jenis-Jenis Kepentingan Umum*

Kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum dirumuskan dalam 13 (tiga belas) jenis kepentingan umum yaitu sebagai berikut ¹⁵⁶

- a Pertahanan
- b Pekerjaan umum
- c Perlengkapan umum
- d Jasa umum
- e Keagamaan
- f Ilmu pengetahuan dan seni budaya
- g Kesehatan
- h Olah raga,
- i Keselamatan umum terhadap bencana alam
- j Kesejahteraan sosial
- k Makam/kuburan
- l Pariwisata dan rekreasi
- m Usaha usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Selain itu Presiden berwenang untuk menentukan bentuk bentuk kegiatan pembangunan lainnya apabila diperlukan bagi kepentingan umum ¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Ibid* bunyi instruksi yang PERTAMA

¹⁵⁵ Indonesia *Instruksi Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Di Atasnya* Inpres No 9 Tahun 1973 Pasal 1 ayat (1)

¹⁵⁶ *Ibid* Pasal 1 ayat (2)

3 3 6 Pada Masa Berlakunya Permendagri Nomor 15 Tahun 1975

3 3 6 1 Latar Belakang

Pada tanggal 3 Desember 1975 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah Dalam Bab II diatur mengenai pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah sedangkan dalam Bab III diatur mengenai pembebasan tanah untuk keperluan swasta

Adapun latar belakang terbitnya Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tersebut adalah ¹⁵⁸

- a Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha usaha pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun untuk kepentingan swasta, dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur tertib dan seragam
- b Ketentuan yang diatur dalam Bijblad Nomor 11372 jo 12476 yang mengatur tentang aparat yang melaksanakan pembebasan dan pemberian ganti rugi atas tanah yang diperlukan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan keadaan pada dewasa ini dan oleh karenanya dianggap perlu untuk diganti dengan peraturan yang baru

3 3 6 2 Pengertian Pengadaan Tanah

Dalam Permendagri Nomor 15 tahun 1975 istilah yang dipergunakan adalah pembebasan tanah sebagai salah satu cara pengadaan tanah Pembebasan tanah ialah tindakan melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi ¹⁵⁹ Pembebasan ta

¹⁵⁷ *Ibid* Pasal 1 ayat (3)

¹⁵⁸ Lihat Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah* Permendagri No 15 Tahun 1975 dalam Konsiderans Menumbang pada huruf a dan b

¹⁵⁹ *Ibid* Pasal 1 ayat (1)

nah yang meliputi areal yang luas yang mengakibatkan pemindahan pemukiman penduduk maka bagi pihak yang memerlukan tanah diwajibkan untuk menyediakan tempat penampungan pemukiman baru ¹⁶⁰

3 3 6 3 *Pengertian Kepentingan Umum*

Dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 ini tidak dijelaskan sama sekali tentang pengertian kepentingan umum. Dilihat dari susunan panitia dan acara pembebasan tanah menunjukkan bahwa unsur kepentingan pemerintah sangat dominan dalam prosedur dan mekanisme pembebasan tanah ¹⁶¹

3 3 6 4 *Jenis Jenis Kepentingan Umum*

Berbeda dengan Inpres Nomor 9 Tahun 1973 yang merinci 13 (tiga belas) jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 ini sama sekali tidak menyinggung jenis jenis kegiatan untuk kepentingan umum.

3 3 7 **Pada Masa Berlakunya Permendagri Nomor 2 Tahun 1985**

3 3 7 1 *Latar Belakang*

Sembilan tahun setelah Pemerintah mengeluarkan Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tepatnya pada tanggal 1 Agustus 1985 Pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 1985 Tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.

Adapun latar belakang dikeluarkannya Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 ini adalah sebagai berikut ¹⁶²

- a Dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional yang makin meningkat dan merata khususnya pembangunan di wilayah kecamatan dirasakan perlu adanya

¹⁶⁰ *Ibid* Pasal 13 ayat (1)

¹⁶¹ *Ibid* Pasal 2 jo Pasal 4 10

¹⁶² Lihat Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan* Permendagri No 2 Tahun 1985 dalam Konsiderans Menimbang pada huruf a b dan c

ketentuan khusus mengenai pengadaan tanah bagi proyek pembangunan yang berskala kecil dan tidak memerlukan tanah yang luas yang dilakukan oleh instansi pemerintah

- b Berhubung dengan itu ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1975 mengenai pengadaan dan pembebasan tanah perlu diadakan penyesuaian bagi proyek pembangunan di wilayah kecamatan sehingga kelancaran dan kecepatan pelaksanaan pembangunan dapat terwujud sesuai dengan rencana,
- c Untuk mengatur keperluan tersebut perlu ditetapkan tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah

3 3 7 2 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah itu¹⁶³ Pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah dilaksanakan oleh Pemimpin Proyek instansi yang bersangkutan¹⁶⁴ dan luasnya tidak lebih dari 5 (lima) Ha,¹⁶⁵ yang dalam pelaksanaannya Pemimpin Proyek memberitahukan kepada Camat mengenai letak dan luas tanah yang diperlukan¹⁶⁶ serta apabila dipandang perlu Camat dapat meminta bantuan dari instansi/dinas teknis yang bersangkutan sesuai dengan jenjang hirarki¹⁶⁷

3 3 7 3 Pengertian Kepentingan Umum

Dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 ini tidak ada sedikitpun disinggung kata kepentingan umum Penjelasan mengenai makna kepentingan umum secara

¹⁶³ *Ibid* Pasal 1 huruf c

¹⁶⁴ *Ibid* Pasal 2 ayat (1)

¹⁶⁵ *Ibid* Pasal 2 ayat (2)

¹⁶⁶ *Ibid* Pasal 2 ayat (3)

¹⁶⁷ *Ibid* Pasal 2 ayat (4)

ra implisit dapat ditemui pada Bab II Tentang Pengadaan Tanah yang menyatakan bahwa pengadaan tanah tersebut diperlukan dalam rangka mengerjakan proyek proyek pembangunan yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah dan dilaksanakan oleh Pemimpin Proyek instansi yang bersangkutan¹⁶⁸

3.3.7.4 Jenis Jenis Kepentingan Umum

Sama halnya dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 ini juga sama sekali tidak menyinggung jenis jenis kegiatan untuk kepentingan umum

3.3.8 Pada Masa Berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993

3.3.8.1 Latar Belakang

Pada tanggal 17 Juni 1993 Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Adapun yang menjadi latar belakang penerbitan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut adalah

- a. Pembangunan fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik baiknya
- b. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak hak yang sah atas tanah
- c. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah¹⁶⁹

¹⁶⁸ Lihat Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan* Permendagri No 2 Tahun 1985 Pasal 1 huruf c jo Pasal 3 ayat 1

¹⁶⁹ Lihat Indonesia *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 dalam Konsiderans Menimbang pada huruf a b dan c

3.3.8.2 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut¹⁷⁰ Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum¹⁷¹ Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah¹⁷² Sementara itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Ha, dapat dilakukan langsung oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak¹⁷³

Meskipun pengertian pengadaan tanah telah dirumuskan sebagaimana yang dirumuskan oleh Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 akan tetapi lingkup pengadaan tanah tidak cukup hanya berhenti sampai pada proses pemberian ganti rugi (imbalan) kepada yang berhak atas tanah tersebut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sebagai suatu pedoman bagi pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak atas pelaksanaan pengadaan tanah tersebut¹⁷⁴

Lingkup kegiatan pengadaan tanah harus meliputi pula pada proses dimana mereka yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut harus tetap terpelihara kesejahteraan hidup seperti semula bahkan menjadi lebih baik daripada sebelum dilakukannya proyek tersebut¹⁷⁵

¹⁷⁰ *Ibid* Pasal 1 angka 1

¹⁷¹ *Ibid* Pasal 1 angka 4

¹⁷² *Ibid* Pasal 2 ayat (2)

¹⁷³ *Ibid* Pasal 23

¹⁷⁴ Arie Sukanti Hutagalung *et al* Kebijakan Pertanahan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Provinsi DKI Jakarta (Hasil Kajian Kerja Sama Antara Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti Dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Jakarta 2002) hal 123

¹⁷⁵ Arie Sukanti Hutagalung Analisa Yuridis Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan Peraturan

3 3 8 3 *Pengertian Kepentingan Umum*

Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat¹⁷⁶ Pengertian kepentingan umum ini dibatasi dengan adanya 3 (tiga) kriteria, yaitu¹⁷⁷

- a Kegiatan pembangunannya dilakukan oleh pemerintah
- b Pembangunannya dimiliki oleh pemerintah
- c Tidak digunakan untuk mencari keuntungan

3 3 8 4 *Jenis Jenis Kepentingan Umum*

Kegiatan kegiatan yang dinyatakan sebagai kepentingan umum diuraikan dalam 14 (empat belas) jenis kepentingan umum yaitu sebagai berikut¹⁷⁸

- a Jalan umum, saluran pembuangan air
- b Waduk bendungan dan bangunan pengairan lainnya, termasuk saluran irigasi
- c Rumah sakit umum dan pusat pusat kesehatan masyarakat
- d Pelabuhan atau bandar udara atau terminal
- e Peribadatan
- f Pendidikan atau sekolah
- g Pasar umum atau pasar inpres
- h Fasilitas pemakaman umum
- i Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir lahar dan lain lain bencana
- j Pos dan telekomunikasi
- k Sarana olah raga
- l Stasiun penyiaran radio televisi beserta sarana pen dukungannya
- m Kantor pemerintah

Pelaksanaannya Makalah disampaikan dalam Diklat Penyelesaian Konflik Pertanahan Angkatan II yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri Jakarta 22 26 April 2003

¹⁷⁶ Lihat Indonesia *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 3

¹⁷⁷ *Ibid* Pasal 5 ayat 1

¹⁷⁸ *Ibid* Pasal 5 ayat 1

n Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)

Dengan adanya 3 (tiga) kriteria kepentingan umum ditambah dengan pembatasan 14 (empat belas) jenis kegiatan kepentingan umum tersebut maka diperoleh penafsiran yang ketat yang diharapkan dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum karena mengurangi kebebasan untuk menafsirkan yang dapat berdampak merugikan para pemegang hak ¹⁷⁹

3 3 9 Pada Masa Berlakunya Perpres Nomor 36 Tahun 2005

3 3 9 1 Latar Belakang

Pada tanggal 3 Mei 2005 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Adapun yang menjadi latar belakang penerbitan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 adalah

- a Meningkatkan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah sehingga diperlukan instrumen yang memberikan kemudahan dan percepatan dalam pengadaan tanah yang dilakukan secara cepat dan transparan
- b Bahwa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum ¹⁸⁰

3 3 9 2 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah bangun

¹⁷⁹ Maria S W Sumardjono Aspek Yuridis Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan Pelaksanaannya Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan 3 Desember 1984

¹⁸⁰ Lihat Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 dalam Konsiderans Menumbang pada huruf a dan b

an tanaman dan benda benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah ¹⁸¹

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara

- a Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau
- b Pencabutan hak atas tanah ¹⁸²

Sementara itu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak ¹⁸³

Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan lebih dahulu ¹⁸⁴ dan jika belum ada Rencana Tata Ruang Wilayahnya, maka dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada ¹⁸⁵

3 3 9 3 Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat ¹⁸⁶

3 3 9 4 Jenis-Jenis Kepentingan Umum

Pembangunan untuk kepentingan umum meliputi 21 (dua puluh satu) jenis kegiatan pembangunan yaitu sebagai berikut ¹⁸⁷

¹⁸¹ *Ibid* Pasal 1 angka 3

¹⁸² *Ibid* Pasal 2 ayat (1)

¹⁸³ *Ibid* Pasal 20

¹⁸⁴ *Ibid* Pasal 4 ayat (1)

¹⁸⁵ *Ibid* Pasal 4 ayat (2)

¹⁸⁶ *Ibid* Pasal 1 angka 5

¹⁸⁷ *Ibid* Pasal 5

- a Jalan umum, jalan tol rel kereta api (di atas tanah di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah) saluran air minum/air bersih saluran pembuangan air dan sanitasi
- b Waduk bendungan bendung irigasi dan bangunan pengairan lainnya
- c Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat
- d Pelabuhan bandar udara, stasiun kereta api dan terminal
- e Peribadatan
- f Pendidikan atau sekolah
- g Pasar umum
- h Fasilitas pemakaman umum
- i Fasilitas keselamatan umum
- j Pos dan telekomunikasi
- k Sarana olah raga
- l Stasiun penyiaran radio televisi dan sarana pendukungnya
- m Kantor pemerintah pemerintah daerah perwakilan negara asing Perserikatan Bangsa Bangsa, dan atau lembaga lembaga internasional di bawah naungan Per serikatan Bangsa Bangsa.
- n Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya
- o Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan
- p Rumah susun sederhana
- q Tempat pembuangan sampah
- r Cagar alam dan cagar budaya.
- s Pertamanan
- t Panti sosial
- u Pembangkit transmisi distribusi tenaga listrik

3 3 10 Pada Masa Berlakunya Perpres Nomor 65 Tahun 2006

3 3 10 1 Latar Belakang

Pada pertengahan Oktober 2005 Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Wal hi) dan beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mengajukan uji materil ke

pada Mahkamah Konstitusi agar Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut dibatalkan. Memang banyak sekali pihak yang sangat keberatan dengan isi Peraturan Presiden tersebut dengan mengatakan bahwa kepentingan investor atau pemodal sangat dilindungi sementara kepentingan rakyat sebagai pemilik tanah diabaikan.

Terlepas dari apakah adanya keberatan terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut menjadi salah satu pertimbangan pemerintah yang pasti adalah bahwa pada tanggal 5 Juni 2006 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Adapun yang menjadi latar belakang penerbitan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka dipandang perlu untuk mengubah Perpres Nomor 36 Tahun 2005.¹⁸⁸

3.3.10.2 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.¹⁸⁹

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penverahan hak atas tanah.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Lihat Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No. 65 Tahun 2006 dalam Konsiderans Menimbang.

¹⁸⁹ *Ibid* Pasal I angka 1.

¹⁹⁰ *Ibid* Pasal I angka 2.

3.3.10.3 Pengertian Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tetap mengacu kepada pengertian kepentingan umum sebagaimana menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jadi tidak ada perubahan

3.3.10.4 Jenis Jenis Kepentingan Umum

Pembangunan untuk kepentingan umum meliputi 7 (tujuh) jenis kegiatan pembangunan yaitu sebagai berikut ¹⁹¹

- a Jalan umum dan jalan tol rel kereta api (di atas tanah di ruang atas tanah atau pun di ruang bawah tanah) saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi
- b Waduk bendungan bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya
- c Pelabuhan, bandar udara stasiun kereta api dan terminal
- d Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir lahar dan lain lain bencana
- e Tempat pembuangan sampah
- f Cagar alam dan cagar budaya
- g Pembangkit transmisi distribusi tenaga listrik

¹⁹¹ *Ibid* Pasal I angka 4

BAB IV

PENERAPAN ASAS KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL

4.1 Pembangunan Infrastruktur

Michael P Todaro¹⁹² mengartikan pembangunan sebagai suatu proses multidimensional yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap mental, dan lembaga-lembaga sosial. Perubahan tersebut di dalamnya termasuk pula percepatan atau akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan pendapatan, dan pemberantasan kemiskinan absolut.¹⁹³

Selanjutnya Sadono Sukirno mengatakan bahwa¹⁹⁴

Pada umumnya pembangunan ekonomi diartikan sebagai serangkaian usaha dalam suatu perekonomian untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga **infrastrukturnya** [cetak tebal oleh penulis] lebih banyak tersedia, perusahaan semakin banyak dan semakin berkembang, taraf pendidikan semakin tinggi, dan teknologi semakin meningkat. Sebagai implikasi dari perkembangan ini diharapkan kesempatan kerja akan bertambah, tingkat pendapatan meningkat, dan kemakmuran masyarakat menjadi tinggi.

¹⁹² Lihat Michael P. Todaro *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga* Jilid I (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hal. 1

¹⁹³ Lihat Edi Suharto *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Menghadapi Masalah Dan Kebijakan Sosial* Cetakan Pertama (Bandung: CV Alfabeta, 2005) hal. 17-18. Antara lain disebutkan bahwa tipologi kemiskinan dapat dikategorikan pada empat kategori, yakni kemiskinan absolut, kemiskinan relatif, kemiskinan kultural, dan kemiskinan struktural. Kemiskinan absolut adalah keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokok seperti makan, pakaian, pendidikan, kesehatan, transportasi, dan lain-lain. Kemiskinan relatif adalah keadaan miskin yang dialami seseorang dibandingkan dengan kondisi umum suatu masyarakat. Kemiskinan kultural mengacu kepada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial, budaya seseorang yang tidak sejalan dengan etos kemajuan (masyarakat modern). Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur politik, sosial, ekonomi yang tidak memungkinkan seseorang menjangkau sumber-sumber penghidupan yang sebenarnya tersedia bagi mereka.

¹⁹⁴ Sadono Sukirno *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah Dan Dasar Kebijakan* Edisi Kedua Cetakan Kedua (Jakarta: Prenada Media Group, 2006) hal. 3

Dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005¹⁹⁵ pada Bab 33 disebutkan tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur yang meliputi sumber daya air transportasi energi ketenagalistrikan pos dan telematika perumahan dan pemukiman

Di bidang infrastruktur masih banyak kegiatan *non cost recovery* yang menjadi tanggungjawab pemerintah baik pusat maupun daerah antara lain dalam pembangunan jalan fasilitas keselamatan transportasi sumber daya air fasilitas persampahan dan sanitasi¹⁹⁶ Pada kegiatan lain peran pemerintah melalui penyertaan modal negara kepada BUMN terkait yang bergerak di infrastruktur antara lain jalan tol pelabuhan bandara air minum, perumahan pos listrik dan telekomunikasi yang belum sepenuhnya sistem tarif yang berlaku menarik bagi investor swasta¹⁹⁷ Kegiatan kegiatan ini terutama yang berkaitan dengan *public service obligation (PSO)* Di sisi lain telah pula terdapat kegiatan yang sepenuhnya dapat dilakukan oleh swasta seperti pembangkit listrik telekomunikasi di daerah perkotaan pelabuhan peti kemas bandara internasional dan bandara pada lokasi tujuan wisata, jalan tol pada ruas yang memiliki kondisi lalu lintas yang tinggi¹⁹⁸

Rostow¹⁹⁹ seorang sejarawan ekonomi melalui studi klasik yang dia lakukan membuktikan bahwa kesiapan infrastruktur merupakan salah satu persyaratan penting dalam perekonomian suatu negara Rostow menjelaskan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan peran infrastruktur sebagai berikut²⁰⁰

¹⁹⁵ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 2009* Perpres No 7 Tahun 2005

¹⁹⁶ *Ibid* Lihat pada Bab 33 Tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur

¹⁹⁷ *Ibid*

¹⁹⁸ *Ibid*

¹⁹⁹ Rostow W W *The Stages of Economic Growth* (Cambridge Cambridge University Press 1977) sebagaimana dikutip Iwan E Joeseof *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah Dengan Investor (Swasta) Dalam Proyek Infrastruktur* Cetakan Pertama (Jakarta Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2006) hal 83 84

²⁰⁰ *Ibid*

*Why should the maturation of the Industrial Revolution in America have been accompanied by what might very well have become a bitter class war? Perhaps because the American public including the working class had been paying for the nation's economic growth but had not been allowed much of a share in it. Back in the 1950s an economist by the name of Walt Whitman Rostow published an interesting work entitled *The Stages of Economic Growth*. His basic proposition was that economic growth is not gradual or uniform but historically follows a well defined path. There must be a period of capital accumulation and development of infrastructure. Whatever part of the product of the working class is turned into capital or economic infrastructure cannot be available to them for consumption. Consequently the working class and consumers generally must pay for this capital accumulation and infrastructure development. Eventually however the level of capital accumulation and infrastructure development reach a level that Rostow called the take off stage and like the airplane that Rostow had in mind the economy takes off.*

Sementara itu B S Muljana²⁰¹ menyatakan bahwa ada 7 (tujuh) faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi yang salah satunya adalah infrastruktur. Keadaan dan perkembangan infrastruktur fisik suatu negara sangat menentukan tingkat keberhasilan pembangunan ekonomi. Tidak adanya jaringan irigasi akan menghambat petani untuk mengembangkan produktivitasnya. Demikian juga bilamana jaringan jalan, jalan kereta api beserta stasiun dan pelabuhan serta kapal-kapal pengangkut tidak memadai maka akan menghambat pemasaran bahan dan barang yang dihasilkan di setiap lokasi atau wilayah. Jadi kurang memadainya infrastruktur fisik akan menghambat peningkatan produksi pertanian dan akan menghambat berdiri dan berkembangnya perusahaan jasa dan pabrik.

