

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Mekanisme Pengadaan Tanah**

##### **1. Pengertian Tanah**

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>1</sup> Tanah pada kehidupan manusia menduduki tempat yang sangat penting, karena sebagian besar manusia yang hidup di bumi bergantung pada tanah.<sup>2</sup> Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tentang tanah tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah semakin lama makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara di sisi lain luas tanah tidak bertambah, dan semakin menyempit.

Indonesia merupakan negara di belahan Asia yang indah dan permai, baik dari segi letaknya yang strategis di lapangan perdagangan, juga karena hasil tanahnya yang berlimpah ruah. Kurang lebih 80% (delapan puluh persen) penduduk Indonesia adalah petani, tanah merupakan

---

<sup>1</sup> Effendi Perangin, 1994, *Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, Hlm. 17

<sup>2</sup> Djoni Sumardi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, Jakarta: UII Pers Yogyakarta, Hlm. 1

faktor produksi sebagai pemberi hidup bagi masyarakat agraris dan kesejahteraan negara yang perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Maka dari itu untuk mempertinggi kesemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat, berarti pula menyangkut juga soal hak milik atas tanah, soal hukum yang menguasai hak-hak atas tanah, dan soal rasa keadilan yang bertalian dengan pertanahan.<sup>3</sup>

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali, oleh karena itu sebagian besar dari pada kehidupannya adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa yang akan datang. Tanah juga merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan dan pada akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.<sup>4</sup>

## **2. Fungsi Tanah**

### **a. Pengertian Fungsi Tanah**

Fungsi tanah secara umum sebenarnya ada banyak, seperti contohnya bisa dilihat dari fungsi tanah itu sebagai fungsi sosial, fungsi ekonomi, politik, dan masih banyak lagi, akan tetapi

---

<sup>3</sup> Kukul Achmadi, 1977, *Hukum Agraria*, Surabaya: Usaha Nasional, Hlm. 9

<sup>4</sup> Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Hlm. 7

permasalahan dalam agraria serta masalah pertanahan pada khususnya termasuk suatu permasalahan yang cukup rumit dan sangat sensitif, karena menyangkut berbagai aspek dalam kehidupan manusia baik bersifat sosial, ekonomi, politik, psikologis dan lain sebagainya. Sehingga dalam menyelesaikan masalah ini tidak hanya memperhatikan pada aspek yuridis saja tetapi juga harus memperhatikan aspek kehidupan lainnya agar dalam menyelesaikan persoalan tanah tersebut tidak berkembang menjadi suatu kesalahan yang dapat mengganggu stabilitas di masyarakat.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini mengandung makna bahwa semua hak atas tanah apapun yang berada pada seseorang tidak bisa digunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya tetapi penggunaan tanah tersebut harus juga memberikan manfaat untuk kepentingan masyarakat dan negara. Pesatnya pembangunan di negara Indonesia, di samping membawa dampak positif yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga membawa dampak negatif yaitu timbulnya permasalahan yang berkaitan dengan fungsi tanah di Indonesia. Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedang pada pihak lain persediaan tanah sangat

---

<sup>5</sup> *Pengertian Pelaksanaan, Tanah dan Fungsi Sosial Tanah*,  
<http://mangihot.blogspot.com/2017/02/pengertian-pelaksanaan-tanah-dan-fungsi.html>, diakses pada 17 September 2019

terbatas, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan lainnya. Hal ini di samping dapat menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian menjadi non pertanian, juga bisa meningkatkan harga tanah pada setiap tahunnya.<sup>6</sup>

### **3. Pengadaan Tanah**

#### **a. Pengertian Pengadaan Tanah**

Terdapat bermacam-macam pengertian pengadaan tanah yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Arti dari pengadaan tanah digunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

Pengadaan tanah merupakan setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Definisi pengadaan tanah juga di jelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Menurut Pasal 11 angka 10

---

<sup>6</sup> Andi Hamzah, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, Hlm. 7

Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah pergantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan atau besarnya ganti rugi kerugian, sebagai mana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang No 2 Tahun 2012.<sup>7</sup> Pengertian tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) tentang hak penguasaan negara atas bumi, air, dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara yuridis, terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 18 UUPA yang intinya menyatakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, lalu kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda yang berada di atasnya<sup>8</sup>. Pengadaan tanah merupakan proses pelepasan hak atas tanah dan/ atau benda yang berada di atasnya

---

<sup>7</sup> Djoni Sumardi Gozali, Op. Cit., Hlm. 22.

