

**PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-  
YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI ATAS TANAH KAS  
KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA : ETTY WAHYUNINGSIH, S.H.**

**NIM : 22921059**

**PROGRAM STUDI KENOTARIATAN PROGRAM MAGISTER**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2025/2026**



**PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL  
SOLO-YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI  
ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN  
SLEMAN**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal 27 Januari 2026



Yogyakarta, 27 Januari 2026  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Rohidin, Dr., Drs., S.H., M.Ag.,



**PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL  
SOLO-YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI  
ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN  
SLEMAN**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 27 Januari 2026

Tim Penguji

- |            |                                  |
|------------|----------------------------------|
| 1. Ketua   | Rohidin, Dr., Drs., S.H., M.Ag., |
| 2. Anggota | Saeful Bachtiar, S.H., M.Kn.     |
| 3. Anggota | Dr. Ariyanto, S.H., C.N., M.H.,  |

Tanda Tangan



Mengetahui:  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,**  
NIK. 014100109

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

“Tidak masalah jika kamu berjalan dengan lambat, asalkan kamu tidak pernah berhenti berusaha”- Confucius

“Allah tidak membebani seseorang itu melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

QS. Al-Baqarah ayat 286

## **PERSEMBAHAN**

*Karya kecil ini penulis persembahkan kepada:*

*Untuk kedua orang tua tercinta dan tersayang*

*Untuk anak dan suami yang tersayang dan tercinta*

*Untuk teman, keluarga dan sahabat yang terkasih*

*Serta alamamater yang ku banggakan*

*Universitas Islam Indonesia*

## PERNYATAAN ORISINALITAS

### **SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA MAGISTER KENOTARIATAN UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

**Nama** : Etty Wahyuningsih, S.H

**No. Mahasiswa** : 22921059

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul :

**“PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN”**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Magister Kenotariatan UII Yogyakarta.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma- norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisional), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah (plagiat)’;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Magister Hukum UII Yogyakarta dan Perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (butir 1 dan 2), saya bersedia menerima sanksi sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut, saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir menjawab, pembuktian, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau Tim’ Fakultas Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 05 Desember 2026  
Yang membuat pernyataan.



(Etty Wahyuningsih)

## HALAMAN KATA PENGANTAR

*Assalamua'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Segala puji bagi Allah SWT, yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang Pemilik dan Penguasa Alam beserta isinya,. Shalawat beserta salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, suri tauladan yang menuntun umat manusia sampai akhir zaman, yang kita nantikan syafaatnya di Yaumul Qiyamah nanti.

Atas izin Allah SWT penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan lancar yang berjudul “PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN”. Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan jenjang Magister Strata Dua (S2) Program Magister Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulisan tesis ini dibuat dengan berbagai analisis dalam jangka waktu tertentu sehingga dapat menghasilkan karya yang dapat dipertanggungjawabkan hasilnya. Namun penulis juga menyadari segala kekurangan serta ketidaksempurnaan tesis ini baik dalam isi maupun penulisan. Untuk itu penulis menyampaikan rasa terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.d selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi. S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. Nurjihad, S.H., M.H, selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

4. Bapak Dr. Drs. Rohidin, S.H., M.Ag. selaku Dosen Pembimbing I, telah berkenan untuk meluangkan waktu dan selalu memberikan arahan kepada penulis hingga akhir penulisan.
5. Bapak Saeful Bachtiar, S.H., M.Kn. selaku Dosen Pembimbing II, telah berkenan memberikan bimbingan, arahan, dan saran dari awal hingga akhir penulisan.
6. Seluruh Bapak/Ibu Dosen dan Civitas Akademik Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terimakasih atas segala ilmu yang telah disampaikan dengan penuh kesabaran, semoga segala jasa dan pengorbanan mendapatkan balasan yang tiada henti dari Allah SWT.
7. Bapak Langgeng dari Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta. Terimakasih telah meluangkan waktu, tenaga, dan ketersediaanya untuk memberikan informasi yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini.
8. Bapak Syamsul Bahri, A.Ptnh., M.Hum. selaku Sekretaris Pengadaan Tanah Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Badan Pertanahan Nasional (BPN). Terimakasih telah meluangkan waktu, tenaga, dan ketersediaanya untuk memberikan informasi yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini.
9. Untuk kedua orang tua tercinta, Alm. Bapak Joko Parmanto, S.H dan Ibu Yeni Purwanti, S.H yang selalu mencurahkan kasih sayang, doa dan dukungan baik secara moril dan materiil dengan tulus dan ikhlas sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan baik.

10. Untuk anak saya tersayang, Hanafi Azam Rasyid Alvaro dan suami saya Bimantara Bintang Pamungkas, S.E yang selalu memberikan kebahagiaan, doa dan dukungan kepada saya agar semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
11. Teman-teman semasa menjadi mahasiswi Magister Kenotariatan di Universitas Islam Indonesia, terutama kepada grup “Bidadari Mkn” yang menjadi teman baik penulis selama menjadi mahasiswa MKn UII. Terima kasih telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta semasa kuliah sangat berarti bagi penulis dalam mencapai tujuan.
12. Semua pihak yang namanya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan semangat, dukungan, maupun motivasi baik secara langsung maupun tidak langsung kepada saya hingga dapat menyelesaikan tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan dan bantuan yang diberikan kepada penulis hingga selesainya Tugas Akhir /Tesis dan menjadikannya amal kebaikan yang mulia disisi-Nya. Penulis menyampaikan rasa terimakasih dan meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan tesis ini terdapat kekurangan ataupun kesalahan yang tentunya tidak diharapkan penulis. Harapan penulis bahwa semoga Tugas Akhir berupa tesis ini dapat bermanfaat dan digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan.

*Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Klaten, 1 Januari 2026

Penulis

Etty Wahyuningsih, S.H.