Pembangunan infrastruktur adalah bagian integral dari pembangunan nasional suatu negara. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Melihat begitu pentingnya hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan peranan infrastruktur maka Pemerintah Indonesia dalam forum *Indonesia Infrastructure*

²⁰¹ B S Muljana. Beberapa Pengertian Dan Masalah Mengenai Pembangunan Ekonomi dalam Hendra Esmara (Penyunting) *Teori Ekonomi Dan Kebijakan Pembangunan: Kumpulan Esai Untuk Menghormati Sumitro Djojohadikusumo*. Cetakan Kedua (Jakarta: PT Gramedia, 1987) hal. 361.

*Summit 2005*²⁰² menawarkan sekitar 91 (sembilan puluh satu) proyek infrastruktur berupa jalan tol, rel kereta api, pelabuhan laut, pelabuhan udara, air bersih, dan pembangkit listrik dengan nilai US\$ 22,2 miliar atau sekitar Rp 203 triliun kepada investor dalam maupun luar negeri.

4.2 Kerjasama Pemerintah-Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi memerlukan investasi yang besar. Sering dengan peningkatan investasi dalam sumber daya manusia, maka kebutuhan investasi di bidang infrastruktur juga semakin meningkat. Pembangunan infrastruktur selain ditujukan untuk pertumbuhan ekonomi juga sekaligus untuk mewujudkan pemerataan.

Pada dasarnya pembangunan infrastruktur merupakan tanggungjawab pemerintah. Akan tetapi dengan meningkatnya kebutuhan infrastruktur, dana yang tersedia untuk investasi pemerintah sudah tidak lagi memadai. Apalagi pemerintah harus lebih memberikan prioritas atau perhatian yang lebih banyak kepada pembangunan di bidang sosial serta upaya pemerataan dan penanggulangan kemiskinan.

Oleh sebab itu, penyediaan berbagai infrastruktur oleh swasta sangat penting. Untuk itu, maka kerjasama pemerintah-swasta dalam pembangunan infrastruktur merupakan suatu keharusan.

Objek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pada dasarnya merupakan bidang infrastruktur, antara lain meliputi jalan, jembatan, rel kereta api, pelabuhan, bandar udara, listrik, telekomunikasi, irigasi, dan lain-lain.

Salah satu hal yang sangat penting dalam infrastruktur kepentingan umum adalah siapa penyelenggaranya dan/atau pemiliknya, apakah pemerintah ataukah swasta, dan bagaimana kerjasama antara pemerintah-swasta dalam perusahaan infrastruktur dimaksud. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dibandingkan antara

²⁰² *Indonesia Infrastructure Summit 2005* dilaksanakan di Hotel Shangri-La Jakarta pada tanggal 17-18 Januari 2005. Kegiatan yang sama berupa Konferensi Internasional Tingkat Menteri Dalam Pembangunan Infrastruktur pernah dilaksanakan di Jakarta pada tanggal 2-4 September 1996.

Indonesia dengan negara lain bagaimana infrastruktur kepentingan umum tersebut diusahakan oleh pemerintah dan/atau swasta

4.2.1 Di Indonesia

Kerjasama pemerintah swasta dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia, telah dimulai sejak awal tahun 1987 yaitu dalam bidang jalan tol antara PT Jasa Marga (Persero) sebagai yang mewakili pemerintah dengan PT Citra Marga Nusa phala Persada yang mengusahakan jalan tol Cawang Tanjung Priok-Jembatan Tiga²⁰³

Dalam perkembangan selanjutnya, sesuai ketentuan Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol kerjasama pemerintah-swasta (termasuk kerjasama pemerintah dengan PT Jasa Marga) dalam pengusahaan jalan tol telah memasuki era baru dengan diterapkannya metode *BOT*²⁰⁴ dan tipe kontrak konsesi²⁰⁵ Jadi sejak tahun 1978 hingga tahun 2004 PT Jasa Marga (Persero) secara sendiri maupun secara bersama dengan perusahaan swasta, dalam mengusahakan atau mengelola jalan tol tidak pernah menerapkan metode *BOT* dan tipe kontrak konsesi

Kemudian menyusul bidang telekomunikasi yang diwakili oleh PT Telkom dan PT Indosat yang masing masing *listing* di New York Stock Exchange dan Bursa Efek Jakarta.²⁰⁶ Selanjutnya dalam bidang pengadaan tenaga listrik yang diwakili

²⁰³ Lihat Prospektus PT Jasa Marga (Persero) yang diterbitkan di Jakarta pada tanggal 3 Nopember 2007 dalam rangka Penawaran Umum Saham Perdana yang dicatatkan pada PT Bursa Efek Jakarta (sekarang PT Bursa Efek Indonesia) hal vii

²⁰⁴ *BOT* adalah singkatan dari *Build Operate Transfer*

²⁰⁵ Konsesi adalah izin pengusahaan jalan tol yang diberikan pemerintah kepada Badan Usaha untuk memenuhi pengembalian dana investasi dan keuntungan yang wajar. Jangka waktu konsesi ditetapkan dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) antara pemerintah dengan Badan Usaha

²⁰⁶ Lihat Ginandjar Kartasasmita 'Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Asia Timur' dalam Umar Juoro Rizal Matondang dan Noor Cholis eds *Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia's Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/Indes (Jakarta: Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997) hal 14

oleh PT PLN bekerjasama dengan swasta dalam kontrak pembelian listrik (*power purchasing agreement*)²⁰⁷ Kerjasama pemerintah swasta juga berjalan dalam bidang-bidang seperti pengadaan air bersih pengolahan limbah dan bidang transportasi seperti pelabuhan laut dan udara

Hal lain yang sangat penting sehubungan dengan infrastruktur adalah masalah tarif yang biasanya merupakan bidang infrastruktur yang menjadi tanggung jawab pemerintah karena bidang-bidang ini memberikan jasa pelayanan yang penting bagi masyarakat. Oleh karena itu pemerintah diwajibkan untuk menjamin pelayanan yang baik meskipun pelayanan ini harus disediakan oleh sektor swasta²⁰⁸

4.2.2 Di Australia

Keterlibatan Australia dengan pengembangan infrastruktur swasta dimulai pada tahun 1987²⁰⁹ Proyek-proyek pengembangan infrastruktur swasta selalu melibatkan pemerintah pada tahap perencanaan, konstruksi dan operasi. Jika proyek tertentu merupakan bagian dari suatu sistem publik yang sudah tersedia, seperti pada jalan tol, fasilitas pengolahan limbah atau pembangkit listrik, maka penyedia prasarana yang telah ada akan berharap agar sektor swasta dapat dilibatkan dengan baik ke dalam sistem mereka dan ke dalam perencanaan²¹⁰. Jika proyek swasta juga dioperasikan oleh swasta, maka terdapat kemungkinan terciptanya efisiensi operasional dan *benchmarking* bagi jaringan publik lainnya. Ini sering kali merupakan hal yang menarik bagi para manajer sektor publik²¹¹.

Infrastruktur sektor jalan tol yang meliputi konstruksi dan pengembangan dapat dimiliki oleh swasta sebagaimana terdapat di New South Wales dan Vic

²⁰⁷ *Ibid*

²⁰⁸ *Ibid* hal 15

²⁰⁹ Don Russel, Infrastruktur Sektor Swasta: Pentingnya Komitmen Dan Pengorganisasian Pemerintah, dalam Umar Juoro, Rizal Matondang dan Noor Cholis, eds. *Op Cit* hal 22

²¹⁰ *Ibid* hal 23-24

²¹¹ *Ibid* hal 24

toria.²¹² Dalam sektor air telah dikembangkan di Australia Selatan yang memberikan wewenang pada pemerintah untuk mengontrol harga namun swasta akan memegang kendali manajemen.²¹³ Demikian juga sektor listrik pihak swasta telah diberikan hak sebagai operator.²¹⁴ Proyek jalan kereta api satu satunya adalah New Southern Railway akan menjadi proyek *BOOT*.²¹⁵ meskipun negara bagian akan tetap menjadi pemilik rel sedangkan konsorsium swasta akan menjadi pemilik stasiun stasiun yang akan dibangun.²¹⁶

Adapun motif kerjasama pemerintah swasta dalam pembangunan infrastruktur adalah untuk mengatasi hambatan hambatan pada pembiayaan dari sektor publik dan untuk memenuhi kebutuhan investasi. Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dengan memungkinkan fasilitas fasilitas publik menjadi tolak ukur bagi fasilitas fasilitas sektor swasta.²¹⁷

4.2.3 Di Cina

Dengan kebijaksanaan pembaharuan dan keterbukaan Cina yang diusulkan oleh Mr Deng Xiao Ping dan pembukaan serta pengembangan daerah Shanghai terdapat kebutuhan yang sangat mendesak untuk pengembangan infrastruktur pada bidang komunikasi dan tenaga listrik di Propinsi Hubei.²¹⁸

Di Propinsi Hubei ada dua proyek infrastruktur besar yang segera dilaksanakan yaitu jalan ekspres sepanjang 1.100 km dan 4 (empat) jembatan yang melintasi sungai Yang Tze yang salah satunya sepanjang 5 (lima) kilo meter. Kedua pro

²¹² *Ibid* hal 26 35 36 37 38 53

²¹³ *Ibid* hal 27

²¹⁴ *Ibid* hal 28

²¹⁵ *BOOT* adalah singkatan dari *Build Own Operate Transfer*

²¹⁶ *Ibid* hal 40

²¹⁷ *Ibid* hal 33

²¹⁸ Meng King Ping. Pengalaman Propinsi Hubei dalam Umar Juoro Rizal Matondang dan Noor Cholis eds *Op Cit* hal 65

yek infrastruktur ini dibangun dengan kerjasama pemerintah swasta dengan bantuan Bank Dunia ²¹⁹ yang dilaksanakan dengan konsep *BOT* ²²⁰

4.2.4 Di Chili

Mengembangkan infrastruktur merupakan satu dari sasaran utama perekonomian Chili dengan pertumbuhan ekonomi yang membutuhkan investasi yang besar dalam bidang energi telekomunikasi jalan raya, kereta api pelabuhan laut bandar udara, suplai air bersih dan irigasi ²²¹

Kebijakan untuk memungkinkan pembangunan infrastruktur yang efisien berlandaskan pada empat sasaran dasar mempromosikan investasi swasta, memperkuat kompetisi melindungi lingkungan hidup serta memuaskan kebutuhan kebutuhan sosial yang mendasar ²²² Adapun alasan terkuat untuk mendorong partisipasi swasta dalam infrastruktur adalah untuk menciptakan iklim investasi yang menyenangkan bagi perekonomian secara keseluruhan ²²³

Sejalan dengan pembangunan infrastruktur ini pembangunan hukum juga tidak ketinggalan dengan mengatur secara jelas dan tegas hak dan kewajiban para pelaksana, dengan membedakan peran regulator dari pemerintah dan peran manajerial dari perusahaan swasta dan perusahaan milik negara

Proses swastanisasi besar besaran telah dilaksanakan dimana semua perusahaan telekomunikasi dan hampir semua perusahaan perusahaan energi (listrik gas minyak bumi) berada di tangan swasta ²²⁴

Sedangkan untuk bidang bidang pelabuhan laut kereta api dan pengadaan air bersih dikelola secara bersama sama oleh perusahaan milik negara dan swasta

²¹⁹ *Ibid* hal 65

²⁰ *Ibid* hal 66 *BOT* adalah singkatan dari *Build Operate Transfer*

²²¹ Lihat Alejandro Jadresic Keterlibatan Swasta Dalam Infrastruktur Pengalaman Chili dalam Umar Juoro Rizal Matondang dan Noor Cholis eds *Op Cit* 71

²²² *Ibid* hal 71

²²³ *Ibid* hal 71

²²⁴ *Ibid* hal 72

Dalam kasus jalan raya dan infrastruktur transportasi lainnya, pemerintah tetap memegang peran perencanaan kunci tetapi hak-hak khusus diberikan kepada pihak-pihak swasta agar dapat membangun dan mengoperasikan infrastruktur dan memungut bayaran dari para konsumen²²⁵

Sistem konsesi yang dipakai menjamin suatu proses penawaran yang kompetitif, transparan dan terbuka sehingga proyek-proyek terbaik bisa dipilih. Kompetisi yang adil merupakan suatu prinsip kebijakan yang umum bagi semua sektor infrastruktur di Chili karena hal ini merupakan cara terbaik untuk menjamin efisiensi proyek dan pelayanan yang lebih baik kepada para konsumen²²⁶

4.2.5 Di Malaysia

Hampir lebih dari satu dekade yang lampau, penyediaan infrastruktur di Malaysia hampir seluruhnya merupakan tanggungjawab pemerintah²²⁷. Penyebabnya antara lain adalah²²⁸

- a. Pelayanan infrastruktur dianggap terlalu penting untuk diberikan kepada sektor swasta
- b. Anggapan di kalangan pemerintah bahwa teknologi dan perhitungan bisnis pengembangan infrastruktur telah menghalangi sektor swasta untuk memainkan peranan yang berarti
- c. Kondisi monopoli alamiah (*natural monopoly*) penurunan biaya per unit serta efek samping dalam produksi dan distribusi pelayanannya
- d. Infrastruktur dianggap lebih sesuai dikembangkan oleh badan-badan pemerintah/ sektor publik daripada perusahaan swasta

Tingginya tingkat partisipasi pemerintah Malaysia dalam perekonomian mengakibatkan pertumbuhan defisit sektor publik dan peningkatan tajam dalam pinjaman

²²⁵ *Ibid* hal 73

²²⁶ *Ibid* hal 72-73

²²⁷ Yahya Yacob Dan G Naidu 'Kontrak Pembangunan Infrastruktur Sektor Swasta: Pengalaman Malaysia' dalam Umar Juoro, Rizal Matondang dan Noor Cholis eds *Op Cit* hal 113

²²⁸ *Ibid* hal 113

an domestik dan eksternal Masalah ini semakin bertambah dengan terjadinya resesi internasional di tahun 1980 an yang mengakibatkan pendapatan ekspor merugi yang pada akhirnya menghasilkan laju pertumbuhan negatif pada tahun 1985 ²²⁹

Akan tetapi pada pertengahan tahun 1980 an keadaan berubah total dimana pemerintah Malaysia memulai program liberalisasi ekonomi dan deregulasi yang termasuk diantaranya kebijakan swastanisasi yang komprehensif dimana pergeseran kebijakan ini mewajibkan pengurangan sektor publik dan meningkatkan kesempatan untuk sektor swasta ²³⁰ Program ini dimulai pada tahun 1983 ketika Perdana Menteri Malaysia mengumumkan konsep *Malaysia Incorporated* yang melihat negara sebagai satu bentuk perusahaan dimana pemerintah memberikan lingkungan yang memungkinkan dalam arti infrastruktur deregulasi dan liberalisasi dan manajemen ekonomi makro sementara sektor swasta memainkan peran sebagai penggerak utama ekonomi nasional ²³¹

Adapun hasil dari program liberalisasi dan swastanisasi tersebut adalah ²³²

- a Kondisi pelayanan infrastruktur sangat berbeda dibandingkan dengan sebelumnya
- b Pengembangan infrastruktur sektor swasta sangat ekstensif yang mencakup pelabuhan jalan raya, telekomunikasi infrastruktur kota, pemasokan air bersih pembuangan limbah dan *generator hydroelectric*
- c Infrastruktur berdiri pada garis terdepan dari program swastanisasi pemerintah
- d Berhasil membawa perubahan penting pada peran pemerintah dan swasta di dalam pengembangan infrastruktur

Bidang-bidang infastruktur yang telah diswastanisasi sejak tahun 1984 hingga 1997 adalah meliputi

- a Pelabuhan yang meliputi pelabuhan manajemen pelabuhan terminal kontainer terminal multi dan terminal maritim dengan metode menjual ekuitas korpora

²²⁹ *Ibid* hal 114

³⁰ *Ibid* hal 113

²³¹ Lihat *Ibid* hal 116

²³² Lihat *Ibid* hal 114

- isasi *BOT* dan *BOOT* dengan tipe kontrak Hak Guna Pakai dan konsesi dengan masa kontrak berkisar antara 50 sampai 60 tahun
- b Jalan raya yang meliputi jalan raya, jalan lintas simpang susun jalan ekspres penghubung jalan bebas hambatan dengan metode *BOT* dan kontrak manajemen dengan tipe kontrak konsesi dengan masa kontrak berkisar antara 16 sampai 33 tahun
 - c Pemasok air bersih yang meliputi pemasok air bendungan pemeliharaan dan otoritas dengan metode *BOT* kontrak manajemen dan korporasi dengan tipe kontrak konsesi dan Hak Guna Pakai
 - d Listrik dengan metode menjual ekuitas dan *BOT* dengan tipe kontrak lisensi dan *Power Purchase Agreement* dengan masa kontrak 21 tahun
 - e Telekomunikasi dengan metode *BOT* dengan tipe kontrak lisensi dengan masa kontrak 21 tahun
 - f *Railway* dengan metode korporasi dengan tipe kontrak Hak Guna Pakai
 - g Bandar udara, dengan metode korporasi dengan tipe kontrak Hak Guna Pakai
 - h Sistem pembuangan limbah dengan metode *BOT* dengan tipe kontrak konsesi dengan masa kontrak 28 tahun
 - i *Light Rail Transit System* dengan metode *BOOT* dengan tipe kontrak konsesi dengan masa kontrak 120 tahun^{2 3}

4.3 Jalan Tol Sebagai Infrastruktur Transportasi

Memang Rostow sama sekali tidak menyebutkan bahwa jalan tol merupakan proyek infrastruktur. Penulis berpendapat bahwa jalan tol merupakan salah satu jenis proyek infrastruktur sama halnya dengan infrastruktur lain seperti jalan umum, rel kereta api, pembangkit tenaga listrik, pelabuhan, bandar udara, terminal bus, irigasi, telekomunikasi, dan lain-lain.²³⁴

²³³ Daftar selengkapnya lihat *Ibid* hal 115

³⁴ Lihat Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009* Perpres No 7 Tahun 2005. Pada Bab 33 Tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur disebutkan bahwa infrastruktur meliputi transportasi, ketenagalistrikan, energi, pos, telekomunikasi, dan informatika, sumber daya air, perumahan, pelayanan air minum, dan penyehatan.

Kegiatan sektor transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi baik barang maupun penumpang. Pengalaman menunjukkan bahwa infrastruktur transportasi berperan besar untuk membuka isolasi wilayah. Transportasi jalan merupakan moda transportasi utama yang berperan penting dalam mendukung pembangunan nasional serta mempunyai kontribusi terbesar dalam melayani mobilitas manusia maupun distribusi komoditi perdagangan dan industri. Pada umumnya infrastruktur transportasi mengemban fungsi pelayanan publik dan misi pembangunan nasional.

Transportasi jalan semakin diperlukan untuk menjembatani kesenjangan dan mendorong pemerataan hasil pembangunan antar wilayah antar perkotaan dan antar pedesaan serta untuk mempercepat pengembangan wilayah dan mempererat hubungan antar wilayah NKRI.²³⁵ Pembangunan transportasi jalan merupakan bagian yang amat penting dalam pembangunan nasional sehingga prasarana jalan sebagai prasarana publik memiliki nilai ekonomi, nilai sosial, dan nilai strategis.

Pembangunan jalan tol khususnya di Indonesia, dilatarbelakangi oleh suatu kondisi dimana dalam suatu pembangunan jalan bebas hambatan memerlukan pendanaan relatif besar.²³⁶ Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004²³⁷ disebutkan bahwa jalan tol diselenggarakan untuk:

- a. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang
- b. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna peningkatan pertumbuhan ekonomi
- c. Meringankan beban dana pemerintah melalui partisipasi pengguna jalan dan
- d. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan

lingkungan. Selanjutnya pada angka II Tentang Transportasi disebutkan bahwa infrastruktur transportasi mencakup transportasi jalan, perkeretaapian, angkutan sungai, danau, dan penyeberangan, transportasi laut, dan transportasi udara. Sedangkan transportasi jalan dibagi menjadi jalan, jembatan, dan jalan tol.