<sup>8</sup> Martinus Siki, "Perlindungan Hukum Hak atas Tanah Masyarakat Desa Galuga Bogor Akibat Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Living Law*, Volume. 7, No. 2, Oktober 2015, Hlm. 125

yang dilakukan dengan sukarela untuk kepentingan umum, dari definisi diatas, unsur-unsur pengadaan tanah yaitu:<sup>9</sup>

- 1) pelepasan hak atas tanah dan menjadi tanah negara;
- 2) pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- 3) perbuatan hukum berdasarkan musyawarah dan kesukarelaan;
- 4) disertai pemberian ganti rugi yang adil dan layak.

Tanah yang mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Sedangkan hasil penelitian oleh Hardianto Djanggih dan Salle berkaitan dengan aspek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah berhak dan mempunyai kewenangan untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintah daerahnya menurut prinsip otonomi daerah dalam pengadaan tanah untuk

---

<sup>9</sup> Rahmah Hidayati, “Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan HR. Soebrantas Kota Pekanbaru Tahun 2011-2014)”, *Jurnal Online Mahasiswa*, Volume. 3, No. 2, Oktober 2016, ISSN 2355-6919, Hlm 4

pembangunan kepentingan umum.<sup>10</sup> Dengan menyimak arah kebijaksanaan pembangunan maka perlu mempertimbangkan juga faktor-faktor penting dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan pembangunan seperti:

- 1) Pengadaan tanah untuk pembangunan harus memenuhi syarat tata ruang dan tata guna tanah.
- 2) Pengadaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
- 3) Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan.<sup>11</sup>

Pada hakikatnya pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak. Hasil dari musyawarah inilah yang kemudian menjadi dasar bagi pembayaran ganti kerugian.<sup>12</sup> Sejalan dengan arah kebijaksanaan pembangunan nasional di bidang pertanahan, telah ditetapkan beberapa tata cara pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

---

<sup>10</sup> Salle Hardianto Djanggih, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Pandecta*, Volume. 12, No. 2, Desember 2017, Hlm. 168

<sup>11</sup> Andi Hamzah, *Op.cit.*, Hlm. 11

<sup>12</sup> Rahayu Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Yustisia*, Volume. 5, No. 2, Mei-Agustus 2016, Hlm. 381

## b. Tahapan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya untuk pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan ada empat tahapan, di antara sebagai berikut:

### 1) Tahapan Perencanaan

Menurut Pasal 14 Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, perencanaan adalah tujuan utama instansi yang membutuhkan tanah harus membuat dokumen perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hal itu didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

### 2) Tahapan Persiapan

Dalam Pasal 16 Undang-Undang No 12 Tahun 2012, mengatur tentang persiapan yang harus dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 melaksanakan:

(1) pemberitahuan rencana pembangunan;



(2) pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan

(3) Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Di lanjutkan dalam Pasal 17 Undang-Undang No 2 tahun 2012 yang berbunyi Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

### 3) Tahapan Pelaksanaan

Pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah merupakan bagian penting dari suatu proses pembangunan untuk mewujudkan pemerataan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sehingga pengadaan tanah pada hakikatnya adalah untuk rakyat namun meskipun demikian pengambilan tanah rakyat tersebut tetap harus memperhatikan hak-hak rakyat dengan memberikan ganti kerugi atas tanah yang diambil untuk kepentingan umum tersebut.<sup>13</sup> Kemudian setelah instansi dan pemerintah sudah menentukan lokasi, tahap selanjutnya adalah pelaksanaan pengadaan tanah yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No 2 tahun 2012 yang berbunyi Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan

---

<sup>13</sup> Valerian Christoper Mowoka, "Penentuan Besar Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Lex Privatum*, Volume. 5, No. 3, Mei 2017, Hlm. 55

tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Kemudian dalam ayat (2) Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a) inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
  - b) penilaian Ganti Kerugian;
  - c) musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
  - d) pemberian Ganti Kerugian; dan
  - e) pelepasan tanah Instansi.
- 4) Tahapan Penyerahan Hasil

Dalam tahapan penyerahan hasil atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak, hal itu didasarkan pada hasil penilaian yang ditetapkan dalam berita acara musyawarah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5). Diatur dalam Pasal 41 ayat (2) pada saat pemberian ganti rugi pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:

- a) Melakukan pelepasan hak;
- b) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan.

#### 4. Pengertian Kepentingan Umum

Secara sederhana kepentingan umum dapat ditafsirkan bahwa untuk keperluan, keperluan atau kebutuhan orang banyak maupun untuk tujuan yang luas. Akan tetapi definisi tersebut terlalu umum dan tidak terbatas. Yang dimaksud dengan kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan segi sosial budaya, politik, dan psikologi dengan dasar pembangunan.<sup>14</sup>

Istilah kepentingan umum terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 kepentingan umum sebagai kepentingan pembangunan, yang menyebutnya bahwa sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat.<sup>15</sup> Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal ini harus dilakukan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah dan pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.<sup>16</sup>

Berdasarkan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terjadi selama ini, dalam praktik pengadaan tanah bagi

---

<sup>14</sup> Nafi Rifarta, Skripsi: “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Museum Gunung Merapi ” (Yogyakarta: UMY, 2018), Hlm. 34

<sup>15</sup> Nuruz Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Bandung: PT Refika Aditama, hlm 132

<sup>16</sup> Abdullah Sulaeman, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Jala Permata Aksara, Hlm. 2

kepentingan umum terkadang timbul persoalan antara pemerintah dan warga masyarakat, terutama dalam hal pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Mulai dari ganti kerugian atas lahan yang dibebaskan dan waktu pelaksanaan pembebasan tanah ataupun masalah relokasi lahan dan tempat tinggal masyarakat. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi sosial tanah pada kehidupan manusia serta prinsip penghormatan kepada hak seseorang yang sah atas tanah. Oleh karena itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan menggunakan keseimbangan sosial masyarakat dan dapat ditempuh dengan cara bermusyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.<sup>17</sup> Mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini mengacu pada undang-undang pengadaan tanah dengan menghapus pasal “pencabutan hak”, karena pasal pencabutan hak sudah diatur sendiri dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Menurut Abdulrachman untuk terlaksananya suatu pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum harus dipenuhi adanya beberapa persyaratan yaitu:<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Maria SW. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, Hlm. 80

<sup>18</sup> Budi Irawan, "Pengadaan Tanah Berdasarkan Uu. No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Di Kabupaten Cilacap)", *Jurnal Idea Hukum*, Volume. 1, No. 2, Oktober 2015, Hlm 138

- a. Pencabutan hak atas tanah bisa dilakukan apabila kepentingan umum benar-benar menghendakinya. Unsur kepentingan umum bersifat tegas sehingga dijadikan dasar dalam pencabutan hak tersebut. Termasuk pada pengertian kepentingan umum yang juga merupakan kepentingan bangsa, negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan.
- b. Pencabutan hak bisa dilakukan oleh pihak yang punya wewenang menurut tata cara yang sudah ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini Pemerintah telah menetapkan Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 dan berbagai peraturan pelaksanaannya untuk mengatur tata cara pencabutan hak atas tanah dan benda di atasnya.
- c. Pencabutan hak atas tanah harus memenuhi syarat ganti kerugian yang layak dan adil. Si empunya hak atas tanah berhak menerima pembayaran sejumlah ganti kerugian yang layak dan adil berdasarkan atas harga tanah yang layak.