## HALAMAN DAFTAR ISI

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| HALAMAN PERSETUJUAN .....           | ii   |
| HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN ..... | iii  |
| PERNYATAAN ORISINALITAS .....       | iv   |
| HALAMAN KATA PENGANTAR .....        | v    |
| HALAMAN DAFTAR ISI .....            | viii |
| DAFTAR TABEL .....                  | x    |
| HALAMAN ABSTRAK .....               | xi   |
| ABSTRACT .....                      | xii  |

## BAB I PENDAHULUAN

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| A. Latar Belakang .....                 | 1  |
| B. Rumusan Masalah .....                | 6  |
| C. Tujuan Penelitian .....              | 7  |
| D. Manfaat Penelitian .....             | 7  |
| E. Orisinalitas Penelitian .....        | 8  |
| F. Tinjauan Pustaka .....               | 10 |
| G. Metode Penelitian .....              | 30 |
| H. Sistematika dan Kerangka Teori ..... | 34 |

## BAB II TINJAUAN UMUM

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah .....                                     | 36 |
| 1. Hak Menguasai Negara .....                                             | 36 |
| 2. Pengertian Hak Atas Tanah .....                                        | 38 |
| 3. Macam Hak Atas Tanah .....                                             | 40 |
| 4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....                                     | 44 |
| B. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....          | 48 |
| 1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....                | 48 |
| 2. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....                  | 51 |
| 3. Pengertian Kepentingan Umum .....                                      | 59 |
| 4. Jenis – jenis Kepentingan Umum .....                                   | 61 |
| 5. Pembangunan Jalan Tol .....                                            | 63 |
| C. Tinjauan Umum Tentang Tanah Kasultanan/Sultanaat Ground .....          | 63 |
| 1. Tanah Kasultanan/Sultanaat Ground .....                                | 64 |
| 2. Tanah Kas Kalurahan .....                                              | 66 |
| 3. Pengelolaan dan Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan ..... | 69 |

## BAB III PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-YOGYAKARTA BERBASIS KEPENTINGAN UMUM DI ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN

|                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman .....                                 | 74 |
| B. Hambatan dan Upaya Penyelesaian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman ..... | 86 |

#### **BAB IV PENUTUP**

|                     |     |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan ..... | 99  |
| B. Saran .....      | 101 |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b> | <b>103</b> |
|-----------------------------|------------|

## DAFTAR TABEL

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 3.1 Seksi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta .....            | 75 |
| Tabel 3.2 Letak dan Luas Tanah di Wilayah Kabupaten Sleman .....       | 76 |
| Tabel 3.3 Rekapitulasi TKL Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta ..... | 91 |
| Tabel 3.4 Rekapitulasi TKL Penugasan Kantor Pertanahan Sleman .....    | 95 |
| Tabel 3.5 Rekapitulasi TKL Penambahan Lahan Seksi 1 & Seksi 2 .....    | 97 |

## HALAMAN ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian untuk mengetahui tentang “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta Berbasis Kepentingan Umum Di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman”. Pengadaan tanah untuk jalan tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan berbeda dengan jenis tanah hak milik. Tanah Kas Kalurahan yang digunakan pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta tidak menggunakan mekanisme pelepasan hak dengan pemberian ganti kerugian. Namun, diatur tersendiri pemanfaatan tanah kalurahan bagi pihak lain yang ditentukan dalam peraturan antara lain di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan. Permasalahan dapat dirumuskan pertama: Bagaimana proses pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta untuk kepentingan umum di atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman?, kedua Apa saja hambatan dan bagaimana upaya penyelesaian dari Kasultanan mengenai pengadaan tanah pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta di atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman?. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif yaitu penelitian yang menganalisis permasalahan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan menggunakan analisis data kualitatif untuk menghasilkan data secara deskriptif yang diperoleh melalui wawancara. Hasil penelitian menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta tidak melalui mekanisme pelepasan hak. melainkan diatur tersendiri secara khusus dalam Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan. Meskipun tidak melalui mekanisme peralihan hak dan ganti kerugian, akan tetapi dituangkan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama (PKS).

**Kata Kunci:** *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Jalan Tol Solo-Yogyakarta, Tanah Kas Kalurahan*

## ABSTRACT

The purpose of this research is to find out about "Land Acquisition for the Construction of the Solo-Yogyakarta Toll Road Based on Public Interest on Village Land in Sleman Regency". Land acquisition for the Solo-Yogyakarta toll road on Village Land is different from the type of freehold land. Village Land used for the construction of the Solo-Yogyakarta toll road does not use a mechanism for releasing rights with compensation. However, the use of village land for other parties is regulated separately as stipulated in regulations, including Law Number 13 of 2012 concerning the Special Status of the Special Region of Yogyakarta and Regulation of the Governor of the Special Region of Yogyakarta Number 24 of 2024 concerning the Utilization of Village Land. The problem can be formulated first: How is the land acquisition process for the construction of the Solo-Yogyakarta Toll Road for public interest on the Village Treasury Land in Sleman Regency?, secondly What are the obstacles and how are the efforts to resolve them from the Sultanate regarding land acquisition for the construction of the Solo-Yogyakarta Toll Road on the Village Treasury Land in Sleman Regency? This type of research is normative legal research. Normative research is research that analyzes legal issues based on laws and regulations, using qualitative data analysis to produce descriptive data obtained through interviews. The results of the study explain that land acquisition for the construction of the Solo-Yogyakarta Toll Road is not through a rights release mechanism. but is regulated separately specifically in the DIY Governor Regulation Number 24 of 2024 concerning the Utilization of Village Treasury Land. Although it does not go through a rights transfer and compensation mechanism, it is stated in the form of a Cooperation Agreement (PKS).