²³⁵ Lihat Indonesia *Ibid* Pada angka II Tentang Transportasi sub angka 2.1 mengenai Prasarana Jalan.

²³⁶ Investor, Media Investasi dan Keuangan No 117 Tahun VII 8 21 Pebruari 2005 hal 13

²³⁷ Indonesia *Undang-Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4444 Pasal 43 ayat (1)

Berdasarkan hal tersebut maka pengguna jalan tol dikenakan kewajiban untuk membayar sejumlah uang yang disebut tol yang digunakan untuk pengembalian investasi pemeliharaan dan pengembangan jalan tol

4.4 Peranan Pemerintah Dalam Proyek Infrastruktur Jalan Tol

Emil Salim²³⁸ menyatakan bahwa hak menguasai oleh negara berdasarkan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 harus dilihat dalam konteks pelaksanaan hak dan kewajiban negara sebagai (1) pemilik (2) pengatur (3) perencana, (4) pelaksana, dan (5) pengawas. Selanjutnya disebutkan bahwa hak menguasai bisa dilakukan dengan memiliki sumber daya alam tetapi juga tanpa memiliki sumber daya alam namun hak menguasai itu diwujudkan melalui jalur pengaturan perencanaan dan pengawasan²³⁹

Sesuai dengan fungsi dan tugas negara, maka negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum (infrastruktur) yang layak²⁴⁰. Ada 2 (dua) hal pokok dan penting yang menjadi peran pemerintah dalam kegiatan infrastruktur untuk kepentingan umum yaitu mengenai pengadaan tanah dan mengenai tarif.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum merupakan tanggungjawab pemerintah dengan membentuk Panitia Pembebasan Tanah²⁴¹ atau Panitia Pengadaan Tanah²⁴² dimana Ketua, Sekretaris dan anggotanya terdiri dari unsur-unsur pemerintah.

²³⁸ Emil Salim, *Sistem Manajemen Nasional Menanggapi Tantangan Pembangunan Masa Depan* dalam Hendra Esmara *Op Cit* hal 477

²³⁹ *Ibid*

²⁴⁰ Indonesia, *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)* Lihat Pasal 34 ayat (3)

²⁴¹ Lihat Departemen Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan Ketenagakerjaan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah* Permendagri No 15 Tahun 1975 Pasal 1 ayat (2)

²⁴² Lihat Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 4 *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 9

Untuk infrastruktur jalan tol besar tarif tol serta tarif tol berlangganan ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Pekerjaan Umum²⁴³ Sering dengan terjadinya perubahan peraturan tentang jalan tol maka saat ini tarif tol ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum²⁴⁴

Mengenai tarif ini penulis tidak setuju bahwa tarif tol ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum Sebagai infrastruktur yang bersifat kepentingan umum yang menyangkut hajat hidup orang banyak sudah seharusnya penentuan tarif tol melibatkan masyarakat sebagai pemangku kepentingan melalui lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Artinya penetapan tarif tol oleh Menteri Pekerjaan Umum **harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat**

Selanjutnya peranan pemerintah dapat dilihat dalam wewenangnya untuk menyelenggarakan jalan tol yang meliputi pengaturan, pembinaan perusahaan dan pengawasan²⁴⁵

4 5 Pengadaan Tanah Dan Penyelenggaraan Jalan Tol

Sejarah mencatat bahwa untuk pertama kalinya Indonesia berhasil membangun jalan tol sepanjang 46 kilo meter (km) yang menghubungkan wilayah kota Jakarta dengan sebagian wilayah Jawa Barat yang disebut sebagai jalan tol Jakarta – Bogor – Ciawi (Jagorawi)²⁴⁶ Jalan tol Jagorawi mulai dibangun pada tahun 1974 dan selesai pada tahun 1978 yang pemakaiannya diresmikan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 9 Maret 1978²⁴⁷ Biaya pembangunan jalan tol ini seluruhnya bersum

²⁴³ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 8 Tahun 1990 Pasal 40

²⁴⁴ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 Pasal 66 67 dan 68

²⁴⁵ Lihat Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4441 Pasal 45 jo Pasal 46 49 50 dan 57 *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 3 jo Pasal 9 15 19 dan 69

²⁴⁶ Lihat Prospektus PT Jasa Marga (Persero) yang diterbitkan di Jakarta pada tanggal 5 Nopember 2007 hal 84

²⁴⁷ Lihat Prospektus PT Jasa Marga (Persero) yang diterbitkan di Jakarta pada tanggal 10 Juni 1987 hal 21

ber dari dana Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) Pembangunannya dilaksanakan oleh pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum

4.5.1 Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Agar tanah yang digunakan untuk pembangunan jalan tol jelas status haknya secara hukum maka cara perolehannya harus dengan prosedur yang legal sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adapun sumber atau asal dari tanah yang diperlukan untuk pembangunan jalan tol adalah berupa tanah yang berasal dari Tanah Negara,²⁴⁸ Tanah Hak²⁴⁹ dan Tanah Ulayat²⁵⁰ maupun Tanah Wakaf²⁵¹

²⁴⁸ Lihat Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah* Permendagri No 6 Tahun 1972. Dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa Yang dimaksud dengan tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Sebutan tanah negara dicantumkan dalam Pasal 28 ayat (1) Pasal 37 Pasal 41 ayat (1) dan pasal 49 ayat (2) *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043

²⁴⁹ Tanah Hak adalah tanah yang di atasnya telah melekat suatu jenis hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043 yaitu hak milik hak guna usaha hak guna bangunan hak pakai hak sewa hak membuka tanah hak memungut hasil hutan, dan hak hak lain

²⁵⁰ Lihat Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* Edisi Revisi 2005 (Jakarta Djambatan 2005) hal 186 disebutkan bahwa Ulayat artinya wilayah. Lihat juga Mulyono Sadyohutomo *Manajemen Kota Dan Wilayah Realita & Tantangan* Cetakan Pertama (Jakarta PT Bumi Aksara 2008) hal 90 disebutkan bahwa Tanah Ulayat adalah hamparan tanah yang secara hukum adat dimiliki bersama oleh warga masyarakat daerah tersebut sebagai bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Lihat Boedi Harsono *Op Cit* hal 185-186 disebutkan bahwa Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak Ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum

²⁵¹ Lihat Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 16 ayat (1) huruf b *Peraturan Pemerintah Tentang Perwakafan Tanah Milik* PP No 28 Tahun 1977 LN Tahun 1977 No 38 TLN No 3107 Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Lihat juga Boedi Harsono *Op Cit* hal 345 disebutkan bahwa Dengan diadikannya tanah Hak Milik suatu wakaf Hak Milik yang bersangkutan menjadi hapus. Tetapi tanahnya tidak menjadi tanah Negara melainkan memperoleh status yang khusus sebagai tanah wakaf yang diatur oleh *Hukum Agama Islam*. Jadi tanah wakaf adalah tanah Hak Milik yang diwakafkan untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam

Dalam hal asal tanahnya berasal dari tanah negara, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku maka Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum sebagai pihak yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Menteri Dalam Negeri

Dalam hal asal tanahnya berasal dari tanah hak atau tanah ulayat maka Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum sebagai pihak yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional

Atas permohonan tersebut maka Menteri Dalam Negeri maupun Badan Pertanahan Nasional akan memberikan **Hak Pakai** atas tanah dimaksud yang tercatat atas nama Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum

Sejak pembangunan jalan tol di Indonesia dimulai pada tahun 1974 hingga saat ini maka secara kronologis dasar hukum pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut adalah sebagai berikut

4.5.1.1 *Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960*²⁵²

Bahwa tanah Negara yang akan didayagunakan dengan Hak Pakai diperoleh dengan melalui ketentuan tertentu yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang²⁵³ Pendayagunaan tanah hak pakai untuk jangka waktu tertentu (sesuai dengan tujuan dan permohonan) dapat diperoleh dengan cuma-cuma.²⁵⁴ Hak Pakai yang diperoleh itu terhindar dari unsur-unsur pemerasan.²⁵⁵

Bahwa sesuai dengan subjeknya, objeknya dan peruntukannya, maka **jenis hak atas tanah tempat dibangunnya jalan tol adalah Hak Pakai**

²⁵² Indonesia *Undang Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043

²⁵³ *Ibid* Pasal 41 ayat (1)

²⁵⁴ *Ibid* Pasal 41 ayat (2)

²⁵⁵ *Ibid* Pasal 41-ayat (3)

4 5 1 2 *Permendagri Nomor 6 Tahun 1972*²⁵⁶

Menteri Dalam Negeri memberi keputusan mengenai permohonan pemberian hak pakai atas tanah negara, yang wewenangnya tidak dilimpahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah/Kepala Kecamatan²⁵⁷ Dalam mengeluarkan keputusannya itu dibutuhkan suatu Panitia yang disebut Panitia A yang bertugas untuk memeriksa permohonan tersebut²⁵⁸

Bahwa sesuai dengan subjeknya, objeknya dan peruntukannya, maka **jenis hak atas tanah tempat dibangunnya jalan tol adalah Hak Pakai**

4 5 1 3 *Inpres Nomor 9 Tahun 1973*²⁵⁹

Dalam instruksi yang pertama, antara lain disebutkan bahwa pencabutan hak hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar benar untuk kepentingan umum²⁶⁰

Dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1973 ini kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan²⁶¹

Selanjutnya ditentukan juga jenis jenis kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum dimana salah satunya adalah berupa **pekerjaan umum**²⁶²

²⁵⁶ Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah* Permendagri No 6 Tahun 1972

²⁵⁷ *Ibid* Pasal 12 angka 4

²⁵⁸ Panitia A atau Panitia Sembilan merupakan panitia yang beranggotakan sembilan orang pejabat pemerintah dari berbagai instansi yang bertugas memeriksa permohonan hak atas tanah

²⁵⁹ Indonesia *Instruksi Presiden Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Di Atasnya* Inpres No 9 Tahun 1973

²⁶⁰ Mengenai bunyi selengkapnya instruksi yang Pertama lihat Indonesia *Ibid* baca instruksi yang PERTAMA

²⁶¹ *Ibid* Pasal 1 ayat (1)

²⁶² *Ibid* Pasal 1 ayat (2)

Berdasarkan kepada pengertian kepentingan umum dan jenis jenis pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1973 ini maka **jalan tol memenuhi kriteria sebagai kepentingan umum** karena jalan tol merupakan kepentingan masyarakat luas seluruh lapisan masyarakat dan jalan tol merupakan salah satu bidang pekerjaan umum sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa pembangunan jalan tol di Indonesia dimulai pada tahun 1974

4.5.1.4 Keppres Nomor 55 Tahun 1993²⁶³

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ini kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat²⁶⁴ yang dibatasi dengan tiga kriteria, yaitu

- a Kegiatan pembangunannya dilakukan oleh pemerintah
- b Pembangunannya dimiliki oleh pemerintah
- c Tidak digunakan untuk mencari keuntungan²⁶⁵

Terhadap pengertian dan kriteria kepentingan umum tersebut dalam kaitannya dengan jalan tol penulis berpendapat sebagai berikut

- a Dari segi pengertian kepentingan umum jalan tol memenuhi unsur unsur dimaksud dalam arti bahwa semua orang (tanpa diskriminasi) boleh menggunakan jalan tol
- b Dari segi kriteria kepentingan umum jalan tol memenuhi kriteria pertama dan kedua, dimana pembangunan jalan tol yang dimulai dengan pengadaan tanah dan dilanjutkan dengan pembangunan konstruksi jalan tol penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah dan jalan tol itu sendiri adalah milik pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum
- c Mengenai kriteria yang ketiga, hal ini selalu menjadi perdebatan banyak pihak

²⁶³ Indonesia *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993

²⁶⁴ *Ibid* Pasal 1 angka (3)

²⁶⁵ *Ibid* Pasal 5 ayat (1)

Setelah jalan tol yang pertama, jalan tol Jagorawi selesai dibangun pada tahun 1978 maka pemerintah membentuk dan menunjuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Jasa Marga (Persero) selaku operator jalan tol yang wewenangnya meliputi pengumpulan tol pengaturan pemakaian jalan tol dan pengamanan jalan tol

Tidak dapat disangkal bahwa penggunaan jalan tol harus dibarengi dengan pembayaran atas sejumlah uang tol sesuai dengan besarnya tarif yang telah ditentukan oleh pemerintah Berbeda dengan jalan umum biasa yang tidak perlu membayar sejumlah uang kecuali hanya membayar pajak kendaraan bermotor yang dibayarkan sekali setahun oleh pemilik kendaraan bermotor

PT Jasa Marga (Persero) selaku operator jalan tol layaknya sebuah perusahaan perseroan terbatas berbentuk badan hukum memang mempunyai orientasi untuk mencari keuntungan Akan tetapi harus juga diingat bahwa PT Jasa Marga (Persero) dalam mencari keuntungan sama sekali tidak bisa dengan cara menaikkan tarif tol karena yang menentukan tarif tol adalah pemerintah Kalau ternyata PT Jasa Marga (Persero) berhasil menciptakan keuntungan pada akhir tahun buku yang diperoleh dengan cara efisiensi dan penghematan serta strategi perusahaan lainnya, tentunya hal itu adalah wajar saja Sebaliknya, kalau PT Jasa Marga (Persero) mengalami kerugian apa reaksi dari pemerintah dan masyarakat? Sudah pasti pemerintah dan masyarakat tidak akan percaya kalau PT Jasa Marga (Persero) mengalami kerugian

Selanjutnya, penulis bertanya, apakah ada infrastruktur milik pemerintah yang gratis di negara ini? Menurut pengamatan penulis satu satunya infrastruktur milik pemerintah dan yang dikelola langsung oleh pemerintah (dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum) yang boleh dibilang gratis adalah jalan umum biasa, dan irigasi Pemakaian atas jalan umum juga tidak bisa dibilang gratis seratus persen karena setiap tahun pemilik kendaraan bermotor diwajibkan membayar pajak kendaraan bermotor Lagi pula biaya untuk pembangunan jalan umum tersebut sebagian besar berasal dari pajak yang dibayarkan oleh warga negara, walaupun dalam kenyataannya tidak semua warga negara membayar pajak

Diluar jalan umum biasa dan irigasi semua infrastruktur milik pemerintah pasti dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan umum maupun perseroan terbatas Sekarang ini perusahaan umum apalagi perusahaan jawa

tan hampir tidak ada lagi semuanya telah berubah menjadi perseroan terbatas persero

Sebagai badan usaha, sudah pasti mempunyai tujuan untuk mencari keuntungan Apakah perusahaan umum kereta api (Perumka) boleh dikatakan tidak mencari keuntungan ? Kalau ternyata selama ini Perumka selalu merugi apakah itu karena tarifnya yang murah ataukah karena pejabatnya yang korupsi dan kondektur yang menerima langsung uang dari penumpang yang tidak membeli tiket di loketnya ? Kalau Perumka selalu merugi pemerintah ternyata selalu protes juga dan masyarakat juga selalu tidak percaya Apalagi Perumka sendiri sudah berubah status menjadi perseroan terbatas persero perubahan mana pasti didasari suatu pertimbangan dan mempunyai suatu tujuan yang tidak lain tidak bukan adalah untuk mencari keuntungan Penulis berpendapat bahwa unsur mencari keuntungan yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang menjalankan kepentingan umum tidak perlu lagi diperdebatkan

Berita terbaru menyatakan bahwa pemerintah akan membentuk sebuah perusahaan Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kereta api yang daerah operasinya di wilayah Jakarta Bogor Tangerang Bekasi (Jabotabek) dan diharapkan dapat beroperasi pada bulan Agustus 2008 ini²⁶⁶ Dalam operasionalnya, pemerintah akan melibatkan partisipasi swasta dalam kerangka kerjasama pemerintah swasta (KPS) sehingga pemerintah tidak sendirian terbebani Apabila proyek kerja sama ini sudah terbentuk maka PT Kereta Api Indonesia Daerah Operasi I hanya akan berkonsentrasi pada layanan kereta api antar kota, sedangkan untuk wilayah kota Jabotabek akan dilayani oleh perusahaan yang baru dibentuk dan diharapkan kualitas pelayanannya akan meningkat²⁶⁷ Dengan beroperasinya proyek baru ini diharapkan akan dapat mengatasi kemacetan di sekitar wilayah Jabotabek karena pengguna kendaraan pribadi akan memilih naik kereta api Jabotabek dengan sistem dan manajemen baru

²⁶⁶ Seputar Indonesia (Selasa 24 Juni 2008 hal 13)

²⁶⁷ *Ibid*

Penulis berpendapat bahwa proyek baru ini harus disambut dan didukung dengan baik karena memberikan harapan yang sangat besar bagi masyarakat banyak di wilayah Jabotabek yang selama ini sangat mendambakan kereta api yang nyaman dan aman sebagai moda angkutan massal dengan kapasitas yang tinggi

Sebagai kesimpulan penulis berpendapat bahwa kriteria berupa tidak digunakan untuk mencari keuntungan sangat tidak relevan harus diganti dengan kriteria berupa tarifnya harus ditentukan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena kalau badan usaha dimaksud selalu merugi siapa yang akan menanggung kerugian tersebut apakah harus pemerintah terus ? Lagi pula, dengan adanya tarif yang kompetitif maka pelayanan kepada masyarakat diharapkan menjadi meningkat. Justeru kalau badan usaha dimaksud selalu merugi karena tarif yang murah maka pelayanan kepada masyarakat banyak akan dikorbankan

Mengenai jenis jenis kepentingan umum yang disebutkan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tersebut tidak ada disebutkan jalan tol selain **jalan umum**

4 5 1 5 *Perpres Nomor 36 Tahun 2005* ²⁶⁸

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat ²⁶⁹ Bila dihubungkan dengan jalan tol maka pengertian kepentingan umum ini sudah meliputi jalan tol karena jalan tol merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Selanjutnya, salah satu dari sebanyak 21 (dua puluh satu) jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum adalah **jalan tol** ²⁷⁰

²⁶⁸ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005

²⁶⁹ *Ibid* Pasal 1 angka 5

²⁷⁰ *Ibid* Pasal 5

4 5 1 6 Perpres Nomor 65 Tahun 2006²⁷¹

Pengertian kepentingan umum dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tetap mengacu kepada pengertian kepentingan umum sebagaimana menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Jadi jalan tol termasuk dalam pengertian kepentingan umum. Selanjutnya salah satu dari sebanyak 7 (tujuh) jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum adalah **jalan tol**²⁷²

4 5 1 Dasar Hukum Penyelenggaraan Jalan Tol

Jalan sebagai salah satu prasarana perhubungan pada hakikatnya merupakan unsur penting dalam usaha pengembangan kehidupan bangsa dan pembinaan kesatuan dan persatuan bangsa untuk mencapai Tujuan Nasional. Dalam kerangka tersebut jalan mempunyai peranan yang penting dalam mewujudkan sasaran pembangunan nasional seperti pemerataan pembangunan dan hasil hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, serta dalam jangka panjang terciptanya landasan yang kuat untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri menuju suatu masyarakat Indonesia yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila.²⁷

Pemerintah mempunyai tugas melaksanakan pekerjaan yang menurut ukuran wajar tidak dapat ditangani sendiri oleh rakyat, antara lain pembinaan jaringan jalan. Oleh karena itu pada dasarnya jaringan jalan umum terbuka untuk lalu lintas umum tanpa adanya pungutan bagi pemakainya. Setiap pungutan perlu diatur dengan peraturan perundang-undangan. Adanya jalan tol yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar tol perlu dibatasi seketat mungkin yaitu hanya terbatas pa

²⁷¹ Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006

²⁷² *Ibid* Pasal 1 angka 4

⁷³ Indonesia *Undang-Undang Tentang Jalan* UU No 13 Tahun 1980 LN Tahun 1980 No 83 TLN No 3186 Penjelasan Umum angka 1

da daerah daerah yang telah menunjukkan tingkat perkembangan sedemikian rupa sehingga biaya pembangunan jalan tol tersebut dibebankan kepada pemakainya.