Apabila dalam hal pencabutan tanah oleh pemerintah tanpa memperhatikan persyaratan yang dimaksud, maka perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut merupakan perbuatan melanggar hukum.

## 5. Dasar Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Tanah merupakan suatu benda yang berada di permukaan bumi dan memiliki beberapa fungsi, karena pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia, sehingga dibuatlah beberapa peraturan yang mengatur tentang tanah dan kandungan di dalamnya, beberapa aturan itu bisa dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) menyatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Lalu dijelaskan dalam Pasal 28 J menyatakan bahwa:

“dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban hukum dalam suatu masyarakat demokratis”.<sup>19</sup>

Kemudian di dalam Pasal 6 dan Pasal 18 UUPA serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, telah diatur tentang landasan hukum

---

<sup>19</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Pengayoman, hlm 38

yang dipakai untuk proses pengadaan tanah yang sekarang telah dirubah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- c. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang kemudian dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015, dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.
- d. Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan proses pencabutan hak atas tanah harus:

- a. ada unsur kepentingan umum baru hak atas tanah dapat dicabut;
- b. ada ganti rugi;
- c. diberikan ganti rugi yang layak;
- d. melalui cara-cara yang diatur lebih dahulu dengan suatu undang-undang.

Sejumlah peraturan yang tersangkut di dalam pengadaan tanah, dapat disimpulkan bahwa cara memperoleh tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yakni dengan memberi ganti rugi merupakan cara yang paling utama dalam melepaskan hak atas tanah, dan dengan mencabut hak atas tanah. Secara Normatif, semua hak tanah mempunyai fungsi sosial, itu artinya hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, penggunaannya tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih lagi apabila hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.<sup>20</sup>

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 membuka kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengajukan keberatan melalui pengajuan gugatan, baik di pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri apabila dalam pengadaan tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Meskipun dalam proses pengdaan tanah masih diperlukan penilaian lebih lanjut. Mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berkaitan dengan hak hukum untuk mengajukan gugatan ke pengadilan, kemudian menurut ahli hukum agraria Maria SW Soemardjono sebagai perkembangan baru yang menarik dibandingkan dengan peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang sebelum-sebelumnya. Faktor tersebut juga didukung pada saat sebelum reformasi, dimana pada masa itu masyarakat sangat jarang untuk

---

<sup>20</sup> Valerian Christoper Mowoka, *Op.cit.*, Hlm. 55



menyampaikan keberatan atau mempunyai keberanian menentang proyek pemerintah atas nama pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>21</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa hukum merupakan sistem yang berarti hukum merupakan satu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang berinteraksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan, kesatuan tersebut diterapkan terhadap keseluruhan unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum. Kemudian menurut Kelsen, sistem hukum merupakan sistem norma yang biasa disebut tatanan hukum adalah sistem yang dinamis, sehingga mampu mengikuti perkembangan kehidupan.<sup>22</sup>

Apabila dalam ini pemerintah tidak memenuhi peraturan tersebut maka pencabutan hak atas tanah adalah suatu perbuatan sepihak dari pemerintah untuk menguasai sebidang tanah dari masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan bersama dari rakyat. Istilah kepentingan umum juga ada dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 Butir 5 yang menyatakan bahwa: “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”, dengan kata lain bahwa

---

<sup>21</sup> Agus Suntoro, “Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Regulasi Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum”, *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Volume 10. No. 2, Desember 2019, Hlm. 225

<sup>22</sup> Nurhadi Susanto, “Refleksi Hukum Terhadap Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Infrastruktural Jalan”, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume. 2. No. 2, Agustus 2016, Hlm. 241

kepentingan umum tersebut adalah kepentingan untuk sebagian besar dari lapisan yang terdapat di dalam masyarakat.