**Keywords:** Land Acquisition for Public Interest, Solo-Yogyakarta Toll Road, Village Treasury Land

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar dari kehidupannya bergantung pada tanah. Tanah pada dasarnya memiliki 2 (dua) arti penting dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai aset sosial dan aset modal. Tanah sebagai aset sosial adalah sebagai sarana pengikat kesatuan di kalangan lingkungan sosial untuk kehidupan dan hidup, sedangkan tanah sebagai aset modal sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.<sup>1</sup>

Tanah berikut pula bumi air serta ruang angkasa yang ada di atasnya adalah bagian dari kekayaan bangsa dan ada di dalam ranah publik milik bersama bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional serta terjalin dalam hubungan yang abadi dengan bangsa Indonesia. Hal ini merupakan esensi dari Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( UUPA ) terurai dari ayat (1) sampai ayat (6). Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), menurut konsepnya pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai hal-hal yang dimaksud dalam pasal tersebut.<sup>2</sup> Ruang lingkup

---

<sup>1</sup> Achmad Rubaei, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 1.

<sup>2</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta Djambatan, hlm. 234.

agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA, yaitu:

“atas dasar hak menguasai negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Upaya mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 salah satunya pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum maka diperlukan tanah yang pengadaannya berdasarkan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 6 menyatakan bahwa: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” artinya, semua hak atas tanah apapun pada seseorang tidak boleh semata-mata digunakan untuk kepentingan pribadinya, tetapi penggunaannya harus memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara. Dijelaskan pula dalam Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa:

“untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”

Definisi pengadaan tanah termuat dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kepentingan umum harus diwujudkan oleh pemerintah serta digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Penyelenggaraan pembangunan demi kepentingan umum harus seimbang dengan hak-hak individu. Keseimbangan kepentingan umum dan individu dalam pengadaan tanah

untuk memastikan bahwa pembangunan infrastruktur berjalan memberikan jaminan kepada pemilik tanah (pihak yang berhak). Hal itu dapat diwujudkan melalui pemberian ganti kerugian yang layak agar pembangunan dilakukan sesuai aturan hukum yang berlaku dan masyarakat yang terdampak mendapatkan manfaat yang adil. Masyarakat yang terdampak harus dipastikan menerima manfaat yang adil selaras dengan prinsip hukum agrarian yang mengedepankan kesejahteraan bersama.

Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah dibatasi yaitu tanah untuk kepentingan umum tersebut digunakan bagi pembangunan antara lain: pertahanan dan keamanan; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan pembangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; tempat pembuangan dan pengelolaan sampah; fasilitas keselamatan umum; tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; pasar umum dan lapangan parkir umum.<sup>3</sup>

Di Indonesia sekarang ini banyak pembangunan salah satunya jalan tol yang termasuk dalam kategori Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Jalan tol sering

---

<sup>3</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

disebut jalan bebas hambatan dan jalan yang dikhususkan untuk kendaraan bersumbu lebih dari dua seperti mobil, bus dan truk. Bertujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari satu tempat ke tempat lain.<sup>4</sup>

Pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta merupakan salah satu contoh pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pembangunan jalan tol tersebut merupakan bagian dari rencana Proyek Strategis Nasional (PSN).<sup>5</sup> Lokasi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta seluas kurang lebih 1.774.352 m<sup>2</sup> (satu juta tujuh ratus tujuh puluh empat ribu tiga ratus lima puluh dua meter persegi) terletak di Desa Bokoharjo, Kecamatan Prambanan; Desa Selomartani, Desa Tirtomartani, Desa Purwomartani, Kecamatan Kalasan; Desa Maguwoharjo, Desa Condongcatur, Desa Catutunggal, Kecamatan Depok; Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik; Desa Trihanggo, Kecamatan Gamping; dan Desa Sinduadi, Desa Sendangadi, Desa Tlogoadi, Desa Tirtoadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman.<sup>6</sup>

Salah satu jenis lahan yang terdampak pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta yaitu tanah dengan karakteristik khusus Tanah Kasultanan atau Sultanaat Grond. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan, bahwa yang dimaksud dengan Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang terdapat dalam wilayah DIY. Definisi mengenai Tanah Kalurahan terdapat dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan adalah tanah

---

<sup>4</sup> Badan Pengatur Jalan Tol, Jalan Tol, <http://bpjt.pu.go.id/konten/jalan-tol/sejarah>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2024, pukul 20.10

<sup>5</sup> Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kulonprogo-Yogyakarta-Solo, Jurnal Bedah Hukum Vol.5, No.2 (2021), hlm. 203-204.

<sup>6</sup> Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 206/KEP/2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta.

bukan keprabon atau dede keprabon yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten yang dikelola Pemerintah Kalurahan berdasarkan hak Anggaduh, yang sejenisnya terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarem-arem, dan tanah untuk kepentingan umum. Tanah Kas Kalurahan adalah bagian dari Tanah Kalurahan yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintah Kalurahan.

Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam urusan keistimewaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya dalam hal pertanahan, terdapat pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 sebagai berikut :

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
- (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.
- (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
- (4) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabondan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.
- (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Sri Sultan Hamengku Buwono X menegaskan tidak akan melakukan pelepasan hak tanah berstatus Sultanaat Grond untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta. Hal ini didasari Sultanaat Grond

memiliki nilai sejarah sehingga tidak ingin nilai sejarahnya hilang apabila diberikan ganti kerugian dan membeli tanah lain untuk mengganti tanah berstatus Sultanaat Grond yang terdampak Jalan Tol Solo-Yogyakarta. Di lain sisi, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan mengatur mengenai penggunaan tanah kalurahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Tanah Kalurahan dapat digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah Kalurahan wajib melakukan konsultasi penggunaan tanah kalurahan dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional. Konsultasi dilakukan kepada Kasultanan atau Kadipaten dengan mengajukan permohonan secara tertulis yang ditembuskan kepada Dinas.

Ketentuan dalam Pasal 41 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum bahwa: “dalam hal terdapat objek pengadaan tanah yang berstatus tanah kas desa, pemerintah desa mengajukan izin tertulis kepada gubernur untuk mendapat izin persetujuan pelepasan haknya. Definisi Pelepasan hak terdapat Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara.