Jalan tol merupakan jaringan jalan umum yang menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga kepemilikan dan wewenang pemilikinya dan penyelenggaraan berada pada Pemerintah. Penyelenggaraan jalan tol meliputi semua kegiatan perwujudan sasaran pembinaan jalan tol dan kegiatan operasinya. Kegiatan operasi dimaksud meliputi pengumpulan tol pengaturan pemakaian dan pengamanan jalan tol usaha lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan jalan tol²⁷⁴

Adapun yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan jalan tol sejak jalan tol pertama beroperasi pada tahun 1978 adalah sebagai berikut

4.5.2.1 Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1978²⁷⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978 dan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 90/KMK.06/1978²⁷⁶ maka dibentuk PT Jasa Marga (Indonesia Highway Corporation)²⁷⁷

Maksud dan tujuan perseroan adalah mengusahakan jalan tol dalam rangka ikut serta menyelenggarakan pengembangan jaringan jalan untuk menjamin terpuhinya peran jalan dengan cara memanfaatkan dana/potensi terbuang terutama di daerah daerah yang telah menunjukkan perkembangan dengan kepadatan jasa distribusi yang tinggi pada jalan jalan tertentu kepadatan lalu lintas sudah mencapai

²⁷⁴ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 13 Tahun 1980 LN Tahun 1980 No 83 TLN No 3186 Penjelasan Pasal 13

²⁷⁵ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Penvertaan Modal Negara Republik Indonesia Dalam Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Pengelolaan Pemeliharaan Dan Pengeragaan Jaringan Jalan Tol Serta Ketentuan Ketentuan Pengusahaannya* PP No 4 Tahun 1978 LN No 4 Tahun 1978

²⁷⁶ Departemen Keuangan *Surat Keputusan Menteri Keuangan Tentang Penetapan Modal Perusahaan Perseroan (Persero) PT Di Bidang Jalan Tol* SK Menkeu No 90 /KMK.06/1978 tertanggal 27 Februari 1978

²⁷⁷ PT Jasa Marga (Indonesia Highway Corporation) didirikan berdasarkan Akta No 1 tertanggal 1 Maret 1978 yang kemudian diubah berdasarkan Akta No 187 tertanggal 19 Mei 1981 dan nama perseroan diubah menjadi PT Jasa Marga (Persero). Perubahan terakhir dilakukan dalam rangka Penawaran Umum Perdana berdasarkan Akta No 27 tertanggal 12 September 2007 dan nama perseroan menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Jasa Marga (Indonesia Highway Corporation) Tbk atau disingkat PT Jasa Marga (Persero) Tbk

suatu keadaan yang mengakibatkan biaya angkutan jauh melebihi biaya angkutan yang wajar sehingga meringankan beban pemerintah ²⁷⁸

Bidang usaha perseroan meliputi pengelolaan pemeliharaan dan pengadaan jalan tol termasuk pembinaan yang meliputi kegiatan kegiatan perancangan teknis pemeliharaan termasuk pengawasan dan pembangunan pemungutan/pengumpulan uang tol dan usaha lain yang selaras dengan maksud tujuan perseroan ²⁷⁹

Setelah jalan tol Jagorawi selesai dibangun oleh pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum pada tahun 1978 maka pemerintah menunjuk PT Jasa Marga (Persero) selaku operator jalan tol tersebut

4.5.2.2 UU Nomor 13 Tahun 1980 ²⁸⁰

Dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 1980 ini disebutkan bahwa jalan adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas ²⁸¹ Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum ²⁸² Selanjutnya disebutkan bahwa jalan tol adalah jalan umum yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar tol ²⁸³

Pemilikan dan hak penyelenggaraan jalan tol ada pada pemerintah ²⁸⁴ Atas usul Menteri Presiden menetapkan suatu ruas jalan sebagai jalan tol ²⁸⁵ Pemerintah menyerahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol kepada Badan Hukum Usaha Ne

²⁷⁸ Lihat Akta Pendirian PT Jasa Marga (Persero) Akta No 1 tertanggal 1 Maret 1978 Pasal 3

²⁷⁹ *Ibid* Pasal 4

²⁸⁰ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 13 Tahun 1980 LN Tahun 1980 No 83 TLN No 3186

²⁸¹ *Ibid* Pasal 1 huruf e

⁸ *Ibid* Pasal 1 huruf f

²⁸³ *Ibid* Pasal 1 huruf h

²⁸⁴ *Ibid* Pasal 13

²⁸⁵ *Ibid* Pasal 14

gara Jalan Tol yang didirikan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Penyerahan wewenang penyelenggaraan jalan tol tidak melepaskan tanggungjawab pemerintah terhadap jalan yang diserahkan penyelenggaraannya.²⁸⁶ Yang dimaksudkan dengan Badan Hukum Negara Jalan Tol dalam hal ini adalah PT Jasa Marga (Persero) yang didirikan pada tahun 1978 berdasarkan Akta Notaris Nomor 1 tanggal 1 Maret 1978.

4.5.2.3 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985²⁸⁷

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1985 ini antara lain disebutkan bahwa

Wewenang perencanaan teknis dan pembangunan Jalan Arteri pada jaringan jalan primer ada pada Menteri atau diserahkan kepada **badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol** [cetak tebal oleh penulis]²⁸⁸

Wewenang pemeliharaan Jalan Arteri pada jaringan Jalan Primer ada pada Menteri atau dilimpahkan dalam rangka tugas pembantuan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I atau **diserahkan kepada badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol** [cetak tebal oleh penulis]²⁸⁹

Selanjutnya disebutkan bahwa

Penyerahan wewenang pembinaan jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) kepada badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol dilakukan dengan syarat bahwa urusan sepenuhnya menjadi tanggungjawab badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol meliputi

- a Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol
- b Alat perlengkapannya adalah alat perlengkapan badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol

²⁸⁶ *Ibid* Pasal 17

²⁸⁷ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan* PP No 26 Tahun 1985 LN Tahun 1985 No 37 TLN No 3293

²⁸⁸ *Ibid* Pasal 37 ayat (1)

²⁸⁹ *Ibid* Pasal 38 ayat (1)

- c Sumber pembiayaannya dari badan usaha negara yang diserahi tugas pengelolaan Jalan Tol²⁹⁰

Yang dimaksudkan dengan badan usaha negara jalan tol dalam hal ini adalah PT Jasa Marga (Persero) yang didirikan pada tahun 1978 berdasarkan Akta Notaris Nomor 1 tanggal 1 Maret 1978

4.5.2.4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990²⁹¹

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1990 ini antara lain disebutkan bahwa jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum²⁹² Jalan tol adalah jalan umum yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar tol²⁹³

Jalan tol diselenggarakan dengan maksud untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan dengan dana yang berasal dari pemakai jalan²⁹⁴ Tujuan penyelenggaraan jalan tol adalah untuk meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya²⁹⁵

Pembangunan jalan tol diselenggarakan oleh pemerintah yang pelaksanaannya untuk sebagian atau seluruhnya diserahkan kepada badan²⁹⁶ Penyelenggaraan jalan tol dapat dilakukan oleh badan²⁹⁷ bekerjasama dengan pihak lain²⁹⁸ berdasarkan

²⁹⁰ *Ibid* Pasal 39 ayat (2)

²⁹¹ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 8 Tahun 1990 LN Tahun 1990 No 12 TLN No 3405

²⁹² *Ibid* Pasal 1 angka 2

²⁹³ *Ibid* Pasal 1 angka 3

²⁹⁴ *Ibid* Pasal 2 ayat (1)

²⁹⁵ *Ibid* Pasal 2 ayat (2)

²⁹⁶ *Ibid* Pasal 10

²⁹⁷ *Ibid* Pasal 38 ayat (1)

²⁹⁸ *Ibid* Pasal 38 ayat (3)

izin Menteri²⁹⁹ Yang dimaksudkan dengan badan adalah Badan Usaha Milik Negara Jalan Tol yang diserahkan wewenang penyelenggaraan jalan tol dalam hal ini PT Jasa Marga (Persero)⁰⁰

Yang dimaksud dengan pihak lain dalam hal ini adalah perusahaan swasta Jadi PT Jasa Marga (Persero) dapat bekerjasama dengan perusahaan swasta untuk menyelenggarakan jalan tol berdasarkan izin Menteri Pekerjaan Umum

4 5 2 5 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004³⁰¹

Dalam Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 ini antara lain disebutkan bahwa

Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas yang berada pada permukaan tanah di atas permukaan tanah di bawah permukaan tanah dan/atau air serta di atas permukaan air kecuali jalan kereta api jalan lori dan jalan kabel⁰²

Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum³⁰ Sedangkan jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol³⁰⁴

Wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada pemerintah³⁰⁵ yang meliputi pengaturan pembinaan perusahaan dan pengawasan jalan tol⁰⁶ Sebagian

²⁹⁹ *Ibid* pasal 38 ayat (4)

³⁰⁰ *Ibid* Pasal 1 angka 8

³⁰¹ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4444

³⁰ *Ibid* Pasal 1 angka 4

³⁰³ *Ibid* Pasal 1 angka 5

³⁰⁴ *Ibid* Pasal 1 angka 7

³⁰⁵ *Ibid* Pasal 45 ayat (1)

³⁰⁶ *Ibid* Pasal 45 ayat (2)

wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol³⁰⁷

Pengusahaan jalan tol dilakukan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik swasta³⁰⁸

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004 ini maka terjadi perubahan mendasar dalam usaha jalan tol dimana PT Jasa Marga (Persero) mempunyai status dan kedudukan yang sama dengan perusahaan swasta yang bergerak dalam jalan tol yaitu sama sama sebagai operator jalan tol dan/atau sebagai badan usaha jalan tol Jadi perusahaan swasta dapat berdiri sendiri (tanpa perlu bekerjasama dengan PT Jasa Marga) sebagai operator jalan tol maupun sebagai badan usaha jalan tol yang membangun jalan tol Peran PT Jasa Marga (Persero) sebagai regulator telah diambil alih oleh Badan Pengatur Jalan Tol

4526 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005³⁰⁹

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 ini antara lain disebutkan bahwa jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum³¹⁰ Sedangkan jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol³¹¹

Wewenang penyelenggaraan jalan tol berada pada pemerintah³¹² yang meliputi pengaturan pembinaan, pengusahaan dan pengawasan jalan tol³¹³ Sebagian

³⁰⁷ *Ibid* Pasal 45 ayat (3)

³⁰⁸ *Ibid* Pasal 50 ayat (4)

³⁰⁹ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489

³¹⁰ *Ibid* Pasal 1 angka 1

³¹¹ *Ibid* Pasal 1 angka 2

³¹² *Ibid* Pasal 3 ayat (1)

³¹³ *Ibid* Pasal 3 ayat (2)

wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol³¹⁴

Perubahan yang penting dalam ketentuan yang baru ini di antaranya adalah wewenang penyelenggaraan jalan tol tetap berada pada Pemerintah tetapi khusus untuk jalan tol yang mempunyai kelayakan ekonomi dan finansial memadai diprioritaskan kepada badan usaha, jalan tol dimungkinkan dibangun walaupun tidak ada jalan alternatif proses pelelangan secara terbuka dan transparan termasuk untuk jalan tol yang merupakan prakarsa badan usaha.

4 6 Peran PT Jasa Marga (Persero) Dalam Operasional Jalan Tol

Sejak jalan tol Jagorawi pertama kali dioperasikan pada tahun 1978 maka PT Jasa Marga (Persero) sudah ditunjuk oleh pemerintah selaku operator jalan tol tersebut. Dalam sejarahnya kemudian PT Jasa Marga (Persero) selain selaku operator pemerintah juga menugaskannya selaku regulator. Kemudian dalam rangka reformasi birokrasi dan persaingan usaha yang sehat maka PT Jasa Marga (Persero) kembali kepada fungsinya semula yaitu selaku operator jalan tol.

4 6 1 Pembentukan PT Jasa Marga (Persero)

Pembentukan PT Jasa Marga (Persero) pada mulanya tidak terlepas dari Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978³¹⁵ yaitu dalam rangka operasionalisasi jalan tol Jagorawi sebagai jalan tol pertama di Indonesia.

PT Jasa Marga (Persero) pada awal terbentuk yang mengemban tugas pokok dari pemerintah di bidang perusahaan jalan tol yang meliputi kegiatan pengumpulan uang tol dan pemeliharannya, adalah suatu perseroan terbatas berbentuk badan hukum Indonesia dan berkedudukan serta berkantor pusat di Jakarta. Badan Hukum

³¹⁴ *Ibid* Pasal 3 ayat (3)

³¹⁵ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Penyerahan Modal Negara Republik Indonesia Dalam Pendirian Perusahaan (Persero) Di Bidang Pengelolaan, Pemeliharaan Dan Pengadaan Jalan Tol Serta Ketentuan Ketentuan Pengusahaannya* PP No 4 Tahun 1978 LN No 4 Tahun 1978

ini didirikan dan berdiri secara sah menurut hukum negara Republik Indonesia dimana anggaran dasar serta perubahannya telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia ¹⁶

4.6.2 PT Jasa Marga (Persero) Selaku Operator Tunggal Jalan Tol

Sejak pertama kali dibentuk pada tahun 1978 sampai tahun 1990 PT Jasa Marga (Persero) bertindak sebagai satu satunya perusahaan yang mengoperasikan jalan tol artinya jalan tol menjadi hak monopoli PT Jasa Marga (Persero) sementara pihak swasta tidak diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam penguasaan jalan tol Hal ini menjadi sorotan banyak pihak karena tidak sesuai dengan asas partisipatif dalam pembangunan dan bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi

4.6.3 PT Jasa Marga (Persero) Selaku Operator Dan Regulator Jalan Tol

Sejak tanggal 15 Juni 1982 tugas PT Jasa Marga (Persero) menjadi bertambah dengan bidang pembangunan/pengadaan jalan tol termasuk penyediaan dana rupiah ¹⁷ Dengan penambahan tugas ini maka PT Jasa Marga (Persero) berwenang membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam rangka kerja sama pembangunan dan pengoperasian jalan tol

Hal tersebut di atas membawa konsekuensi hukum bahwa PT Jasa Marga (Persero) selaku pihak yang mendapat Kuasa Penyelenggaraan Jalan Tol dari pemerintah berwenang membuat peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Direksi peraturan mana mengikat bagi semua perusahaan yang menjadi mitra PT Jasa Marga (Persero) dalam pembangunan dan operasional jalan tol Konsekuensi lainnya adalah

³¹⁶ PT Jasa Marga (Persero) didirikan berdasarkan Akta Nomor 1 tanggal 1 Maret 1978 yang dibuat dihadapan Kartini Mulyadi Sarjana Hukum Notaris di Jakarta dan anggaran dasarnya diubah untuk pertama kali dengan Akta No 187 tanggal 19 Mei 1981 yang dibuat dihadapan notaris yang sama Diumumkan untuk pertama kalinya dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 10 September 1982 No 73 Tambahan Berita Negara No 1138

³¹⁷ Lihat Departemen Keuangan Republik Indonesia *Surat Keputusan Menteri Keuangan No 868/MK 011/1981* Lihat juga Departemen Pekerjaan Umum Republik Indonesia *Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No 010202 tanggal 15 Juni 1982*

bahwa disamping sebagai kuasa pemerintah sebagai penyelenggara jalan tol maka PT Jasa Marga (Persero) juga sebagai pemilik saham pada perusahaan lain yang bergerak sebagai operator jalan tol Status sebagai regulator dan operator ini membuat PT Jasa Marga (Persero) tidak terhindar dari masalah *conflict of interest* yang tentunya dapat menimbulkan kerugian bagi Pemerintah PT Jasa Marga (Persero) maupun perusahaan mitra

4.6.4 PT Jasa Marga (Persero) Dan Swasta Selaku Operator Jalan Tol

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004³¹⁸ dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005³¹⁹ maka pengusahaan jalan tol dilakukan oleh pemerintah dan/atau swasta Dengan ketentuan yang baru ini maka pihak swasta secara mandiri tanpa harus bekerja sama dengan PT Jasa Marga (Persero) berhak mengoperasikan jalan tol Hal ini berarti bahwa PT Jasa Marga (Persero) mempunyai status dan kedudukan yang sama dengan perusahaan swasta yang bergerak dalam usaha jalan tol

4.7 Badan Pengatur Jalan Tol

Suatu hal yang baru sejak berlakunya Undang Undang Nomor 38 Tahun 2004³²⁰ dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005³²¹ adalah beralihnya fungsi regulator yang selama ini dipegang oleh PT Jasa Marga (Persero) kepada Badan Pengatur Jalan Tol³²²

³¹⁸ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4441 Pasal 43 ayat (2) dan Pasal 50 ayat (4)

³¹⁹ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 19 ayat (2)

³²⁰ Indonesia *Undang Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4441 Pasal 45

³²¹ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 3 ayat (3) Pasal 72 85

³²² Badan Pengatur Jalan Tol dibentuk berdasarkan *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Badan Pengatur Jalan Tol* Permen PU No 295/PRT/M/2005 tanggal 28 Juni 2005

Adapun tugas dan fungsi Badan Pengatur Jalan Tol adalah

- a Merekomendasikan tarif awal dan penyesuaian tarif tol kepada Menteri
- b Melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri
- c Melakukan pengambilalihan hak sementara pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya
- d Melakukan persiapan pengusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial studi kelayakan dan penyusunan amdal
- e Melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka
- f Membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari Badan Usaha dan membuat mekanisme penggunaannya
- g Memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan Badan Usaha dan
- h Melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri³²³

4.8 Pihak Yang Terlibat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol adalah

- a Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum selaku pihak yang memerlukan tanah yang selanjutnya sebagai pemilik tanah jalan tol

³²³ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 75 ayat (1) Lihat juga Departemen Pekerjaan Umum *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Badan Pengatur Jalan Tol* Permen PU No 295/PRT/M/2005 tanggal 28 Juni 2005 Pasal 6

- b Panitia Pengadaan Tanah selaku pihak yang melaksanakan proses pengadaan tanah dan
- c Pihak warga masyarakat pemilik tanah selaku pihak yang melepaskan hak atas tanahnya, yang akan menerima ganti rugi dari pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum

4 9 Pihak Yang Terlibat Dalam Pembangunan Jalan Tol

Adapun pihak yang terlibat dalam pembangunan jalan tol adalah

- a Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum selaku pihak penyelenggara dan pemilik jalan tol
- b Badan Pengatur Jalan Tol selaku badan yang mempunyai wewenang untuk melakukan sebagian wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan perusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol
- c Badan Usaha Jalan Tol selaku pihak yang bergerak dalam perusahaan jalan tol dapat berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha milik swasta.