## **6. Jenis-Jenis Kepentingan Umum dan Panitia Pengadaan Tanah**

Peraturan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah sudah sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi:<sup>23</sup> a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air bersih/ air minum serta saluran pembuangan air dan sanitasi; b. bendungan/ waduk, irigasi dan bangunan perairan; c. puskesmas dan rumah sakit umum; d. terminal, pelabuhan, stasiun kereta api dan bandara; e. tempat ibadah; f. sekolah dan sarana pendidikan; g. pasar umum; h. pemakaman umum; i. telekomunikasi dan kantor pos; j. sarana olahraga; k. stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana pendukung; l. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan PBB; m. fasilitas TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; n. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; o. rumah susun sederhana; p. tempat pembuangan sampah; q. cagar

---

<sup>23</sup> Nafi Rifarta. *Op.cit.*, Hlm 37

alam dan cagar budaya; r. pertamanan; s. panti sosial; t. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Panitia pengadaan tanah kabupaten atau kota dengan Keputusan Bupati/ Walikota/ Gubernur dibentuk dalam pelaksanaan proses pengadaan tanah, dengan anggota maksimal terdiri dari 9 orang dengan susunan sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. sekretaris daerah selaku ketua merangkap anggota;
- b. pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai wakil ketua merangkap anggota;
- c. kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai sekretaris merangkap anggota;
- d. kepala dinas/ kantor/ badan di kabupaten/ kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.

Dalam Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah mengatur tentang tahapan pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 52 sampai dengan Pasal 111 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk

---

<sup>24</sup> Nafi Rifarta. *Op.cit.*, hlm 38

Kepentingan Umum meliputi:<sup>25</sup> a. penyiapan pelaksanaan; b. inventarisasi dan identifikasi; c. penetapan penilai; d. musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian; e. pemberian ganti kerugian; f. pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus; g. penitipan ganti kerugian; h. pelepasan objek pengadaan tanah; i. pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah; dan j. pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Jalan**

### **1. Pengertian Jalan**

Jalan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 diartikan sebagai prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya. Keberadaan jalan diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah atau air, dan di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

### **2. Jenis-Jenis Jalan**

Berdasarkan Pasal 8 pembagian jalan menurut fungsinya dikelompokkan menjadi.<sup>26</sup>

#### **a. Jalan Arteri**

---

<sup>25</sup> Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

<sup>26</sup> Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi, dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna.

b. Jalan Kolektor

Adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan pengumpul atau pembagi dengan ciri perjalanan jarak sedang, kecepatan rata-rata sedang, dan jumlah jalan masuk dibatasi.

c. Jalan Lokal

Adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi.

d. Jalan Lingkungan

Adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan lingkungan dengan ciri perjalanan jarak dekat, dan kecepatan rata-rata rendah.

e. Jalan Arteri Sekunder

Jalan yang menghubungkan kawasan primer dengan kawasan sekunder kesatu, kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kesatu, atau kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kedua.

f. Jalan Kolektor Sekunder

Jalan yang menghubungkan kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder kedua atau kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder ketiga.

g. Jalan Lokal Sekunder

Jalan yang menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan perumahan, kawasan sekunder kedua dengan perumahan, kawasan sekunder ketiga dan seterusnya sampai ke perumahan.

h. Jalan Lingkungan Sekunder

Jalan yang menghubungkan antar persil dalam kawasan perkotaan.<sup>27</sup>

### **C. Tinjauan Pustaka Tentang Jalur Jalan Lintas Selatan (JJLS)**

Jalan Jalur Lintas Selatan adalah salah satu jalan yang dibuat untuk mengatasi ketimpangan antar wilayah khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta yang daerah pesisirnya masih dikatakan tertinggal, maka dari itu pemerintah sangat menyambut baik dengan akan diadakannya pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan di sepanjang pesisir wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta mulai dari Kabupaten Kulonprogo, Kabupaten Bantul, sampai Kabupaten Gunung Kidul.