Atas dasar sebagaimana diuraikan diatas, peneliti tertarik untuk membahas dalam penelitian yang berjudul: “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta Berbasis Kepentingan Umum Di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian diatas maka Peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta untuk kepentingan umum di atas Tanah Kas Kalurahan di wilayah Kabupaten Sleman?
2. Apa saja hambatan dan bagaimana upaya penyelesaian dari Kasultanan mengenai pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol-Yogyakarta di atas Tanah Kas Kelurahan di wilayah Kabupaten Sleman?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis proses pengadaan tanah guna pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas tanah berstatus Tanah Kas Kalurahan di wilayah Kabupaten Sleman.
2. Untuk menganalisis hambatan yang terjadi dan upaya penyelesaian dari Kasultanan mengenai pengadaan tanah guna pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas tanah status Tanah Kas Kalurahan di wilayah Kabupaten Sleman.

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan bidang agraria, khususnya dalam hal proses pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas tanah berstatus Tanah Kas Kalurahan di Kabupaten Sleman.

2. Memberikan pengetahuan penulis berkaitan dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam bidang pertanahan khususnya pemanfaatan Tanah Kalurahan.

#### E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis baik melalui media internet maupun Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, belum ada penelitian sebelumnya yang meneliti tentang “Kepastian Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Solo-Yogyakarta Diatas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman”. Penulis menemukan beberapa penelitian dengan permasalahan yang hamper sama namun objek penelitian berbeda, yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian Rahmat Andika Pratama, 2017, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, berjudul **“Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Dompu Nusa Tenggara Barat”**. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian itu adalah (1) Apakah dasar pengadaan tanah demi kepentingan umum oleh Negara dan problematiknya?; (2) Apakah pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Dompu Nusa Tenggara Barat telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?.
2. Penelitian Maulida Isnaini, 2022, Universitas Islam Negeri Walisongo, dengan judul penelitian **“Problematika Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Pembayaran Ganti Rugi Hak Atas Tanah Hak Milik Masyarakat”**. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian yaitu: (1) Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pembayaran ganti rugi hak atas tanah untuk kepentingan umum?; (2) Bagaimana problematika yang

dihadapi dan penyelesaiannya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pembayaran ganti kerugian Hak Atas Tanah untuk kepentingan umum?.

3. Penelitian Ovita Adelia Dwi Cahya, 2019, Universitas Sriwijaya Palembang, berjudul **“Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Palembang-Indralaya (Studi Peran Notaris Dalam Pengadaan Tanah)”**. Penelitian ini memiliki 3 (tiga) rumusan masalah sebagai berikut: (1) Bagaimana proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Jalan Tol Palembang Indralaya?; (2) Bagaimana peran Notaris dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum Jalan Tol Palembang-Indralaya?; dan (3) Bagaimana pengaturan peran Notaris dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di masa yang akan datang?.
4. Penelitian Dwi Fratmawati, 2006, Universitas Diponegoro, berjudul **“Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Semarang (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Ngaliyan-Mijen)”**. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian itu adalah: (1) Bagaimana proses/pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran Jalan Raya Ngaliyan-Mijen Semarang?; (2) hambatan-hambatan apa yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan proses pemberian ganti kerugiannya untuk pembangunan pelebaran Jalan Raya Ngaliyan-Mijen Semarang?.

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti diatas memiliki kesamaan dengan topik permasalahan yang akan diteliti oleh peneliti yaitu mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Namun, meskipun terdapat kesamaan topik permasalahan yang menjadi perbedaan pada obyek penelitian. Rumusan masalah yang

diangkat oleh beberapa peneliti tersebut diatas berbeda dengan rumusan masalah yang diangkat oleh peneliti. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti belum pernah di teliti sebelumnya dan diangkat dalam sebuah karya tulis ilmiah.

## **F. Tinjauan Pustaka**

### **1. Hak Menguasai Negara**

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negaram dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi menjadi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.<sup>7</sup>

Terhadap hak menguasai Negara atas tanah yang mendapat amanah berupa kewenangan mengatur pemanfaatan tanah sebagai hak bangsa, bahwa segala tindakannya harus dapat mempertanggung jawabkan secara hukum. Sebagai negara hukum, hak menguasai negara atas tanah kaitannya dengan tujuan negara memberikan hak dan kewenangan kepada Negara menguasai tanah dalam rangka:<sup>8</sup>

1. “Negara” melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, dengan berdasar pada persatuan; ini artinya sumber daya tanah sebagai hak bangsa terhadap tanah-tanah yang terdapat dalam suatu pulau bukan hanya hak dari rakyat atau masyarakat dipulau tersebut.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; konsep ini berkaitan dengan hak penguasaan Negara atas tanah berkaitan erat dengan Negara kesatuan Republik Indonesia, jika tanah

---

<sup>7</sup> Aminudin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 24.

<sup>8</sup> Andi Bustamin Daeng Kunu Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Palu Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No 1 Januari-April 2012.

tidak dalam penguasaan Negara, maka masyarakat disuatu pulau akan mengklaim sebagai pemiliknya dan tidak dapat diganggu gugat oleh masyarakat (rakyat) dari pulau lainnya.