4 10 Maksud Dan Tujuan Penyelenggaraan Jalan Tol

4 10 1 Maksud penyelenggaraan jalan tol

Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan ³²⁴

4 10 2 Tujuan penyelenggaraan jalan tol

Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya ³²⁵

³²⁴ Indonesia *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489 Pasal 2 ayat (1)

^{3 5} *Ibid* Pasal 2 ayat (2)

4 10 3 Alasan penyelenggaraan jalan tol

Sebagai dasar alasan atau motif untuk pembiayaan jalan raya atas dasar sistem *toll road* tersebut antara lain adalah sebagai berikut ²⁶

- a Karena terdapatnya keadaan keuangan pemerintah yang tak mencukupi untuk membuat sistem jalan yang akan dapat mengimbangi *road traffic* serta kemajuan teknologi dalam alat alat pengangkutan
- b Karena sungguhpun ada tersedia anggaran belanja negara/dana dana pemerintah pusat yang cukup besar untuk pembuatan dan pemeliharaan jalan tetapi karena dana keuangan tersebut harus dibagi bagi tersebar secara lokal sehingga tak begitu berarti besarnya untuk membuat dan memelihara jalan secara keseluruhannya
- c Jalan tol tersebut akan dapat menciptakan kesempatan kerja yang cukup besar terutama dalam kegiatan ke PU an dalam masa depresi atau kegiatan ekonomi yang sedang menurun

4 10 4 Keberatan terhadap penyelenggaraan jalan tol

Ada berbagai keberatan atau kelemahan kelemahan dari adanya sistem jalan tol tersebut Mereka yang tidak setuju dengan sistem jalan secara tol tersebut mengajukan keberatan keberatan yang antara lain sebagai berikut ³²⁷

- a Jalan tol tersebut akan dapat mengakibatkan adanya duplikasi dari investasi jalan karena adanya jalan tol tersebut kebanyakannya kira kira paralel dengan jalan bebas (*free road*) yang mana harus dipertahankan terutama untuk melayani keperluan lalu lintas lokal
- b Menyebabkan adanya tendensi untuk mengabaikan perbaikan atau pemeliharaan jalan bebas (*free road*) Hal ini mengakibatkan pilihan bukan antara *free road* dengan *toll road* tetapi antara jalan bebas yang buruk dan tak memadai dengan jalan tol yang kondisinya baik

³² Rustian Kamaluddin *Ekonomi Transportasi Karakteristik, Teori Dan Kebijakan* Cetakan Pertama (Jakarta Ghalia Indonesia 2003) hal 61

³²⁷ *Ibid* hal-61

- c Jalan tol hanya secara relatif dapat mengurangi lalu lintas yang penuh sesak (*congested traffic*) karena kebanyakan jalan tol tersebut tidak sampai ke pusat kota kota di mana lalu lintas adalah padat dan penuh sesak
- d Adanya *extra cost* yang perlu dikeluarkan jika jalan jalan (*high ways*) dibiayai dengan cara tol ini yaitu yang timbul dari hal hal lain
 - d 1 bunga yang harus dibayar kepada modal pinjaman atau obligasi yang dikeluarkan untuk membiayai jalan tol tersebut
 - d 2 ongkos untuk mengumpulkan tol (pajak) dan biaya lainnya yang terkait adalah cukup mahal

4 10 5 Dukungan terhadap penyelenggaraan jalan tol

Para penyokong adanya sistem *toll road* untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan mengemukakan keuntungan-keuntungan sistem ini yang antara lain adalah sebagai berikut³²⁸

- a Bagaimanapun juga jalan tol akan dapat mengurangi lalu lintas yang penuh sesak (*congested traffic*) kecelakaan dan bahaya-bahaya lainnya yang sering terjadi pada *free road* akibat jalan yang penuh sesak tersebut
- b Segi-segi pertimbangan ekonomi dan finansial biasanya adalah sehat karena bank-bank atau badan keuangan lainnya yang diserahi tugas untuk membiayainya tidak akan suka (bersedia) membiayainya jika seandainya proyek tersebut tidak sehat atau tidak *feasible* seperti tidak *self liquidating*
- c Jalan tol itu sebetulnya hampir sama saja dengan *free road* di mana jalan bebas ini pada hakikatnya tidak bebas sebebaskan termasuk juga dalam pemakaiannya (ingat tentang adanya ketentuan kelas jalan untuk pemakaian jalan)
- d Beban keuangan negara dapat diringankan atau dikurangi yaitu dalam hal membuat atau memelihara jalan karena adanya pembiayaan dengan sistem pembiayaan *toll road* tersebut

³²⁸ *Ibid* hal 62

4 11 Masalah Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

Mengenai masalah hukum dalam pengadaan tanah Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan menyatakan sebagai berikut ³²⁹

Di perkotaan sengketa tanah umumnya dipicu oleh meningkatnya arus urbanisasi pembangunan proyek proyek infrastruktur berskala besar politik pertanahan (seperti menggusur warga miskin perkotaan dari tanah berlokasi strategis untuk kepentingan pembangunan proyek komersil banyak berakhir pada penggusuran paksa masyarakat miskin di perkotaan

Pembangunan infrastruktur jalan tol memerlukan tanah dalam jumlah yang sangat luas dan melibatkan banyak warga masyarakat sebagai pemilik atas tanah yang akan dibebaskan Tanah yang dibebaskan tersebut terdiri dari tanah kebun tanah sawah tanah kosong rumah warga, gedung perkantoran milik swasta maupun pemerintah gedung sekolah puskesmas dan lain lain

Sepanjang tanah atau gedung tersebut milik pemerintah maka tidak ada kendala dalam proses pembebasannya. Sebaliknya pembebasan terhadap tanah milik warga tidak selamanya berjalan dengan lancar karena pada dasarnya warga tidak setuju atau tidak berkenan kalau tanah atau rumahnya digusur karena terkena pembangunan jalan tol

Dengan adanya penyuluhan dan sosialisasi yang intensif yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah bersama sama dengan Pemerintah maka pada akhirnya warga walaupun sebagian warga dengan terpaksa mengiklaskan tanahnya dan/atau rumahnya dilepaskan atau diserahkan untuk pembangunan jalan tol tentunya dan seharusnya dengan mendapatkan ganti rugi yang layak dan memadai

Secara umum, masalah masalah hukum yang timbul sehubungan dengan proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol adalah sebagai berikut

³²⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*—Edisi Pertama Cetakan Pertama (Jakarta—PT RajaGrafindo Persada—2008)—hal—3 4—

4 11 1 Sengketa Mengenai Harga Tanah³³⁰

Sudah menjadi rahasia umum dan dapat diterima oleh akal sehat apabila ada proyek pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol maka para pemilik tanah menginginkan agar tanahnya diberikan ganti rugi dengan harga tinggi jauh di atas harga Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) bahkan harga pasar setempat

Sementara itu Departemen Pekerjaan Umum selaku instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengharapkan agar harga tanah tidak terlalu jauh di atas harga NJOP. Jika sampai terjadi perbedaan harga tanah yang terlalu jauh antara yang diajukan oleh pemilik tanah dengan yang diajukan oleh pemerintah maka hal tersebut sangat berpotensi menjadi faktor penghambat proses pengadaan tanah tersebut. Mudah mudahan dengan adanya lembaga baru berupa Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah³³¹ yang terlibat dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, persoalan mengenai harga tanah dapat diatasi dengan baik tidak perlu menjadi sengketa di pengadilan seperti yang sering terjadi selama ini

4 11 2 Sengketa Mengenai Luas Tanah³³²

Tidak jarang terjadi bahwa luas tanah yang ditentukan oleh Panitia Pengadaan Tanah ternyata berbeda dengan luas tanah yang sebenarnya. Pemilik tanah mengklaim bahwa luas tanah miliknya yang terkena proyek lebih luas dari yang telah ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Hal ini sering menjadi sengketa di pengadilan karena tidak dapat diselesaikan secara musyawarah

³³⁰ Salah satu contoh adalah kasus *Miad bin Kemad cs v Direktorat Jenderal Bina Marga cs No 128/Pdt G/2006/PN Bks*

³³¹ Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 12 dan Pasal 15 dan *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Pasal 15

³³² Salah satu contoh adalah kasus *PT Jasa Marga v Ahli waris alm Achmad Prpto W No 623/Pdt G/2005/PN Jak.Sel*

4.11.3 Sengketa Mengenai Kepemilikan³³³

Masalah kepemilikan sering menjadi persoalan yang pelik dalam proses pengadaan tanah. Berdasarkan data yang ada, Panitia Pengadaan Tanah telah menetapkan bahwa tanah tersebut adalah milik A sehingga kepada A telah diberikan uang ganti rugi. Namun beberapa lama kemudian dengan membawa data dan bukti yang tidak kalah kuat B datang mengajukan keberatan kepada Panitia Pengadaan Tanah dan mengklaim bahwa dia adalah pemilik yang sebenarnya atas tanah tersebut.

Masalah kepemilikan atas tanah sering tidak dapat diselesaikan secara musyawarah dan akhirnya diselesaikan melalui jalur hukum di pengadilan.

Memang dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 10 ayat (2) dan ayat (3) dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 10 ayat (2) dan (3) sudah ada diberikan jalan keluar bila terjadi ketidaksepakatan mengenai harga tanah maupun bila terjadi sengketa kepemilikan yaitu dengan cara menyetipkan uang ganti rugi ke pengadilan negeri setempat yang lazim disebut sebagai konsinyasi.

Terhadap lembaga konsinyasi ini Boedi Harsono menyatakan sebagai berikut⁴

Istilah konsinyasi dalam Keppres adalah tidak tepat karena lembaga *aan bod van gerede betaling* yang diikuti dengan *consignatie* adalah cara penyelesaian utang piutang antara debitur dan kreditur.

Selanjutnya Arie Sukanti Hutagalung menambahkan sebagai berikut⁵

Sedangkan dalam Keppres 55/1993 tidak ada hubungan hukum antara kreditor debitur melainkan hubungan hukum antara pihak yang memerlukan tanah dengan masyarakat yang terkena pembangunan.

³³³ Salah satu contoh adalah kasus *R. Doddv Artioso Gudo v Departemen Pekerjaan Umum cs No. 09/Pdt G/2005/PN Pwk*.

³³⁴ Boedi Harsono *Hukum Agraria Nasional Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* Jilid I Cetakan Kedelapan (Jakarta Djambatan 1999) sebagaimana dikutip Arie Sukanti Hutagalung *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* Cetakan Pertama (Jakarta Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia 2005) hal 167.

³³⁵ Arie Sukanti Hutagalung *Ibid*.

Selanjutnya Arie Sukanti Hutagalung menyarankan sebagai berikut

Untuk memberi wadah lembaga konsinyasi tersebut maka dalam RPP [Rancangan Peraturan Pemerintah] dikonstruksikan jika tanah bangunan tanah dan atau benda benda lain yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama sama oleh beberapa orang sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan setelah ada panggilan 3 (tiga) kali selanjutnya diakhiri dengan pengumuman di Kantor Kecamatan dan Kantor Kelurahan/Desa setempat maka kompensasi yang menjadi hak orang yang tidak diketemukan tersebut diberikan dalam bentuk uang oleh pihak yang memerlukan tanah dan disimpan dalam suatu rekening yang dikelola oleh Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II

Dengan disimpannya uang tersebut dalam suatu rekening yang dikelola oleh Bupati/Walikota, diharapkan bahwa suatu saat pihak yang berhak atas uang tersebut dapat juga memperoleh bunganya selama disimpan dalam rekening dimaksud jangan seperti yang selama ini terjadi dimana uang yang dikonsinyasikan ke pengadilan negeri apabila diambil oleh yang berhak ternyata tidak mendapatkan bunga.

4 12 Perkara Jalan Tol Di Pengadilan

Dari sekian banyak perkara perkara yang melibatkan Pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum dan/atau PT Jasa Marga (Persero) sehubungan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol berikut ini disampaikan secara ringkas beberapa perkara dimaksud

a Kasus Natigoi Panjaitan v Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Tangerang cs No 60/Pdt G/2002/PN Tng^{3 6}

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

³³⁶ Lihat Prospektus PT Jasa Marga (Persero) yang diterbitkan pada tanggal 5 Nopember 2007 di Jakarta dalam rangka Penawaran Umum Saham Perdana yang akan dicatatkan pada PT Bursa Efek Jakarta (sekarang PT Bursa Efek Indonesia) hal 77

Pengadilan Negeri Tangerang dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 1 500 000 000 (satu miliar lima ratus juta rupiah) dan ganti rugi immateril sebesar Rp 500 000 000 (lima ratus juta rupiah)

Dalam tingkat banding Pengadilan Tinggi Bandung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Tangerang sementara Mahkamah Agung juga menolak permohonan kasasi dari Para Tergugat

Terhadap putusan kasasi di atas Para Tergugat telah mengajukan Peninjauan Kembali dan hingga saat ini belum ada putusannya

b *Kasus Siti Supartini cs v Bupati Tangerang cs No 202/Pdt G/2003/ PN Tng*⁷

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Tangerang dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 9 400 000 000 (sembilan miliar empat ratus juta rupiah) dan ganti rugi immateril sebesar Rp 1 000 000 000 (satu miliar rupiah)

Dalam tingkat banding Pengadilan Tinggi Bandung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Tangerang sementara dalam tingkat kasasi Mahkamah Agung juga menolak permohonan kasasi dari Para Tergugat

Terhadap putusan kasasi tersebut Para Tergugat telah mengajukan Peninjauan Kembali dan hingga saat ini belum ada putusannya

c *Kasus Ny Muisah v PT Jasa Marga (Persero) cs No 1081/Pdt G/2006/ PN Jak Sel*³³⁸

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

³³⁷ *Ibid*

³³⁸ *Ibid*

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 2 358 000 000 (dua miliar tiga ratus lima puluh delapan juta rupiah)

Terhadap putusan tersebut Tergugat telah mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dan hingga saat ini belum ada putusan banding

d *Kasus Miad Bin Kemad cs v Direktorat Jenderal Bina Marga cs No 128/Pdt G/2006/PN Bks*³³⁹

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Bekasi dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 8 750 000 000 (delapan miliar tujuh ratus lima puluh juta rupiah)

Terhadap putusan tersebut Para Tergugat telah mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Bandung dan hingga saat ini belum ada putusan banding

e *Kasus Amsu cs v PT Jasa Marga (Persero) cs No 67/Pdt G/2004/PN Tng*

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Tangerang dalam putusannya menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya Dalam tingkat banding Pengadilan Tinggi Bandung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Tangerang tersebut

Terhadap putusan banding di atas Penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan hingga saat ini belum ada putusan kasasi

³³⁹ *Ibid* hal 78

f *Kasus Mustafa Rachman v PI Jasa Marga (Persero) No 188/Pdt/2005/PN Jak Tim*

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Jakarta Timur dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi materil sebesar Rp 15 007 500 000 (lima belas miliar tujuh juta lima ratus ribu rupiah) dan immateril sebesar Rp 1 000 000 000 (satu miliar)

Dalam tingkat banding Pengadilan Tinggi DKI Jakarta membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tersebut dan mengadili sendiri dengan putusan menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima, dengan alasan karena kurang pi hak Terhadap putusan banding ini Penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan hingga saat ini belum ada putusan kasasi

g *Kasus R Doddy Artioso Gudo v Departemen Pekerjaan Umum cs No 09/Pdt G/2005/PN Pwk*

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Purwakarta dalam putusannya menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya Pengadilan Tinggi Bandung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Purwakarta tersebut Terhadap putusan banding ini Penggugat telah mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan hingga saat ini belum ada putusan kasasi

h *Kasus Acintya Anggita Dewi v Departemen Pekerjaan Umum cs No 737/Pdt/2005/PN Jak Sel*

Penggugat mengajukan gugatan ganti rugi sehubungan dengan tanah milik Penggugat yang terkena jalan tol akan tetapi Penggugat tidak mendapatkan ganti rugi

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam putusannya mengabulkan gugatan Penggugat dan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 5 000 000 000 (lima miliar rupiah)

Terhadap putusan di atas Para Tergugat telah mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi DKI Jakarta dan hingga saat ini belum ada putusan banding

Dari sekian banyak perkara pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol yang masuk ke pengadilan sebagaimana telah disebutkan di atas ternyata tidak satupun perkara dimaksud yang materinya berupa penolakan proses pengadaan tanah dan/atau pembangunan jalan tol dengan alasan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol bukan merupakan kepentingan umum. Singkatnya masyarakat tidak menolak pembangunan jalan tol dengan syarat masyarakat mendapat uang ganti rugi yang layak dan memadai

Masyarakat sebagai pemilik tanah yang mengajukan gugatan ke pengadilan hanya menuntut ganti rugi karena tanah miliknya sudah dibebaskan akan tetapi yang bersangkutan belum mendapatkan uang ganti rugi dari pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum

Masyarakat sebagai pemilik tanah tidak pernah mempermasalahkan apakah jalan tol merupakan kepentingan umum atau tidak. Bagi masyarakat pemilik tanah yang penting adalah tanah mereka dibayar ganti ruginya dengan harga yang layak dan memadai

Terhadap sikap masyarakat pemilik tanah tersebut di atas penulis berpendapat bahwa masyarakat sudah sadar dan mengetahui dari Panitia Pengadaan Tanah yang melakukan penyuluhan dan sosialisasi tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, bahwa jalan tol adalah merupakan kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam peraturan yang berlaku

Hingga saat ini juga, belum ada masyarakat yang mengajukan permohonan hak uji materil dan/atau formil kepada Mahkamah Agung terhadap peraturan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006) yang menyebutkan bahwa jalan tol termasuk dalam kategori kepentingan umum

Dari contoh kasus di atas penulis berkesimpulan bahwa masyarakat setuju dan menerima bahwa jalan tol merupakan kepentingan umum

Hal ini tentu berbeda dengan kasus kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselesaikan melalui pengadilan sebagaimana dijelaskan berikut ini

4.13 Perkara Tentang Kepentingan Umum Di Pengadilan Indonesia

a *Kasus Arief Wirasana cs v Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No 627/1969 G*³⁴⁰

Para Penggugat adalah pemilik/penyewa/penghuni rumah rumah yang berada di komplek YenPin seluas ± 10 000 m² Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No 11/9/25/1969 areal komplek YenPin diperuntukkan sebagai daerah pelaksanaan pembangunan hotel dan bangunan lainnya yang erat hubungannya dengan hotel dan untuk itu Para Penggugat dilarang memindahkan haknya kepada pihak lain demikian juga untuk melakukan perubahan dan perbaikan

Dalam gugatannya, Para Penggugat menyatakan bahwa Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 11/9/25/1969 tersebut merupakan suatu pencabutan (*on teigening*) hak atas tanah dan benda benda yang ada di atasnya, tetapi dilakukan tanpa memenuhi persyaratan yang telah ditentukan undang undang Para Penggugat juga menyatakan bahwa suatu pencabutan hak atas tanah hanya boleh dilakukan dalam keadaan yang memaksa atau untuk kepentingan umum

Pengadilan Negeri Jakarta yang memeriksa perkara ini dalam Putusan Sementara memenangkan Para Penggugat dengan pertimbangan hukum antara lain

- Bahwa dalam diktum ketiga Surat Keputusan Tergugat merupakan pencabutan sebagian hak

Sementara itu tidak ada undang undang yang memberikan wewenang kepada Tergugat untuk melakukan pencabutan hak tersebut baik seluruhnya maupun sebagian

Kewenangan untuk mencabut hak atas tanah hanya dimiliki oleh Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961

³⁴⁰Lihat Herman Slaats-*et al-Op-Cit-* hal-79

Dari kasus di atas dapat disimpulkan 3 (tiga) hal yaitu sebagai berikut

- *Pembangunan hotel bukan merupakan kepentingan umum*
- *Gubernur tidak berwenang untuk melakukan pencabutan hak atas tanah Sesuai Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 wewenang untuk melakukan pencabutan hak atas tanah ada di tangan Presiden*
- *Pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilaksanakan dengan alasan kepentingan umum*

b *Kasus Soritoan Harahap v Yayasan Pulo Mas cs No 1631 K/Sip/1974*³⁴¹

Soritoan Harahap menggugat Yayasan Pulo Mas sebagai Tergugat I dan Pemerintah RI cq Gubernur DKI Jakarta cq Walikota Jakarta Timur sebagai Tergugat II

Pengadilan Negeri Jakarta Utara Timur yang memeriksa perkara ini memutuskan bahwa perumahan yang akan dibangun oleh Tergugat I walaupun sesuai dengan peruntukan Rencana Pemerintah DKI Jakarta, tidaklah dapat diartikan demi kepentingan umum menurut Undang Undang Nomor 20 Tahun 1961 jo Inpres Nomor 9 Tahun 1973 Pertimbangan hukum Pengadilan Negeri antara lain

Bila bangunan rumah sudah selesai kelak akan dijual kepada umum secara perdagangan dalam arti pertimbangan untung rugi

Bilamana rumah sudah terjual kepada pembeli diperkenankan memperoleh hak atas tanah

Pada tingkat banding Pengadilan Tinggi DKI Jakarta membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara-Timur dengan pertimbangan hukum antara lain

Penguasaan tanah oleh Pemerintah DKI Jakarta atas dasar SK Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK VI/9/ Ka/64 tanggal 10 April 1964 adalah sah

Yayasan Pulo Mas telah diberi wewenang oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk melakukan pengosongan tanah dan bangunan bangunan yang ada di atasnya

Bagi mereka yang meninggalkan tanah dan bangunan itu telah disediakan tempat penampungan disertai biaya pindah

³⁴¹ Lihat Herman Slaats *et al Ibid* hal 80 81

Pada tingkat kasasi Mahkamah Agung membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi dan menguatkan Putusan Pengadilan Negeri dengan pertimbangan hukum antara lain

Penguasaan tanah dan bangunan sebagaimana yang dimaksud dalam SK Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK/9/Ka/64 pada hakekatnya adalah pencabutan hak

Keputusan Menteri tersebut harus diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkannya atau ditolaknya suatu permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dari kasus di atas dapat disimpulkan 3 (tiga) hal yaitu sebagai berikut