Mengacu pada Jalur Jalan Lintas Selatan yang dibangun di Daerah Istimewa Yogyakarta, jalan juga merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum, maka tujuan utama dari diadakannya pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan sebagai fasilitas umum tentu sama dengan tujuan diadakannya kepentingan umum yakni untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>28</sup> Pengadaan

---

<sup>27</sup> *Pengertian dan Fungsi Jalan*, [https://www.academia.edu/13691572/BAB\\_II\\_REVISI\\_BAB\\_II](https://www.academia.edu/13691572/BAB_II_REVISI_BAB_II), diakses pada 17 Februari 2020

tanah untuk pembangunan fasilitas umum yang akan dilaksanakan di atas tanah yang mempunyai status hak atas tanah harus dilakukan melalui standar operasional prosedur dan ketentuan yang dapat menjamin keadilan dan dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah.<sup>29</sup>

Pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul adalah bagian upaya untuk mengembangkan wilayah DI Yogyakarta bagian selatan yang mana pembangunan dan perkembangan wilayah di Jawa cenderung hanya terpusat di wilayah Jawa bagian utara. Jalan Jalur Lintas Selatan ini dibangun membentang dari Provinsi Banten hingga Provinsi Jawa Timur. Pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan yang diharapkan dapat mengembangkan wilayah Jawa bagian selatan. Selain itu, keuntungan yang didapat dari pembangunan Jalur Jalan Lintas Selatan di wilayah DI Yogyakarta dimaksudkan sebagai pintu gerbang atau pintu masuk kegiatan perekonomian di D.I Yogyakarta serta mengurangi kemacetan di Jalur Ringroad Selatan yang mana sudah tidak mampu menampung berbagai macam kendaraan yang melintas.<sup>30</sup>

Jalur Jalan Lintas Selatan merupakan jalan yang masuk dalam kategori jalan arteri. Sebagaimana jalan pada umumnya, Jalur Jalan

---

<sup>29</sup>Agus Surono, "Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal", *De Jure*, Volume. 17, No. 4, Desember 2017, Hlm. 398

<sup>30</sup>Tri Novitasari, Eko Prakoso, "Presepsi Masyarakat Kepesisiran Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul Terhadap Pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan di Kabupaten Bantul", *Jurnal Bumi Indonesia*, Volume. 5, No. 3, Januari 2018, Hlm. 10

Lintas Selatan yang termasuk dalam kategori jalan arteri primer yang menghubungkan pusat kegiatan nasional dengan pusat kegiatan nasional atau pusat kegiatan nasional dengan kegiatan wilayah memiliki beberapa ketentuan yang mengikat seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan. Persyaratan teknis jalan secara umum berdasarkan paragraf 2 Pasal 12 meliputi kecepatan rencana, lebar badan jalan, kapasitas, jalan masuk, persimpangan sebidang, bangunan pelengkap, perlengkapan jalan, penggunaan jalan sesuai dengan fungsinya, dan tidak terputus. Persyaratan tersebut harus memenuhi aspek keamanan, keselamatan dan aspek lingkungan. Berdasarkan Pasal 13 ketentuan jalan arteri primer meliputi.<sup>31</sup>

1. Jalan arteri primer didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 60 (enam puluh) kilometer per jam dengan lebar badan jalan paling sedikit 11 (sebelas) meter.
2. Jalan arteri primer mempunyai kapasitas yang lebih besar dari volume lalu lintas rata-rata.
3. Pada jalan arteri primer lalu lintas jarak jauh tidak boleh terganggu oleh lalu lintas ulang alik, lalu lintas lokal, dan kegiatan lokal.
4. Jumlah jalan masuk ke jalan arteri primer dibatasi.
5. Persimpangan sebidang pada jalan arteri primer dengan pengaturan tertentu harus memenuhi ketentuan.

---

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan



Jalan arteri primer yang memasuki kawasan perkotaan dan/atau kawasan pengembangan perkotaan tidak boleh terputus.