3. Negara yang berkedaulatan rakyat; dalam konteks ini Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat berwenang mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar “Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki negara Indonesia, selain itu berkaitan juga mengenai kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran diatas, upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>9</sup>

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan manusia. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan salah satu faktor utama dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana negara dalam hal ini sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

UUPA sebagai peraturan pelaksana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, mempertimbangkan bahwa negara tidak perlu bertindak sebagai pemilik tanah,

---

<sup>9</sup> Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta, UII Press, 2004, hlm. 21.

hanya sebatas sebagai pihak yang menguasai tanah. Hak menguasai negara atas tanah memperoleh legitimasi dikarenakan status negara sebagai pencerminan dan organisasi kekuasaan bangsa yang mengembangk tugas yang sama berupa hak dan kewajiban yang berasal dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai konsekuensi, hak menguasai dari negara merupakan hak yang tertinggi, yang berarti hak-hak atas tanah yang lain berada dibawah hak menguasai. Akibat tindak lanjut apabila negara menghendaki untuk menguasai tanah yang sudah dibebani dengan hak-hak lain, hak-hak lain ini harus dikalahkan.<sup>10</sup>

Tercapainya tujuan pemanfaatan tanah untuk kemakmuran rakyat diwujudkan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.<sup>11</sup>

Wewenang hak menguasai negara atas tanah tercermin sesuai dengan yang terkandung di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA bahwa:

---

<sup>10</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 42-43.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta:Djambatan, 2003, hlm. 24.

- (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 dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta 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 hukum lain yang lebih tinggi.

Menurut pendapat Imam Soetikno, berdasarkan wewenang dalam Pasal 2 jo Pasal 4 UUPA, pemerintah diharuskan membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, untuk keperluan-keperluan yang bersifat:

- a. politis (tanah untuk keperluan/bangunan-bangunan pemerintah termasuk bangunan pertahanan);
- b. ekonomi (tanah untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, Perkebunan, industri pertambangan, transmigrasi dan lain-lain); dan
- c. sosial (tanah untuk keperluan beribadat, makam, pusat-pusat pemukiman, keperluan sosial, kesehatan, Pendidikan, rekreasi dan lain-lain).

Isi dari Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada prinsipnya setiap hak atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, Dimana hak bangsa merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal ini mengandung arti bahwa tanah memiliki fungsi sosial.

## **2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Asas fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu asas yang menjadi dasar dalam menerapkan hukum agraria di Indonesia. Secara yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah diatur dalam Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria huruf A, angka romawi II tentang Dasar-Dasar Hukum Agraria Nasional, khususnya angka (4) menyatakan:

Dasar yang keempat diletakkan dalam pasal 6, yaitu bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan Negara. Tetapi dalam hal itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3). Berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hal ini merupakan cerminan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai ketentuan yang menegaskan pentingnya perlindungan atas bumi, air dan kekayaan alam termasuk didalamnya pengertian tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara yuridis kedua ketentuan tersebut mengandung makna secara eksplisit saling berhubungan, bahwa tanah dalam pemahaman fungsi sosial harus dilindungi keberadaannya agar dapat memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Kewajiban bagi seluruh rakyat dalam memanfaatkan tanah tidak hanya

mementingkan kepentingan pribadinya saja namun juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat maupun kepentingan umum.

Fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu dari 3 (tiga) kewajiban yang diatur dalam UUPA yang dibebankan kepada pemegang hak atas tanah, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA);
- b. Kewajiban memelihara tanah (Pasal 52 ayat (1) UUPA); dan
- c. Kewajiban untuk mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian (Pasal 10 UUPA).

Kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah mengharuskan yang mempunyai tanah untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat serta tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban ini tidak dipenuhi atau diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak tersebut. Pernyataan ini selaras dengan Pasal 27 UUPA bahwa tanah yang diterlantarkan dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaanya atau sifatnya dan tujuan pada haknya. Tanah hak milik, tanah Hak Guna Usaha, tanah Hak Guna Bangunan yang diterlantarkan, haknya akan hapus dan tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara.

Fungsi sosial tanah sebagaimana yang dimaksud didalam Pasal 6 UUPA yang mengandung beberapa prinsip yaitu:

- a. Lebih mengutamakan sesuatu hal yang penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan dan kemasyarakatan menurut prinsip hukum tanah nasional;

---

<sup>12</sup> Oloan Sitorus & H.M Zaki Siterrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi Kebijakan Tanah Indonesia*, Mitra Yogyakarta, 2006, hlm. 79.

- b. Tanah yang dihaki oleh seseorang tidak hanya mempunyai fungsi sosial bagi yang mempunyai hak itu saja melainkan juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah dengan yang bersangkutan tidak hanya untuk kepentingan individu atau perorangan saja, melainkan bagi kepentingan masyarakat banyak;
- c. Fungsi sosial baik hak-hak atas tanah yang mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan dimaksudnya adalah keadaan tanah, sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini dimaksudkan agar tanah dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kesuburan tanahnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya saja, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah. Leon Duguit berpendapat bahwa fungsi sosial adalah tidak ada hak subjektif yang ada hanyalah fungsi sosial, pada pemakaian sesuatu hak atas tanah yang menjadi perhatian hanyalah kepentingan masyarakat.<sup>13</sup>

Ditinjau dari landasan yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi dasar untuk memberikan kepastian dan perlindungan tanah, agar dalam memanfaatkan serta tidak memanfaatkan tanah, tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi. Hal ini dimaksudkan, bukan berarti subjek hak yang melaksanakan fungsi sosial akan kehilangan hak atas tanahnya, tetapi agar terjamin keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial dan kepentingan umum atas tanah. Hak atas tanah yang dimiliki seseorang tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau perseorangan melainkan juga memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Sehingga adanya asas fungsi sosial mengakomodir

---

<sup>13</sup> A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Maju Bandung, 1998, hlm. 65.

pada prinsipnya menjaga kepastian hukum atas kemanfaatan tanah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### **3. Pengadaan Tanah**

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi penting bagi pembangunan Indonesia yang adil dan Makmur. Sehubungan hal tersebut prinsip dasar dari pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.

Adapun beberapa pengertian pengadaan tanah menurut para ahli hukum Agraria sebagai berikut:

Menurut Boedi Harsono, pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.<sup>14</sup>

Menurut Maria SW.Soemardjono, mengatakan pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Diluar itu pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta:Djambatan, 2009, hlm. 7.

<sup>15</sup> Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres Nomor 34 Tahun 2003)*, Yogyakarta:Tugu Jogja, 2005, hlm. 43.