- *Pembangunan perumahan yang diperuntukkan bagi masyarakat bukan merupakan kepentingan umum*
- *Gubernur (walaupun sudah mendapat Surat Keputusan dari Menteri) tidak berwenang untuk melakukan pencabutan hak atas tanah Sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 kewenangan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah ada di tangan Presiden*
- *Pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilakukan dengan alasan kepentingan umum*

c. *Kasus Nungtyik Djahri cs v Gubernur DKI Jakarta cs No 151/1975 G*³⁴²

Nguntjik Djahri menggugat Gubernur Kepala DKI Jakarta cq Walikota Jakarta Timur karena tanah dan bangunan yang mereka tinggali terkena pembebasan tanah untuk proyek pembangunan Terminal Bus Pulogadung tanpa adanya kesepakatan dan ganti rugi yang layak

Pengadilan Negeri Jakarta Timur memutuskan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya dengan pertimbangan hukum, antara lain

³⁴² Lihat Erman Rajagukguk *Hukum Dalam Pembangunan* (Jakarta: Ghalia Indonesia 1982) hal 48-49

Keberatan Penggugat atas tindakan petugas melakukan pembongkaran bangunan milik Para Penggugat jika tidak ada alasan yang mendesak tentunya harus melalui proses hukum

Sebaliknya keberatan Penggugat tersebut tidak dapat meniadakan kepentingan umum yang sangat mendesak penyelesaiannya yaitu pembangunan terminal bus yang sungguh sungguh merupakan pembangunan untuk kepentingan umum

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan terminal bus merupakan kepentingan umum

d *Kasus PT Masa Kreasi v Walikota Jakarta Barat cs No 06/Pdt/1984/G/PN Jkt Bt*³⁴³

PT Masa Kreasi memiliki tanah seluas 3 100 m² yang terletak di belakang pabrik baut PT Sumisari MFG Ltd Penggugat merencanakan membangun perumahan di atas tanah tersebut dan telah mendapat persetujuan dari Dinas Tata Kota Jakarta Barat

Sementara itu PT Sumisari MFG Ltd memiliki tanah yang lokasinya akan terkena proyek pembangunan sodetan sungai berdasarkan rencana tata kota tahun 1979 Agar tanahnya tidak terkena proyek tersebut maka PT Sumisari MFG Ltd mengajukan perubahan rencana tata kota yang akhirnya menyebabkan rencana proyek sodetan sungai tersebut mengenai tanah milik PT Masa Kreasi

Akibat perbuatan tersebut PT Masa Kreasi mengajukan gugatan yang pada pokoknya mengatakan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang akan melewati tanahnya adalah tidak sah karena perubahan rencana tata kota telah terjadi karena usul atau permintaan PT Sumisari MFG Ltd

Pengadilan Negeri Jakarta Barat membenarkan gugatan Penggugat dan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat tersebut Mahkamah Agung juga menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta

³⁴³ Lihat Herman Slaats *et al Op Cit* hal 84 85

ta tersebut dengan mengatakan bahwa Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dan memerintahkan kepada Para Tergugat mengembalikan rencana tata kota yang ditentukan pada tahun 1979 dan mencabut rencana tata kota yang baru yang dibuat pada tahun 1980

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa proyek pembangunan sodetan sungai yang telah dibuat sesuai Rencana Tata Kota merupakan kepentingan umum

4 14 Perkara Tentang Kepentingan Umum Di Pengadilan Amerika Serikat

a *Kasus Beiman v Parker 348 US 26 (1954)* ⁴⁴

The District of Columbia Redevelopment Agency bermaksud melakukan pembangunan kembali terhadap areal pertanahan yang terletak di District Columbia, yang didalamnya termasuk kawasan rumah yang tidak memenuhi standard dan kumuh. Rumah-rumah tersebut akan dibongkar dan akan dibangun kembali rumah-rumah baru yang akan dijual kepada masyarakat.

Para pemilik rumah yang terkena program pembangunan kembali tersebut menggugat tindakan tersebut dengan alasan sebagai pelanggaran terhadap Amendemen Kelima Konstitusi Amerika Serikat.

Mahkamah Agung Amerika Serikat tidak setuju dan menolak alasan Para Penggugat dan mengizinkan penggunaan klausul kepentingan umum untuk melakukan pembersihan daerah kumuh.

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa program pembangunan kembali kawasan kumuh yang dilakukan oleh pemerintah merupakan kepentingan umum

b *Kasus Hawaii Housing Authority v Midkiff 467 US 229 (1984)* ⁴⁵

The Legislature's Plan bermaksud untuk menghapuskan kondisi pasar tanah untuk perumahan yang tidak normal akibat adanya konsentrasi kepemilikan sebagian besar tanah oleh sebagian kecil masyarakat. Konsentrasi kepemilikan tanah begitu

³⁴⁴ Lihat Akhmad Safik *Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, 2008) hal. 25

³⁴⁵ *Ibid*—hal—25—26

dramatis Untuk tujuan tersebut Legislatif Hawaii merancang suatu bentuk perjanjian yang menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi dengan klaim para pemilik tanah bahwa mereka dicegah dari penjualan atas tanah mereka. Rencana tersebut memberikan izin penjualan tanah dimaksud hanya kepada para calon pembeli yang telah memenuhi persyaratan

Dalam dengar pendapat dengan masyarakat disampaikan bahwa rencana tersebut merupakan suatu kegiatan yang memenuhi persyaratan kepentingan umum Rencana redistribusi tanah tersebut juga mencakup proses negosiasi antara para *lessor* dan *lessee* untuk menentukan harga yang memadai atas tanah agar tidak jatuh di bawah harga pasar

Atas tindakan tersebut di atas maka para pemilik tanah di Midkiff menggugat The Hawaii Legislature s Plan untuk menggunakan klausul kepentingan umum dalam rangka redistribusi tanah dari para *lessor* ke *lessee* karena dianggap bertentangan dengan Amandemen Kelima Konstitusi Amerika Serikat

Atas gugatan tersebut Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan bahwa Rencana Legislatif Hawaii untuk mendistribusikan tanah di Midkiff sesuai dengan klausul kepentingan umum dan rencana tersebut merupakan suatu cara yang rasional guna membantu memecahkan masalah kepemilikan tanah

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa program redistribusi tanah untuk menghilangkan konsentrasi kepemilikan tanah oleh segelintir orang merupakan kepentingan umum

c *Kasus Poletown Neighborhood Council v City of Detroit 304 N W 2d 455 -410 Mich 616 (1981)*³⁴⁶

General Motors bermaksud mencari lokasi baru untuk pabrik perakitan mobil Karena City of Detroit sangat berkepentingan untuk tetap mempertahankan General Motors agar tetap berlokasi di Detroit maka pihak General Motors meminta bantuan kepada City of Detroit untuk mencarikan areal pertanahan untuk kepen

³⁴⁶ *Ibid* hal 26

ngan pabrik baru dengan menggunakan *eminent domain* untuk kemudian menjualnya kepada General Motors

Pada tahun 1981 General Motors dan City of Detroit dan Hamtramck berkolaborasi dalam suatu rencana besar (*Grand Plan*) untuk membawa kembali industri ke dalam kota yang dipersepsikan sebagai kota yang sedang sekarat

Ketika rencana tersebut sudah berjalan asosiasi masyarakat Poletown dan para individu pemilik tanah di lokasi tersebut mengajukan gugatan kepada pengadilan dengan alasan bahwa penggunaan *eminent domain* dalam pengadaan tanah tersebut melanggar persyaratan kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi Michigan

City of Detroit mengajukan alasan bahwa pembangunan pabrik perakitan mobil milik General Motors akan memberikan manfaat bagi masyarakat umum dengan menghapuskan pengangguran dan merevitalisasi sendi-sendi ekonomi masyarakat

Para Penggugat mengakui kondisi ekonomi tersebut dan adanya manfaat ekonomi yang besar atas rencana pembangunan pabrik tersebut akan tetapi General Motors lah yang akan mendapatkan keuntungan utama, oleh karena itu rencana tersebut tidak bisa disebut sebagai kepentingan umum

Mahkamah Agung Michigan mengatakan bahwa rencana pembangunan pabrik perakitan mobil General Motors tersebut diijinkan sedangkan keuntungan yang akan diperoleh General Motors harus mendapat suatu kajian dan analisis oleh City of Detroit yang telah mengklaim adanya manfaat bagi masyarakat

Akhirnya Mahkamah Agung Michigan memutuskan bahwa rencana pembuatatan pabrik perakitan mobil General Motors di Detroit adalah *clear* dan *significant* memenuhi syarat kepentingan umum dan oleh karena itu proyek tersebut adalah keputusan legislatif yang *legitimate*

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa pencabutan hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah untuk pembangunan pabrik milik swasta yang dapat menghapuskan pengangguran dan merevitalisasi perekonomian masyarakat merupakan kepentingan umum

d *Kasus Kelo et al v City of New London et al 268 Conn 1 843 A 2d 500 (2005)*³⁴⁷

Pada tahun 2000 City of London mengesahkan rencana pembangunan yang diproyeksikan akan menciptakan lebih dari 1 000 kesempatan kerja, meningkatkan penerimaan pajak dan tambahan pendapatan serta merevitalisasi ekonomi kota yang sedang tertekan

Guna mencapai tujuan tersebut di atas maka City of New London menunjuk New London Development Corporation untuk merevitalisasi ekonomi kota melalui berbagai rencana di antaranya pembangunan kembali 90 *acre* di Fort Trumbull dan membujuk the Pfizer Company untuk membangun fasilitas penelitian dan pengembangan yang mencakup pembangunan perumahan perkantoran dan hotel di pinggiran laut dengan fasilitas kebugaran dan ruang konferensi

Proyek tersebut tertahan selama lebih empat tahun karena ada 7 (tujuh) orang pemilik properti yang ada di lokasi pembangunan menolak untuk pindah dan mereka akhirnya mengajukan gugatan terhadap City of New London karena dianggap telah melanggar penggunaan klausul kepentingan umum untuk mengambil alih areal properti yang berada di lokasi *the waterfront development project*

Atas gugatan tersebut Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung Connecticut menyatakan bahwa manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari proyek pembangunan *waterfront* tersebut adalah jelas Oleh karena itu pembangunan tersebut telah memenuhi syarat kepentingan umum untuk menerapkan *eminent domain* dan oleh karena itu konstitusional

Para Penggugat mengajukan banding ke Mahkamah Agung Amerika Serikat dan memutuskan bahwa penggunaan *eminent domain* untuk mengambil alih tanah lokasi *waterfront de-velopment project* memenuhi asas kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam Amandemen Kelima Konstitusi Amerika Serikat

Dari kasus di atas dapat disimpulkan bahwa pencabutan hak atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah untuk membangun fasilitas penelitian dan pengembangan yang mencakup pembangunan perumahan perkantoran dan hotel yang membe

³⁴⁷ *Ibid* hal 27 28

rikan lowongan kerja kepada sekitar 1 000 (seribu) orang meningkatkan penerimaan pajak dan tambahan pendapatan serta merevitalisasi perekonomian masyarakat merupakan kepentingan umum

Dari 4 (empat) contoh kasus di atas dapat ditarik satu kesimpulan bahwa yang menjadi pertimbangan bagi pengadilan untuk menyatakan suatu pencabutan hak atas tanah memenuhi syarat kepentingan umum, adalah adanya manfaat ekonomis dari pembangunan dimaksud bagi masyarakat

4 15 Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol

4 15 1 Asas Kepentingan Umum Dalam Kajian Teoritis

Berdasarkan kajian teoritis terhadap asas kepentingan umum yang dibahas pada Bab II maka penulis berpendapat bahwa setidaknya ada 6 (enam) hal pokok yang menjadi kriteria asas kepentingan umum yang harus diterapkan dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu

- a Merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat
- b dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara
- c Dilaksanakan oleh pemerintah
- d Tidak boleh diprivatisasi
- e Tidak untuk mencari keuntungan dan
- f Ditetapkan dengan undang undang

4 15 2 Asas Kepentingan Umum Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sementara itu berdasarkan peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dibahas pada Bab III maka kriteria asas kepentingan umum dalam peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut

- a Merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat
- b Dilaksanakan oleh pemerintah
- c Dimiliki oleh pemerintah dan
- d Tidak digunakan untuk mencari keuntungan

4.15.3 Penerapan Asas Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol

Sejarah telah mencatat bahwa jalan tol Jagorawi yang mulai dibangun pada tahun 1974 dan selesai pada tahun 1978 merupakan jalan tol pertama di Indonesia. Ber tolak dari tahun dimulainya (1974) pembangunan jalan tol pertama tersebut maka pada kesempatan ini akan dibahas mengenai penerapan asas kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundang undangan yang dibuat pada kurun waktu tahun 1973 hingga 2008 dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

4.15.3.1 Menurut Inpres Nomor 9 Tahun 1973⁴⁸

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 menetapkan bahwa suatu kegiatan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan.³⁴⁹

Melihat sifat kepentingan umum sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tersebut sulit rasanya untuk menyatakan bahwa jalan tol tidak mempunyai sifat kepentingan umum karena jalan tol dipergunakan untuk kepentingan orang banyak, kepentingan masyarakat luas, kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya ditentukan bahwa bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum meliputi 13 (tiga belas) bidang yang salah satunya adalah bidang **pekerjaan umum**.³⁵⁰ Dihubungkan dengan keberadaan jalan tol maka kegiatan pembangunan jalan tol merupakan salah satu bidang pekerjaan umum.

³⁴⁸ Indonesia, *Instruksi Presiden Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya*, Inpres No. 9 Tahun 1973.

³⁴⁹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (1).

³⁵⁰ *Ibid*, Pasal 1 ayat (2) huruf b.

Lebih lanjut ditentukan bahwa suatu kegiatan atau proyek pembangunan dinyatakan mempunyai sifat kepentingan umum apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam Rencana Pembangunan yang telah diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan³⁵¹

Proyek jalan tol adalah merupakan proyek nasional dimana uraian rencana proyeknya telah termasuk dalam Rencana Pembangunan yang telah disosialisasikan kepada masyarakat melalui berbagai media, dan peruntukan tanah yang dimohon telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada. Dengan demikian proyek jalan tol telah memenuhi sifat kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) tersebut

4.15.3.2 Menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993³⁵²

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menetapkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat³⁵³. Seluruh lapisan masyarakat berarti tidak ada satu kelas atau golongan masyarakat yang dikecualikan tidak ada pembatasan tidak ada diskriminasi (baik sosial ekonomi dan lain sebagainya). Bahwa jalan tol memang diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa ada pembatasan atau pengecualian pokoknya semua warga atau penduduk dapat atau bebas untuk menikmati atau menggunakan jalan tol tentunya dengan kewajiban membayar sejumlah uang sebagai tarif tol.

Selanjutnya terhadap kepentingan umum ini juga diadakan pembatasan yaitu hanya kepentingan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan³⁵⁴.

Proyek jalan tol merupakan proyek nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah karena penyediaan jalan termasuk jalan tol merupakan kewajiban pemerin

³⁵¹ *Ibid* Pasal 2 ayat (1)

³⁵² Indonesia *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993

³⁵³ *Ibid* Pasal 1 angka 3

³⁵⁴ *Ibid* Pasal 5 ayat (1)

tanah tempat dibangunnya jalan tol termasuk jalan tol berikut bangunan dan perlengkapannya serta segala sesuatu yang ada di atasnya merupakan asset atau milik pemerintah dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum

Pembangunan jalan tol memerlukan biaya investasi yang sangat besar sehingga setiap pemakaian atau penggunaannya atau pemanfaatannya harus dibarengi dengan kewajiban untuk membayar uang tol jadi tidak gratis. Uang tol yang terkumpul tersebut akan digunakan untuk biaya operasional pemeliharaan pengamanan dan lain sebagainya, jadi tidak serta merta uang tol tersebut merupakan pemasukan yang menjadi keuntungan.

Namun demikian tidak dapat disangkal bahwa operator jalan tol sebagai mana layaknya perusahaan pada umumnya, sudah pasti mempunyai tujuan untuk mencari untung. *Jadi unsur tidak mencari keuntungan ini memang tidak terpenuhi oleh kegiatan atau usaha jalan tol*

Terhadap hal ini Adrian Sutedi menyatakan sebagai berikut³⁵⁵

banyak terjadi kasus pembebasan tanah bahkan sampai dengan pencabutan hak atas tanah milik seseorang yang tidak diiringi dengan kompensasi ganti rugi yang layak dengan alasan untuk kepentingan umum seperti salah satunya adalah pembangunan jalan layang (fly over) dan jalan tol. Padahal pembangunan jalan layang (fly over) dan jalan tol bukanlah untuk kepentingan umum melainkan penyediaan sarana jalan yang disediakan khusus untuk para pengemudi kendaraan bermotor roda empat atau lebih yang dikenakan tarif biaya masuk di mana pengelolaannya dilakukan oleh PT Jasa Marga sebagai Badan Usaha Milik Negara yang dalam menjalankan usahanya selalu mencari keuntungan untuk pembiayaan usahanya dan pengoperasionalannya. Inilah bentuk kerancuan dari istilah kepentingan umum sebagaimana ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Selanjutnya, ditentukan juga daftar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut yang salah satunya adalah **jalan umum**³⁵⁶. Mengenai pengertian jalan umum ini orang awam sering salah sangka dengan mengatakan bahwa jalan umum adalah jalan yang dipergunakan secara bebas oleh umum tanpa perlu mem

³⁵⁵ Adrian Sutedi *Op Cit* hal 55

³⁵⁶ Indonesia *Op Cit* Pasal 5 ayat (1) huruf a

bayar sejumlah uang alias gratis. Contoh jalan umum adalah jalan provinsi, jalan kabupaten/kota, jalan kecamatan, dan jalan desa. Berdasarkan pengertian tersebut, maka orang awam mengatakan bahwa jalan tol tidak termasuk sebagai jalan umum, jadi jalan tol tidak memenuhi kriteria sebagai kepentingan umum.

Orang awam boleh saja berpendapat demikian, dan hal itu tentunya sah-sah saja, akan tetapi undang-undang telah mempunyai pengertian tersendiri mengenai jalan, jalan umum, jalan khusus, dan jalan tol. Jalan adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bagian perlengkapan dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas.³⁵⁷

Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.³⁵⁸ Jalan khusus adalah jalan selain daripada yang termasuk dalam huruf f [maksudnya jalan umum].³⁵⁹ Jalan tol adalah jalan umum yang kepada para pemakainya dikenakan kewajiban membayar tol.³⁶⁰

Dari ketentuan tersebut jelas kiranya bahwa jalan tol termasuk sebagai jalan umum dan oleh karenanya jalan tol memenuhi syarat sebagai kepentingan umum.

4.15.3.3 Menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005³⁶¹

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menetapkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.⁶² Sebagian besar lapisan masyarakat berarti ada sebagian kecil lapisan masyarakat yang dikecualikan. Penggunaan istilah sebagian besar ini tidak jelas apa maksud dan tujuannya, padahal

³⁵⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Jalan*, UU No. 13 Tahun 1980, LN Tahun 1980 No. 83, TLN No. 3186, Pasal 1 huruf e.

³⁵⁸ *Ibid*, Pasal 1 huruf f.

³⁵⁹ *Ibid*, Pasal 1 huruf g.

³⁶⁰ *Ibid*, Pasal 1 huruf h.

³⁶¹ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres No. 36 Tahun 2005.

³⁶² *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

kepentingan umum itu sifatnya adalah terbuka untuk siapa saja tanpa ada pengecualian

Penulis berpendapat bahwa penggunaan istilah sebagian besar ini tidak tepat sama sekali dan tidak ada relevansinya dengan apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum itu sendiri. Bahwa jalan tol memang diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa ada pembatasan atau pengecualian, pokoknya semua warga atau penduduk dapat atau bebas untuk menikmati atau menggunakan jalan tol tentunya dengan kewajiban membayar sejumlah uang sebagai tarif tol. Jadi jalan tol bukan hanya untuk kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat melainkan untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya, ditentukan juga daftar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut yang salah satunya adalah **jalan tol**³⁶³. Anehnya dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini jalan umum dan jalan tol disebutkan sekaligus. Mungkin jika dengan menyebutkan jalan umum saja terkesan tidak tegas dan tidak spesifik sehingga jalan tol harus juga disebutkan.

Penyebutan jalan tol dalam daftar kegiatan pembangunan tersebut memiliki arti yang sangat kuat bahwa jalan tol merupakan kepentingan umum.

4.15.3.4 Menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006³⁶⁴

Pengertian kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tetap mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang menetapkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat⁶⁵. Sebagian besar lapisan masyarakat berarti ada sebagian kecil lapisan masyarakat yang dikecualikan. Penggunaan istilah sebagian besar ini tidak jelas apa

³⁶³ *Ibid* Pasal 5 huruf a

³⁶⁴ Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006

³⁶⁵ Indonesia *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 5

maksud dan tujuannya, padahal kepentingan umum itu sifatnya adalah terbuka untuk siapa saja tanpa ada pengecualian

Penulis berpendapat bahwa penggunaan istilah sebagian besar ini tidak tepat sama sekali dan tidak ada relevansinya dengan apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum itu sendiri. Bahwa jalan tol memang diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa ada pembatasan atau pengecualian, pokoknya semua warga atau penduduk dapat atau bebas untuk menikmati atau menggunakan jalan tol tentunya dengan kewajiban membayar sejumlah uang sebagai tarif tol. Jadi jalan tol bukan hanya untuk kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat melainkan untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya terhadap kepentingan umum ini juga diadakan pembatasan yaitu hanya kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah³⁶⁶

Penulis berpendapat bahwa penggunaan kata akan dalam kata akan dimiliki tidak jelas apa maksudnya, karena sebelumnya sudah secara jelas dan tegas ada kata selanjutnya dimiliki. Penggunaan kata akan ini mengandung makna seolah-olah pemerintah belum pasti memiliki proyek dimaksud. Dihubungkan dengan jalan tol maka jalan tol diselenggarakan oleh pemerintah dan dimiliki oleh pemerintah. Jadi jalan tol memenuhi syarat sebagai kepentingan umum.

Selanjutnya, ditentukan juga daftar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut yang salah satunya adalah **jalan tol**³⁶⁷. Anehnya dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini jalan umum dan jalan tol disebutkan sekaligus

³⁶⁶ Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Pasal 5

³⁶⁷ *Ibid* Pasal 5 huruf a

Penyebutan jalan tol dalam daftar kegiatan pembangunan tersebut memiliki arti yang sangat kuat bahwa jalan tol merupakan kepentingan umum

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa

a Kriteria asas kepentingan umum yang diterapkan dalam pembangunan jalan tol adalah sebagai berikut

- Merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat*
- Dimiliki oleh pemerintah*

b Kriteria asas kepentingan umum yang tidak diterapkan dalam pembangunan jalan tol adalah sebagai berikut

- Dilaksanakan oleh pemerintah karena dalam prakteknya perusahaan jalan tol dilaksanakan oleh Badan Usaha baik milik pemerintah maupun milik swasta*
- Tidak digunakan untuk mencari keuntungan karena dalam prakteknya Badan Usaha selaku suatu Perseroan Terbatas sudah pasti mempunyai orientasi untuk mencari keuntungan*
- Ditetapkan dengan undang-undang karena jalan tol sebagai kepentingan umum hanya ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden*

4.15.4 Terjadi Pergeseran Pengertian Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 terkesan terlalu luas hal mana dapat dilihat dari kata kata kepentingan pembangunan tanpa menyebutkan siapa pelaksananya dan siapa pemiliknya Pembangunan dapat dilaksanakan dan dimiliki oleh pemerintah maupun swasta Contohnya bidang kesehatan dan bidang olah raga Kedua bidang tersebut dapat dilaksanakan dan dimiliki baik oleh pemerintah maupun swasta Apakah rumah sakit swasta dan kolam renang milik swasta layak disebut sebagai kepentingan umum? Tentu sekali tidak

Sementara itu dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditetapkan bahwa suatu kegiatan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan

Inti perumusan kepentingan umum menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini adalah dilakukan oleh pemerintah dimiliki oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan. Sebagai contoh rumah sakit milik pemerintah, gedung sekolah milik pemerintah, stadion olahraga milik pemerintah dan lain-lain. Pokoknya salah satu patokannya haruslah milik pemerintah.

Kemudian batasan lainnya adalah tidak boleh mencari keuntungan. Pihak swasta sudah pasti bertujuan untuk mencari keuntungan. Bagaimana dengan perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)? Yang namanya BUMN selaku perusahaan (kecuali perusahaan jawatan/Perjan) tetap saja mencari keuntungan. Jadi dalam hal ini kepentingan umum itu secara tegas ada pembatasannya. Pihak swasta tidak dimungkinkan memiliki suatu kegiatan yang bersifat kepentingan umum. Karena begitu tegasnya pembatasan kepentingan umum dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 ini, maka banyak para ahli mendukung dan setuju dengan perumusan kepentingan umum versi Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut dan selalu menjadi acuan dan bahan perbandingan bagi perumusan kepentingan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang baru.

Maria SW Sumardjono merupakan salah seorang ahli yang sangat setuju dengan rumusan kepentingan umum versi Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan menentang rumusan kepentingan umum versi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 karena memasukkan jalan tol sebagai salah satu kegiatan yang bersifat kepentingan umum dan hapusnya atau hilangnya tiga kriteria kepentingan umum.⁶⁸ Selanjutnya Maria SW menyatakan sebagai berikut.⁶⁹

Mengingat perpres ini [Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005] bermasalah baik dari segi substansi maupun wadahnya serta berpeluang tidak berlaku secara sosiologis, maka perlu ditunda pemberlakuannya. Untuk mencegah kekosongan hukum Keppres No 55/1993 diberlakukan kembali untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pendaftaran tanah. Benar bahwa setelah berlakunya UU No 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penerbitan keppres tidak lagi di

³⁸ Maria SW Sumardjono *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi* Edisi Revisi Cetakan Keempat (Jakarta: Penerbit Buku Kompas 2006) hal 109

³⁹ *Ibid* hal 110

mungkinkan (Pasal 7) Namun Keppres No 55/1993 yang semestinya tetap berlaku bila tidak diganti dengan perpres yang bermasalah ini dapat dilakukan kembali dengan membaca keputusan presiden sebagai peraturan presiden sesuai Pasal 56 UU No 10/2004

Penulis juga sependapat dengan rumusan kepentingan umum versi Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut kecuali mengenai batasan tidak digunakan untuk mencari keuntungan yang dalam kenyataannya tidak dapat dipenuhi

Apakah saat ini masih ada infrastruktur milik pemerintah yang tidak dikelola oleh suatu perusahaan yang notabene bertujuan untuk mencari keuntungan? Jawabannya memang masih ada, tapi hanya beberapa bidang saja, yakni jalan umum yang dikelola oleh Departemen Pekerjaan Umum cq Direktorat Jenderal Bina Marga dan irigasi yang dikelola oleh Departemen Pekerjaan Umum cq Direktorat Jenderal Pengairan

Sementara itu infrastruktur bidang telekomunikasi sudah dikelola oleh PT Telkom dan PT Indosat bandar udara oleh PT Angkasapura, pelabuhan oleh PT Pelindo angkutan sungai danau dan perairan pedalaman oleh PT ASDP dan listrik oleh PT PLN kereta api oleh PT KAI

Rumusan pengertian kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menetapkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah Rumusan ini hampir sama dengan rumusan kepentingan umum versi Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Bedanya adalah mengenai tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan yang tadinya terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menjadi hilang dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Hilangnya rumusan tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan ini banyak menuai komentar negatif dari berbagai kalangan khususnya para akademisi dengan mengatakan bahwa rumusan itu dihilangkan berkat lobi lobi dari pengusaha

Terhadap komentar tersebut penulis memberikan tanggapan sebagai berikut

- a Secara ideal memang kegiatan kepentingan umum tersebut tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan bahkan kalau bisa gratis alias tidak bayar sama sekali
- b Jika unsur 'tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan' dipaksakan harus dimuat dalam rumusan kepentingan umum hal itu berarti bahwa negara atau pemerintah harus memonopoli semua kegiatan kepentingan umum tidak boleh diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara apalagi milik swasta
- c Kalau monopoli yang terjadi apakah pemerintah mempunyai dana dan sumber daya manusia untuk membiayai dan mengurus seluruh kegiatan kepentingan umum? Apakah monopoli tidak bertentangan dengan Undang-Undang? ⁷⁰
- d Memaksakan unsur 'tidak boleh digunakan untuk mencari keuntungan' hal itu berarti membatasi objek atau kegiatan kepentingan umum yang artinya kebutuhan masyarakat akan kepentingan umum menjadi terbatas sehingga pada akhirnya merugikan masyarakat itu sendiri

4.15.5 Kepentingan Umum Harus Diselenggarakan Pemerintah

Berhubung karena kepentingan umum menyangkut hajat hidup orang banyak maka kepentingan umum itu harus dijamin kelangsungan dan keamanan operasionalnya, baik dari segi teknis maupun nonteknis seperti masalah hukum

Oleh karena itu maka pemerintah dengan kewenangan yang diberikan oleh negara harus berperan sebagai penyelenggara kepentingan umum yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengawasan dan pengawasaan ³⁷¹. Jadi mengenai kepentingan umum ini tidak cukup hanya dengan kata 'dilaksanakan' oleh pemerintah melainkan harus dengan kata 'diselenggarakan' oleh pemerintah karena kata 'diselenggarakan' mempunyai pengertian yang lebih luas dan dalam dibandingkan dengan kata 'dilaksanakan'. Dengan demikian suatu badan usaha milik pemerintah ataupun

³⁷⁰ Lihat Indonesia *Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* UU No 5 Tahun 1999 LN Tahun 1999 No 33 TLN No 3817

³⁷¹ Lihat Catatan Kaki No 245, 305, 306, 307 dan 312, 313, 314. Konsep perusahaan jalan tol di Indonesia dapat menjadi model untuk perusahaan kepentingan umum pada bidang lainnya

milik swasta tidak dapat secara sepihak membangun fasilitas kepentingan umum tanpa adanya ijin dari pemerintah sebagai penguasa yang menyelenggarakan kepentingan umum

4.15.6 Kepentingan Umum Harus Dimiliki Pemerintah

Berhubung karena kepentingan umum menyangkut hajat hidup orang banyak maka kepentingan umum itu harus dijamin kelangsungan dan keamanan operasionalnya baik dari segi teknis maupun non teknis seperti masalah hukum

Apabila operator suatu kegiatan kepentingan umum menghadapi masalah hukum di pengadilan maka ada kemungkinan bahwa pihak lawan akan mengajukan sita jaminan terhadap aset pihak operator yang berupa bangunan fisik kepentingan umum dimaksud. Kalau hal itu sampai terjadi maka tentunya penyitaan tersebut akan sangat mengganggu bahkan dapat menghentikan layanan kepentingan umum tersebut atau kepentingan umum tersebut tidak dapat berjalan atau operasional. Akibatnya adalah masyarakat sebagai pengguna jasa kepentingan umum tersebut akan mengalami kerugian.

Hal lain yang mungkin terjadi adalah bilamana barang atau bangunan fisik kepentingan umum tersebut dijadikan sebagai jaminan utang ke lembaga keuangan atau lembaga perbankan. Kalau utang tersebut suatu saat dalam keadaan macet maka pihak kreditur dapat melakukan lelang eksekusi terhadap barang atau bangunan fisik kepentingan umum tersebut.

Berdasarkan hal tersebut maka merupakan suatu keharusan bahwa pemerintah harus berkedudukan sebagai pemilik atas barang atau bangunan fisik kepentingan umum. Kalau pemerintah sebagai pemilik atas aset kepentingan umum tersebut maka sesuai dengan ketentuan undang-undang⁷² terhadap aset negara atau pemerintah tidak boleh dilakukan suatu penyitaan secara hukum.

³⁷² Lihat Indonesia *Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara* UU No 1 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 5 TLN No 4355 Pasal 50 butir d yang menyatakan bahwa Pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap barang tak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah. *Indische Comptabiliteitswet (ICW)* Staatsblaad Tahun 1925 No 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU No 9 Tahun 1968 LN Tahun 1968 No 53 TLN No 2860 Tanah milik negara yang digunakan untuk kepentingan umum dalam rangka menjalankan tugas kenegaraan dalam hal ini melaksanakan pembangunan nasional tidak dapat diletakkan sita jaminan

Dalam perjanjian pengusahaan jalan tol antara pemerintah dengan swasta secara tegas dinyatakan bahwa tanah tempat dibangunnya jalan tol termasuk jalan tol dan bangunan yang ada di atasnya, adalah milik pemerintah dan tidak boleh dijadikan sebagai jaminan utang terhadap pihak manapun juga. Hal ini berarti bahwa aset kepentingan umum tersebut berada dalam keadaan aman secara hukum, hal mana merupakan aspek yang sangat penting dalam pelayanan untuk kepentingan umum.

Dalam perkara gugatan perdata, *Kasus Mustafa Rachman v PT Jasa Marga (Persero) No 188/Pdt/2005/PN Jak Tim*. Penggugat dalam gugatannya mengajukan Sita Jaminan terhadap tanah yang diklaim sebagai miliknya, yang notabene sudah menjadi jalan tol. Majelis Hakim mengabulkannya dengan mengeluarkan Penetapan Sita Jaminan.

Pada waktu juru sita Pengadilan Negeri Jakarta Timur melaksanakan penyitaan ke lokasi, maka juru sita tersebut tidak dapat melaksanakan penyitaan dengan alasan bahwa tanah yang dimaksud oleh Penggugat ternyata sudah berubah menjadi jalan tol yang menjadi aset atau milik pemerintah, sehingga secara hukum penyitaan tidak dapat dilaksanakan. Akhirnya dalam putusannya, Majelis Hakim menolak sita jaminan yang diajukan oleh Penggugat dengan alasan bahwa tanah sengketa telah berubah menjadi aset negara yang tidak dapat disita sebagaimana ternyata dalam Berita Acara Sita Jaminan No 188/Pdt G/2005/PN Jkt Tim Jo No 15/CB/2005 tanggal 25 Agustus 2005.

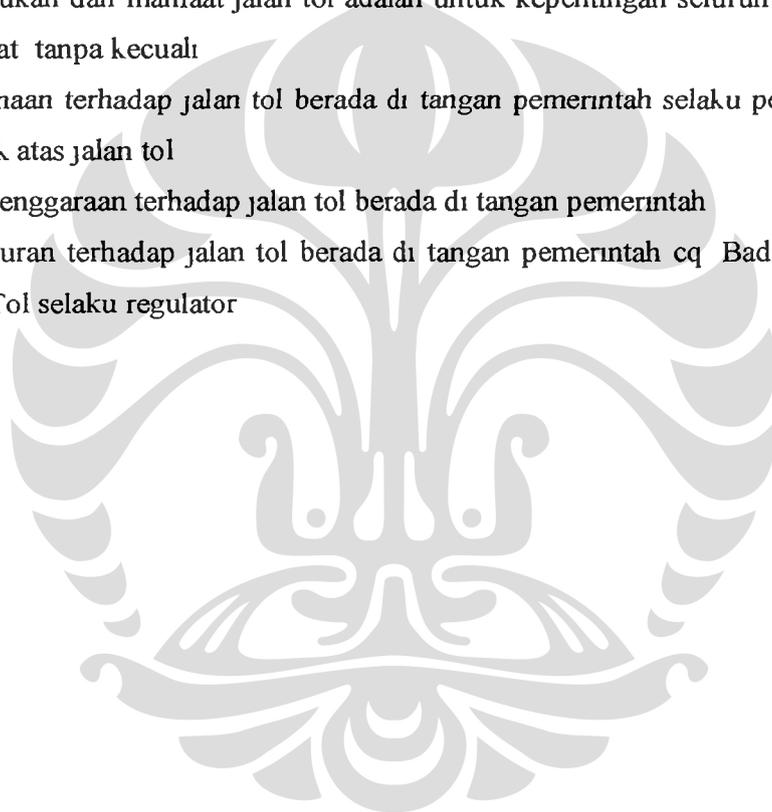
Berdasarkan uraian dan contoh kasus di atas, jelas kiranya apa urgensinya barang atau bangunan fisik kepentingan umum harus menjadi milik pemerintah.

4.15.7 Konstruksi Hukum Jalan Tol

Siapapun yang menjadi investor dan/atau operator jalan tol, baik badan usaha (milik pemerintah atau milik swasta nasional ataupun pihak asing), maka konstruksi hukum jalan tol adalah sebagai berikut:

Hal mana secara tegas diatur dalam Pasal 65 dan 66 UU No 9 Tahun 1968 Tentang Perbendaharaan Indonesia (*Indische Comptabiliteitswet*) dan Putusan Mahkamah Agung RI No 2539 K/PDT/1985 tanggal 30 Juli 1987.

- a Kepemilikan atas jalan tol berada ditangan pemerintah artinya sertipikat tanah jalan tol tercatat atas nama pemerintah cq Departemen Pekerjaan Umum dengan alas hak berupa Hak Pakai
- b Tarif jalan tol dikendalikan dan ditentukan oleh pemerintah cq Menteri Pekerjaan Umum
- c Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dikendalikan dan dilaksanakan oleh pemerintah cq Panitia Pengadaan Tanah
- d Peruntukan dan manfaat jalan tol adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali
- e Pembinaan terhadap jalan tol berada di tangan pemerintah selaku penguasa dan pemilik atas jalan tol
- f Penyelenggaraan terhadap jalan tol berada di tangan pemerintah
- g Pengaturan terhadap jalan tol berada di tangan pemerintah cq Badan Pengatur Jalan Tol selaku regulator



BAB V

PENUTUP

Berdasarkan permasalahan yang disebutkan pada Bab I kajian teoritis terhadap kepentingan umum yang ada pada Bab II dan sejarah peraturan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pada Bab III serta pembahasan dan/atau analisis yang dibuat pada Bab IV maka pada Bab V ini penulis membuat Kesimpulan dan Saran sebagai berikut

5.1 Kesimpulan

- 1 Dalam kajian teoritis kriteria kepentingan umum adalah sebagai berikut
 - a merupakan kepentingan bangsa dan negara,
dan/atau kepentingan rakyat banyak/masyarakat luas
dan/atau kepentingan pembangunan
dan/atau kepentingan perekonomian negara,
dan/atau kepentingan kesejahteraan atau kemakmuran rakyat
 - b dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara,
 - c tidak boleh diprivatisasi
 - d tidak digunakan untuk mencari keuntungan
 - e ditetapkan dengan undang undang

Seiring dengan rumusan dan ruang lingkup kegiatan kepentingan umum yang masih sering berubah ubah maka kriteria kepentingan umum juga sering berubah antara peraturan yang terdahulu dengan peraturan yang menggantikannya

Walaupun ada perbedaan kriteria kepentingan umum antara peraturan yang terdahulu dengan peraturan yang menggantikannya, kriteria kepentingan umum yang terdapat dalam peraturan tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (sejak Undang Undang

Nomor 20 Tahun 1961 hingga Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006) adalah sebagai berikut

- a merupakan kepentingan bangsa dan negara
dan/atau kepentingan masyarakat luas
dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama
dan/atau kepentingan pembangunan
dan/atau kepentingan seluruh lapisan masyarakat
dan/atau kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat
 - b dilakukan oleh instansi pemerintah,
dan/atau dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah
 - c dimiliki oleh pemerintah
dan/atau dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah
dan/atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah
 - d tidak digunakan untuk mencari keuntungan
- 2 Asas kepentingan umum dalam ketentuan hukum positif Indonesia tidak diterapkan secara konsisten karena rumusan dan ruang lingkup kegiatan kepentingan umum masih sering berubah ubah seiring dengan perubahan suatu peraturan akibat dari perubahan orientasi politik pembangunan pemerintah
- 3 Masalah hukum yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol adalah sengketa mengenai ganti rugi yang meliputi besarnya nilai atau harga tanah masalah perbedaan luas tanah pembayaran ganti rugi yang salah subyeknya, dan tuntutan ganti rugi oleh orang yang tidak berhak