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. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pihak swasta maupun pemerintah.<sup>16</sup>

Menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan maupun badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>17</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam UUPA berkaitan dengan adanya fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 6 UUPA dan tertuang dalam Pasal 18 UUPA yang menyebutkan bahwa: “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang”. Antara Pasal 6 dan Pasal 18 UUPA saling melengkapi. Pasal 6 UUPA bermuatan tentang penundukan hak-hak perseorangan terhadap hak-hak masyarakat, ketika hak-hak perseorangan di kemudian hari terhadap kepentingan masyarakat yang lebih tinggi, maka kepentingan perseorangan harus mengalah.<sup>18</sup>

Adapun pengertian pengadaan tanah dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Samun Iswaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011, hlm. 61.

<sup>17</sup> Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel, 2008, hlm. 1.

<sup>18</sup> A.P.Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, Bandung:CV Mudjur Maju, hlm. 108.

<sup>19</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pihak yang berhak sebagaimana disebutkan diatas dimaksudkan yaitu pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah yang meliputi:<sup>20</sup>

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. Nadzir, tanah untuk wakaf;
- d. Pemilik tanah bebas miliki adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Objek pengadaan tanah menurut Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 meliputi tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

#### **4. Kepentingan Umum**

Kepentingan umum menurut John Salindheo bahwa kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan menginsahkan ketahanan nasional serta wawasan Nusantara.<sup>21</sup> Menurut Mertokusumo kepentingan umum juga menyangkut kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam Masyarakat luas, rakyat banyak atau pembangunan.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Bangunan*, Jakarta:PT Dharma Karsa Utama, Catatan Ke-3, 2015, hlm. 187.

<sup>21</sup> John Salindheo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Catatan Kedua, Sinar Grafika, 1998, Jakarta, hlm. 40.

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, Yogyakarta Liberty, 2007, hlm. 45.

Kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu, pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Asas Kemanusiaan, adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas Keadilan, kepada Masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
3. Asas Kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan Pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
4. Asas Kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
5. Asas Keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, Masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya,

---

<sup>23</sup> Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, secara pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada) dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
6. Asas Kesepakatan, yaitu bahwa seluruh kegiatan Pengadaan Tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik Pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
  7. Asas Keikutsertaan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.
  8. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan Masyarakat secara luas.
  9. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
  10. Asas Keselarasan, adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan Negara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur mengenai bentuk kegiatan yang berhubungan dengan tanah termaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didalam Pasal 10 sebagai berikut:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum dan ruang terbuka hijau public;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa
- o. penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Perencanaan

Pada tahap perencanaan, proses pengadaan tanah dimulai dengan rencana instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah yang didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan, berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum disampaikan kepada pemerintah provinsi dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat:

- 1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- 2) Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
- 3) Letak tanah;
- 4) Luas tanah yang dibutuhkan;
- 5) Gambaran umum status tanah;
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 8) Perkiraan nilai tanah; dan
- 9) Rencana penganggaran. ( Pasal 15 Ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012)

b. Persiapan

Berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan; pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

c. Pelaksanaan

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi: inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; penilaian Ganti Kerugian; musyawarah penetapan Ganti Kerugian; pemberian Ganti Kerugian; dan pelepasan tanah instansi.

d. Penyerahan hasil

Penyerahan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah dilakukan setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan kepada instansi yang memerlukan tanah berupa bidang tanah disertai data pengadaan tanah dan dokumen pengadaan tanah, paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah. Penyerahan hasil pengadaan tanah dilakukan dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah guna pendaftaran/persertifikatan yang wajib dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak penyerahan hasil pengadaan tanah.

## **5. Kepastian Hukum**

Kepastian hukum adalah perihak (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti adalah sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan

yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, sehingga hukum dapat menjalankan fungsinya.<sup>24</sup> Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam memahami atau melakukan tindakan terhadap individu. Dimana pelaksanaannya menimbulkan kepastian hukum.<sup>25</sup>

Kepastian hukum dalam pengadaan tanah yaitu landasan yuridis yang mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria / Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah. Bentuk lain dari kepastian hukum terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum bahwa kedudukan negara dalam pengadaan tanah lebih tinggi. Yang dimaksud kedudukan negara lebih tinggi bahwa negara dapat terus menjalankan pelaksanaan pengadaan tanah sepanjang masih berdasarkan pada kepentingan umum. Sehingga kepastian hukum dalam masyarakat, bahwa masyarakat diwajibkan melepaskan tanahnya kepada negara. Sebagai gantinya negara harus memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada masyarakat yang masih memiliki hak atas tanahnya.

Kepastian hukum menjamin hukum yang berisi keadilan. Aturan-aturan yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian

---

<sup>24</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, hlm. 59.

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuk, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta Kencana, 2008, hlm. 158.

yang tetap dari hukum. Keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan demi keamanan dan ketertiban negara.<sup>26</sup>

## **6. Tanah Kasultanan/Sultanaat Grond**

Kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta/DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:<sup>27</sup>

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kasultanan dan Kadipaten dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan.<sup>28</sup> Tanah kasultanan dan tanah kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Kasultanan berwenang mengelola dan

---

<sup>26</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 82-83.

<sup>27</sup> Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>28</sup> Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

memanfaatkan tanah Kasultanan ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.<sup>29</sup>

Pasal 1 Angka 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan memberikan pengertian tanah kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau dede keprabon yang terdapat dalam wilayah DIY.<sup>30</sup> Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bahwa tanah kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>31</sup>

## **7. Tanah Kas Kalurahan**

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta menyebutkan salah satu keistimewaan Yogyakarta terdapat pada bidang pertanahan. Tanah di Yogyakarta dan sekitarnya dengan status tanah Sultanaat Grond merupakan kesinambungan masa lalu untuk menghormati eksistensi Kesultanan Yogyakarta. Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kesultanan. Hal ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta yang menyebutkan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah kesultanan dan tanah kadipaten oleh pihak lain harus

---

<sup>29</sup> Pasaal 32 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>30</sup> Pasal 1 Angka 6 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024.

<sup>31</sup> Pasal 1 Angka 1 Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

mendapatkan izin dan persetujuan kesultanan untuk tanah kesultanan dan jika tanah kadipaten harus mendapat izin dan persetujuan kadipaten.<sup>32</sup>

Penggunaan tanah Sultanaat Grond menurut Pasal 3 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditunjukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Penggunaan tanah Sultan Ground harus mendapatkan izin dari pihak keraton yaitu Panitikismo sebagai lembaga resmi yang mengurus tentang tanah Sultanaat Grond.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan yang dimaksud Tanah Kalurahan adalah Tanah Bukan Keprabon atau *Dede Keprabon* yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten yang dikelola oleh Pemerintah Kalurahan berdasarkan hak Anggaduh, yang jenisnya terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarem-arem dan tanah untuk kepentingan umum. Pengertian Tanah Kas Kalurahan terdapat dalam Pasal 1 Angka 9 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 yaitu bagian dari Tanah Kalurahan yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintah Kalurahan.<sup>33</sup>

Penggunaan Tanah Kalurahan oleh Pemerintah Kalurahan dalam hal ini mengenai Tanah Kas Kalurahan diatur dalam Pasal 11 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan sebagai berikut:

- (1) Penggunaan Tanah Kas Kalurahan oleh Pemerintah Kalurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b diperuntukan sebagai:
  - a. Lahan Pertanian dengan luasan minimal 50% (lima puluh persen) dari luas keseluruhan; dan/atau

---

<sup>32</sup> Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>33</sup> Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan

- b. Kegiatan non pertanian dengan luasan maksimal 50% (lima puluh persen) dari luas keseluruhan.
- (2) Tanah Kas Kalurahan yang diperuntukkan sebagai Lahan Pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digunakan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin setempat dan mengurangi angka pengangguran.
- (3) Penggunaan Tanah Kas Kalurahan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin setempat dan pengangguran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan cara:
- (4) Jual tahunan, jual oyodan dan/atau Sewa Tanah Kas Kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b dibayarkan oleh kelompok/warga masyarakat setempat setiap tahun.
- (5) Tanah Kas Kalurahan yang diperuntukkan sebagai Lahan Pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak dapat dialihfungsikan untuk kegiatan non pertanian, kecuali alih fungsi sesuai dengan RTRW Kabupaten.

Tanah Kalurahan dapat digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah Kalurahan wajib melakukan konsultasi Penggunaan Tanah dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional. Konsultasi dilakukan kepada yang bersangkutan yaitu Kasultanan atau Kadipaten dengan mengajukan permohonan secara tertulis yang ditembuskan kepada Dinas. Kasultanan atau Kadipaten terhadap permohonan konsultasi Penggunaan Tanah Kalurahan bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diajukan Pemerintah Kalurahan dapat memberikan persetujuan atau penolakan. Persetujuan atau penolakan dari Kasultanan atau Kadipaten dituangkan dalam bentuk surat keterangan.

Apabila Kasultanan atau Kadipaten memberikan persetujuan diatur dalam Pasal 56 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal Kasultanan atau Kadipaten memberikan persetujuan Penggunaan Tanah Kalurahan sebagaimana dimaksud pasal 56 ayat (1) huruf a maka Pemerintah Kalurahan:
  - a. wajib mengembalikan Hak Anggaduh Tanah Kalurahan kepada Kasultanan atau Kadipaten yang dituangkan dalam Berita Acara dilampiri Keputusan Lurah dan Persetujuan Badan Permusyawaratan Kalurahan, dengan format sebagaimana

- tercantum dalam Lampiran Huruf A yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Gubernur ini;
- b. menyampaikan surat pemberitahuan keterangan kepada instansi yang memerlukan tanah, dengan melampirkan Salinan surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 huruf ayat (2); dan
  - c. menghapus dari buku *pepriksan* atau buku tanah.
- (2) Penghapusan dari buku *pepriksan* atau buku tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan setelah ada penyerahan Hak Anggaduh kepada Kasultanan atau Kadipaten.
  - (3) Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, menyampaikan permohonan Penggunaan Tanah kepada Kasultanan atau Kadipaten.
  - (4) Instansi yang mengajukan permohonan Penggunaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan Surat Kekancingan.
  - (5) Nilai manfaa dari penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten diterima kepada Pemerintah Kalurahan melalui Kesultanan atau Kadipaten.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang didukung dengan keterangan narasumber. Penelitian normatif yaitu penelitian yang menganalisis permasalahan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>34</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus yaitu:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*statu approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan masalah hukum yang sedang diteliti.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm.25

<sup>35</sup> Fajar M & Achmad Y, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris* Cetakan Kesatu Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 44.

- b. Pendekatan Sosiologis yaitu hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial lainnya. Penelitian hukum sosiologis menggunakan data sekunder sebagai bahan awalnya dan kemudian dikaitkan dengan data primer atau data lapangan.<sup>36</sup>
- c. Pendekatan Konseptual adalah pendekatan yang melihat dari berbagai pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dengan mencermati, membahas dan mempelajari ilmu-ilmu hukum yang berkembang guna untuk peneliti dapat menemukan ide dan gagasan baru yang melahirkan suatu pengertian hukum, konsep hukum serta asas-asas hukum yang relevan. Pengetahuan tersebut akan menjadikan pedoman bagi peneliti untuk membangun suatu argument hukum dalam memecahkan suatu permasalahan hukum.

### **3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah individu/badan hukum yang menjadi narasumber dalam penelitian ini. Adapun narasumber dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1. Panitikismo Keraton Ngayogyakarta
- 2. Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Badan Pertanahan Nasional (BPN).