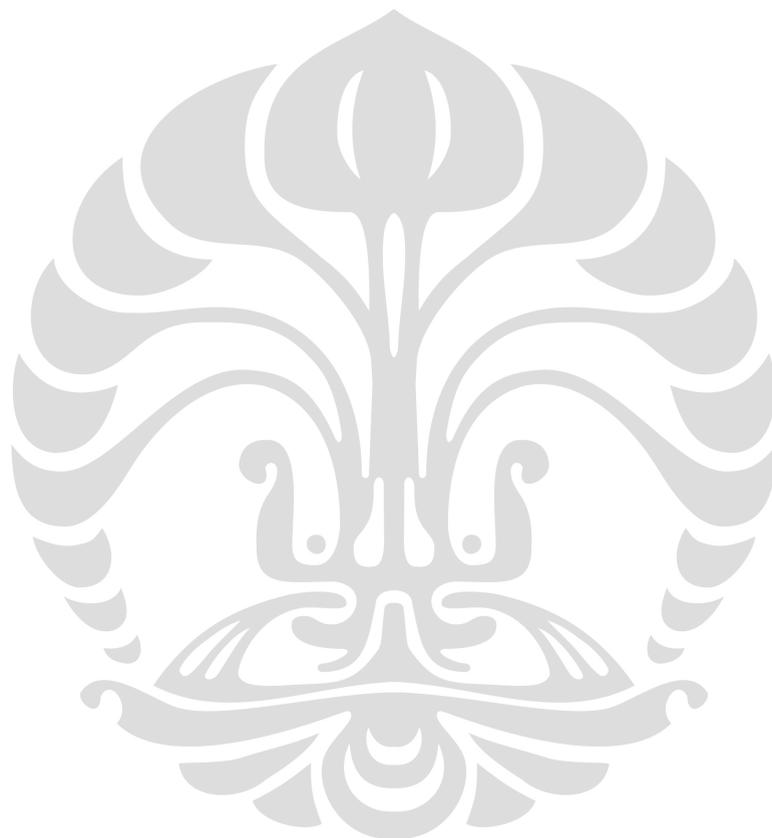
Sejauh penelitian penulis tidak ada masalah hukum yang muncul dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol berupa sengketa penolakan dari warga masyarakat yang menyatakan bahwa jalan tol bukan merupakan kepentingan umum

- 4 Berdasarkan pembahasan dan analisis terhadap kajian teoritis asas kepentingan umum dan peraturan tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum maka jalan tol tidak memenuhi kriteria kepentingan umum, karena tidak dilaksanakan oleh pemerintah digunakan untuk mencari keuntungan dan tidak ditetapkan dalam undang undang

5.2 Saran

- 1 Berhubung karena kepentingan umum merupakan kepentingan dasar manusia yang menyangkut hajat hidup orang banyak maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus diatur dalam undang undang (tidak cukup Peraturan Presiden) karena sebagai hajat hidup orang banyak harus melibatkan lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai lembaga resmi wakil rakyat
- 2 Mengenai rumusan kepentingan umum, disarankan agar memuat kriteria sebagai berikut
 - a merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat
 - b diselenggarakan oleh pemerintah
 - c dimiliki oleh pemerintah
 - d dilaksanakan oleh pemerintah atau kerjasama pemerintah dengan badan usaha (milik negara atau swasta) dan
 - e tarifnya ditentukan oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
- 3 Disamping rumusan kepentingan umum tersebut tetap juga diperlukan adanya daftar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dibuat secara terperinci dalam undang undang dimaksud Daftar kegiatan ini dibuat guna menghindari penafsiran yang berbeda beda dan penyalahgunaan terhadap rumusan kepentingan umum itu sendiri

- 4 Kegiatan atau usaha kepentingan umum tersebut tidak perlu atau tidak harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui departemen teknisnya akan tetapi boleh diserahkan kepada perusahaan milik pemerintah dan/atau pihak swasta dalam rangka kerja sama pemerintah swasta untuk melaksanakannya sebagai operator bukan sebagai pemilik



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama Bandung PT Citra Aditya Bakti 1994
- Agustina, Rosa *Perbuatan Melawan Hukum Suatu Tinjauan Perbandingan Hukum* Jakarta Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006
- Ahmad Z Ansori *Sejarah Dan Kedudukan BW Di Indonesia* Jakarta CV Raja wali 1986
- Anggarwala, Om Prakash *et al Compulsory Acquisition of Land in India Commentary on the Acquisition of Land Act I of 1894* New Delhi India The University Book Agency 1993
- Bakri Muhammad *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Menguasai Tanah)* Cetakan Pertama. Yogyakarta Citra Media, 2007
- Black Henry Campbell *Black s Law Dictionarv* 6th ed St Paul Minnesota West Publishing Co 1990
- Blitanagy Josef Johannes *Hukum Agraria Nasional Suatu Pembaruan Sejarah Dan Sistem Politik Hukum Pertanahan* Cetakan Pertama. Jakarta Nusa Indah 1984
- Bruggink JJH *Refleksi Tentang Hukum* Cetakan Kedua [Recht Reflecties] diterjemahkan oleh B Arief Sidharta. Bandung PT Citra Aditya Bakti 1999
- Darmodiharjo Dardji dan Sidharta *Pokok Pokok Filasafat Hukum Apa Dan Bagaimana Filasafat Hukum Indonesia* Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 1995
- Dipoyudo Kirdi *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial* Jakarta CSIS 1989
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Cetakan Keempat Jakarta Balai Pustaka, 1990
- Djojohadikusumo Sumitro *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan* Cetakan Kedua. Jakarta Pustaka LP3ES 1994

- Esmara Hendra *Ed Teori Ekonomi Dan Kebijakan Pembangunan Kumpulan Esai Untuk Menghormati Sumitro Djojohadikusumo* Cetakan Kedua Jakarta PT Gramedia 1987
- Fuady Munir *Aliran Hukum Kritis Paradigma Ketidakberdayaan Hukum* Cetakan Pertama, Bandung PT Citra Aditya Bakti 2003
- _____ *Filsafat Dan Teori Hukum Postmodern* Cetakan Pertama Bandung PT Citra Aditya Bakti 2005
- Gijssels Jan dan Mark van Hoecke *Apakah Teori Hukum Itu [Wat is Rechtsteorie]* diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta. Bandung Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahyangan 2001
- Hadikusumo Hilman *Hukum Perekonomian Adat* Cetakan Pertama Bandung PT Citra Aditya Bakti 2001
- Harsono Boedi *Hukum Agraria Indonesia Bagian Pertama Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Penyusunan Isi Dan Pelaksanaannya* Jakarta Djambatan 1997
- _____ *Sejarah Isi Dan Pelaksanaan UUPA* Jakarta Djambatan 2000
- _____ *Hukum Agraria Indonesia* Jakarta Djambatan 2002
- _____ *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Dan Penjelasaannya* Jakarta Djambatan 2003
- _____ *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional* Edisi Revisi Cetakan Kedua Jakarta Universitas Trisakti 2003
- _____ *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya* Edisi Revisi Cetakan Kesepuluh Jakarta Djambatan 2005
- Hartono CFG Sunaryati *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah* Bandung Alumni 1978
- HS Salim *Perkembangan Hukum Kontrak Innominat Di Indonesia* Buku Kesatu Cetakan Pertama Yakarta Sinar Grafika, 2003
- Huijbers Theo *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah* Cetakan Pertama Yogyakarta Kanisius 1982

- Hutagalung Arie Sukanti *Condominium Dan Permasalahannya* Edisi 2 Cetakan 2 Jakarta Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002
- _____ *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)* Edisi Pertama Cetakan Kedua Jakarta Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002
- _____ *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* Cetakan Pertama Jakarta Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005
- _____ *Konsep yang Mendasari Hukum Tanah Nasional Pidato Disampaikan dalam Acara Pengukuhan Sebagai Guru Besar dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 17 September 2003*
- Hutagalung Arie Sukanti dan Markus Gunawan *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* Edisi Pertama Cetakan Pertama Jakarta PT RajaGrafindo Persada, 2008
- Ibrahim R. *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum* Bandung Citra Aditya Bakti 1997
- Joesoef Iwan E. *Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol (PPJT) Sebagai Kontrak Bisnis Berdimensi Publik Antara Pemerintah Dengan Investor (Swasta) Dalam Proyek Infrastruktur* Cetakan Pertama Jakarta Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006
- Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis *Ed Kerjasama Pemerintah-Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure]* diterjemahkan oleh LPPN/ INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997
- Kalo Syafrudin *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Jakarta Pustaka Bangsa Press 2004
- Kamaluddin Rustian *Ekonomi Transportasi Karakteristik Teori Dan Kebijakan* Cetakan Pertama. Jakarta Ghalia Indonesia, 2003
- Kitay Michael G. *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedures of the Public Sector* Boston USA Lincoln Institute of Land Policy 1985
- Latief Dochak *Pembangunan Ekonomi dan Kebijakan Ekonomi Global* Cetakan Ketiga Surakarta Muhammadiyah University Press 2002

- Lindblad J Thomas *ed Fondasi Historis Ekonomi Indonesia* Cetakan Pertama
Yogyakarta Pusat Studi Social Asia Tenggara UGM dan Pustaka Relajar
2002
- Lubis T Mulya dan Richard M Buxbaum *Peranan Hukum Dalam Perekonomian
Negara Berkembang* Jakarta Yayasan Obor Indonesia, 1986
- Mahendra AA Oka *Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan Ceta
kan Pertama* Jakarta Pustaka Sinar Harapan 1996
- Mamudji Sri *et al Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum* Jakarta Badan Pener
bit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Parlindungan AP *Pencabutan Dan Pembebanan Hak Atas Tanah Suatu Studi Per
bandingan* Cetakan Kedua Bandung Mandar Maju 1993
- _____ *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform* Bagian I Bandung
Mandar Maju 1994
- Noor Aslan *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari
Ajauan Hak Asasi Manusia* Cetakan Pertama. Bandung CV Mandar Maju
2006
- Rajagukguk Erman *Hukum Dalam Pembangunan* Jakarta Ghalia Indonesia 1982
- _____ *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup* Cetakan
Pertama Jakarta Chandara Pratama. 1995
- Ricklefs M C *Sejarah Indonesia Modern 1200 2004* Cetakan Kedua [A History of
Modern Indonesia Since c 1200 Third Edition] diterjemahkan oleh Satrio
Wahono *et al* Jakarta PT Serambi Ilmu Semesta, 2005
- Rousseau Jean Jacques *Kontrak Sosial* [Social Contract] diterjemahkan oleh Su
mardjo Jakarta Erlangga, 1986
- _____ *Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik* Cetakan Pertama
[Du Contrat Social] diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hida
yat Jakarta Dian Rakyat 1989
- _____ *Perjanjian Sosial* Cetakan Pertama [The Social Contract] diterjemahkan oleh
Vincent Bero Jakarta Visimedia, 2007
- Ruchiyat Eddy *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA (UU
No 5 Tahun 1960)* Edisi Pertama Cetakan Kelima Bandung Alumni 1995

- Sadyohutomo Mulyono *Manajemen Kota Dan Wilayah Realita & Tantangan* Cetakan Pertama Jakarta PT Bumi Aksara, 2008
- Safik Akhmad *Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi 2008
- Salindeho John *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* Cetakan Kedua Jakarta Sinar Grafika, 1988
- Salle Aminuddin *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama Yogyakarta Kreasi Total Media, 2007
- Sali Abbas A H *Manajemen Transportasi* Jakarta PT RajaGrafindo Persada 2006
- Samsul Inosentius *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung jawab Mutlak* Jakarta Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004
- Santoso Urip *Hukum Agraria & Hak Hak Atas Tanah* Edisi pertama Cetakan Keempat Jakarta Kencana Prenada Media Group 2008
- Sihombing Eka Irene *Segi segi Hukum Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* Cetakan Pertama Jakarta Universitas Trisakti 2005
- Schmid Von *Ahli Pemikir Bangsa Negara Dan Hukum* Jakarta Pembangunan 1954
- Scholten Paul *Struktur Ilmu Hukum* Cetakan Kedua [De Structuur Der Rechts wesenschap] diterjemahkan oleh B Arief Sidharta. Bandung PT Alumni 2005
- Sihombing F B *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia* Cetakan Kedua. Jakarta. PT Toko Gunung Agung Tbk 205
- Silalahi M Udin *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan* Cetakan Pertama. Jakarta Badan penerbit IBLAM 2005
- Simbolon Maringan Masry *Ekonomi Transportasi* Cetakan Pertama Jakarta Ghalia Indonesia, 2003
- Sitorus Oloan *Kapita Selekt Perbandingan Hukum Tanah* Cetakan Perdana Yogyakarta Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004
- Sitorus Oloan dan Dayat Limbong *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Perdana Yogyakarta Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004

- Slaats Herman *et al* *Masalah Tanah Di Indonesia Dari Masa Ke Masa* Cetakan Pertama Jakarta Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2007
- Soekanto Soerjono *Kedudukan Dan Peranan Hukum Adat Di Indonesia* Jakarta Kurnia Esa. 1982
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta PT RajaGrafindo Persada, 2003
- Soemadinigrat Otje Salman dan Anthon F Susanto *Teori Hukum Mengingat Mengumpulkan dan Membuka Kembali* Cetakan Ketiga Bandung PT Refika Aditama, 2007
- Soeprapto *Undang Undang Pokok Agraria Dalam Praktek* Jakarta Mitra Sari 1986
- Soimin Soedharyo *Status Hak dan Pembebasan Tanah* Edisi kedua Jakarta Sinar Grafika. 2004
- Subekti R dan R Tjitrosudibio *Kitab Undang Undang Hukum Perdata* Edisi Revisi Cetakan Keduapuluhtujuh [Burgerlijk Wetboek] Jakarta Pradnya Paramita 1995
- Suharto Edi *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial* Cetakan Pertama Bandung Alfabeta. 2005
- Sukirno Sadono *Ekonomi Pembangunan Proses Masalah dan Dasar Kebijakan* Edisi Kedua, Cetakan Kedua. Jakarta Prenada Media Group 2006
- Sumardjono Maria S W *Kebijakan Per tanahan Antara Regulasi Dan Implementasi* Edisi Revisi Cetakan Ketiga Jakarta Penerbit Buku Kompas 2005
- _____ *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* Cetakan Pertama Jakarta Penerbit Buku Kompas 2008
- Supriadi *Hukum Agraria* Cetakan Pertama Jakarta Sinar Grafika 2007
- Sutedi Andrian *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* Cetakan Pertama Jakarta Sinar Grafika, 2007
- Syah Mudakir Iskandar *Dasar Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama Jakarta Jala Permata, 2007

- Todaro Michael P *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* Jilid I Jakarta Ghalia Indonesia. 1983
- Triwibowo Darmawan & Bahagijo Sugeng *Mimpi Negara Kesejahteraan* Cetakan Pertama Jakarta Pustaka LP3ES 2006
- Verdiansyah Chris *Politik Kota dan Hak Warga Kota* Jakarta Penerbit Buku Kompas 2006
- Wrihatnolo R Randy & Dwidjpwijoto Nograho Riant *Manajemen Pembangunan Indonesia* Cetakan Pertama Jakarta PT Elex Media Komputindo 2006

Artikel

- Jadresic Alejandro Keterlibatan Swasta Dalam Infrastruktur Pengalaman Chili dalam Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis *Ed Kerjasama Pemerintah-Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997
- Kartasasmita, Ginandjar Kerjasama Pemerintah Swasta Dalam pembangunan Infrastruktur Di Asia Timur dalam Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis *Ed Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997
- Muljana, B S Beberapa Pengertian Dan Masalah Mengenai Pembangunan Ekonomi dalam Hendra Esmara. *Ed Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan Kumpulan Esai Untuk Menghormati Sumitro Djojohadikusumo* Cetakan Kedua. Jakarta PT Gramedia. 1987
- Naidu Yahya Yacob Dan G Kontrak Pembangunan Infrastruktur Sektor Swasta Pengalaman Malaysia dalam Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis *Ed Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997
- Ping Meng King Pengalaman Propinsi Hubei dalam Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis *Ed Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997

Russel Don *Infrastruktur Sektor Swasta Pentingnya Komitmen Dan Pengorganisasian Pemerintah dalam Juoro Umar Rizal Matondang dan Noor Cholis Ed Kerjasama Pemerintah Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Asia Timur* [Frontiers of the Public Private Interface in East Asia s Infrastructure] diterjemahkan oleh LPPN/INDES Jakarta Koperasi Jasa Profesi LPPN 1997

Salim Emil *Sistem Manajemen Nasional Menanggapi Tantangan Pembangunan Masa Depan dalam Hendra Esmara Ed Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan Kumpulan Esei Untuk Menghormati Sumitro Djojohadikusumo* Cetakan Kedua. Jakarta PT Gramedia, 1987

Disertasi

Gunanegara. *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum* Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2006

Muchsan *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum* Universitas Gajah Mada, 1997

Makalah

Hutagalung Arie Sukanti *Analisa Yuridis Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan Peraturan Pelaksananya* Disampaikan dalam Diklat Penyelesaian Konflik Pertanahan Angkatan II yang diselenggarakan oleh Depdagri Jakarta, 2003

_____ *Peraturan Presiden No 36 Tahun 2005 Dalam Hukum Pertanahan Indonesia* Disampaikan dalam Seminar Nasional Perpres No 36 Tahun 2005 Untuk Siapa Jakarta, 10 Agustus 2005

_____ *Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (Khususnya Menyangkut Kepentingan Umum)* Disampaikan pada Lokakarya Pengadaan Tanah Kebijakan Dan Implementasi Perpres 36/2005 Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Infrastruktur Jakarta, 24 Agustus 2005

Hutagalung Arie Sukanti *et al* *Kebijakan Pertanahan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Propinsi DKI Jakarta (Hasil Kajian kerjasama Antara Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti Dengan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, Jakarta, 2002*

Sumardjono Maria SW Aspek Yuridis Keppres No 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan Pelaksananya Disampaikan pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan 1984

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*

Indonesia, *Undang Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria* UU No 5 Tahun 1960 LN Tahun 1960 No 104 TLN No 2043

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah* UU No 20 Tahun 1961 LN Tahun 1961 No 288 TLN No 2324

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Jalan* UU No 13 Tahun 1980 LN Tahun 1980 No 83 TLN No 3186

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara* UU No 1 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 5 TLN No

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Jalan* UU No 38 Tahun 2004 LN Tahun 2004 No 132 TLN No 4441

Peraturan Pemerintah

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Dalam Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Di Bidang Pengelolaan Pemeliharaan Dan Pengadaan Jaringan Jalan Tol Serta Ketentuan Ketentuan Pengusahaannya*, PP No 4 Tahun 1978 LN Tahun 1978 No 4

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan* PP No 26 Tahun 1985 LN Tahun 1985 No 37 TLN No 3293

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 8 Tahun 1990 LN Tahun 1990 No 12 TLN No 3405

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Jalan Tol* PP No 15 Tahun 2005 LN Tahun 2005 No 32 TLN No 4489

Keputusan Presiden

Indonesia, *Instruksi Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Di Atasnya* Inpres No 9 Tahun 1973 Lembaran Lepas 1973

Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Keppres No 55 Tahun 1993 Lembaran Lepas 1993

Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004–2009* Perpres No 7 Tahun 2005

Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 36 Tahun 2005 Lembaran Lepas 2005

Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* Perpres No 65 Tahun 2006 Lembaran Bebas 2006

Peraturan Menteri

Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah* Permendagri No 6 tahun 1972 Lembaran Lepas 1972

Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah* Permendagri No 15 Tahun 1975 Lembaran Lepas 1975

Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta* Permendagri No 2 Tahun 1976 Lembaran Lepas 1976

Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan* Permendagri No 2 Tahun 1985 Lembaran Lepas 1985

Departemen Dalam Negeri *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan Utilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah* Permendagri No 1 Tahun 1987 Lembaran Lepas 1987

Departemen Keuangan *Surat Keputusan Menteri Keuangan Tentang Penetapan Modal Perusahaan Perseroan (Persero) PI Di Bidang Jalan Tol* SK Menkeu No 90/KMK 06/1978 tanggal 27 Pebruari 1978

Departemen Pekerjaan Umum *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Tentang Badan Pengatur Jalan Tol* Permen PU No 295/PRT/M/2005 tanggal 28 Juni 2005

Akta Pendirian PT Jasa Marga (Persero) Akta No 1 Tanggal 1 Maret 1978

Akta Pendirian PT Jasa Marga (Persero) Akta No 187 Tanggal 19 Mei 1981

Akta Pendirian PT Jasa Marga (Persero) Akta No 27 Tanggal 12 September 2007

Prospektus PT Jasa Marga (Persero) tanggal 10 Juni 1987

Prospektus PT Jasa Marga (Persero) tanggal 3 Nopember 2007