### **4. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini mengenai proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Jalan Tol Yogyakarta-Solo diatas tanah berstatus Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman.

### **5. Sumber Data**

---

<sup>36</sup> Ammirudin Zainal Asikim, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Rajawali Pers, 2010, hlm. 51.

Sumber data dalam penelitian terdiri atas sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tersier. Sebab penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder. Penelitian hukum sumber data sekunder disebut dengan bahan hukum. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 6) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan;
- 7) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri atas berbagai ajaran hukum baik berupa asas, kaidah-kaidah maupun norma-norma yang telah diberi

penjelasan serta penjelasan terkait dengan berbagai norma yang ada dalam peraturan terdapat didalam berbagai buku, jurnal dan sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah berbagai keterangan, penjelasan, arti kata yang terdapat di dalam kamus-kamus hukum. Untuk melengkapi penelitian yang bersumber pada bahan data sekunder yang diperoleh dari berbagai bahan hukum, peneliti melengkapi dengan data yang diperoleh dari wawancara terhadap narasumber sebagaimana yang telah ditetapkan oleh peneliti.

## **6. Metode Pengumpulan Data**

Teknik yang digunakan penulis dalam pengumpulan data dengan dua cara yaitu sebagai berikut:

a) Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku dan peraturan perundang-undangan.

b) Wawancara

Interview atau wawancara adalah suatu percakapan, tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih yang duduk berhadapan secara fisik dan diarahkan pada suatu masalah tertentu.<sup>37</sup> Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara bertanya secara langsung kepada narasumber.<sup>38</sup> Wawancara dilakukan untuk mencari data-data mengenai objek yang diteliti terhadap informan/narasumber.

---

<sup>37</sup> Kartono Kartini, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Bandung:Mandar Maju, 1996, hlm. 13.

<sup>38</sup> M.Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm. 99.

## **7. Metode Analisis Data**

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya jadi satuan yang dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.<sup>39</sup>

Dalam penelitian ini metode analisis yang digunakan adalah metode analisis deskriptif. Metode analisis deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dimasyarakat.<sup>40</sup>

Data primer yang telah diperoleh dari para narasumber melalui wawancara maupun daftar pertanyaan akan dianalisis secara kualitatif berupa kalimat-kalimat pernyataan berdasarkan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari data kepustakaan. Selanjutnya data tersebut disajikan secara deskriptif untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan. Penyimpulan atau penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif yaitu dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit.

## **H. Sistematika dan Kerangka Penulisan**

### **BAB I : Pendahuluan**

Di dalam bab ini diuraikan pokok-pokok yang melatarbelakangi penelitian ini yang diorganisir menjadi 8 (delapan) sub-bab yaitu: (1) Latar Belakang, (2) Rumusan Masalah, (3) Tujuan Penelitian, (4) Manfaat Penelitian, (5) Orisinalitas Penelitian, (6) Tinjauan Pustaka, (7) Metodologi Penelitian, (8) Sistematika dan kerangka penulisan.

---

<sup>39</sup> Moleong Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung PT Remaja Rosdakarya, 2007, hlm. 14.

<sup>40</sup> Ibid

## **BAB II : Tinjauan Umum**

Didalam bab ini diuraikan landasan teori yang membahas tentang Kepastian hukum, Hak Menguasai Negara, Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Tanah Kas Kalurahan

## **BAB III : Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta Untuk Kepentingan Umum diatas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman**

Didalam bab ini akan diuraikan pembahasan hasil penelitian mengenai proses pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan di wilayah Kabupaten Sleman.

## **Hambatan dan upaya Penyelesaian dari Kasultanan mengenai Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan di wilayah Kabupaten Sleman**

Didalam bab ini akan diuraikan pembahasan hasil penelitian mengenai hambatan yang terjadi serta upaya penyelesaian dari Kasultanan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman.

## **BAB IV : Penutup**

Dalam bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari setiap bab-bab yang dilakukan oleh penulis sehubungan dengan penelitian ini. kesimpulan yang akan diambil dari bab sebelumnya dan menjadi jawaban atas pokok permasalahan yang telah dirumuskan. Saran yang diharapkan dapat menjadi sumbangsih pemikiran terhadap bangsa dan negara ini serta organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI).

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

##### 1. Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi menjadi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.<sup>41</sup>

Bertolak dari konsep hak menguasai negara, negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Di samping itu, negara juga mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh warga negara dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang apabila kepentingan umum menghendaki. Berdasarkan hubungan khusus negara dapat memiliki tanah (walaupun bersifat semu), pemilikan tanah itu digunakan untuk umum (*respublica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan atau penguasaan. Implementasi dari konsep ini adalah tanah-tanah yang dipergunakan secara langsung oleh negara dapat dimiliki oleh negara. Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah-

---

<sup>41</sup> Amirudin Ilmar, Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN, Kencana Preneda Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 24.

tanah yang dipergunakan oleh umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih dari yang dimiliki oleh masyarakat.<sup>42</sup>

UUPA sebagai peraturan pelaksana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, mempertimbangkan bahwa negara tidak perlu bertindak sebagai pemilik tanah melainkan hanya sebatas sebagai pihak yang menguasai tanah. Hak menguasai negara atas tanah memperoleh legitimasi dikarenakan status negara sebagai pencerminan dan organisasi kekuasaan bangsa yang mengemban tugas yang sama berupa hak dan kewajiban yang berasal dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagai konsekuensi, hak menguasai dari negara merupakan hak yang tertinggi, yang berarti hak-hak atas tanah yang lain berada dibawah hak menguasai. Akibat tindak lanjut apabila negara menghendaki untuk menguasai tanah yang sudah dibebani dengan hak-hak lain, hak-hak lain ini harus dikalahkan.<sup>43</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara jelas bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selaras berkaitan dengan tanah kewenangan negara secara tegas yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

---

<sup>42</sup> Winahyu Erwiningsih, Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 79.

<sup>43</sup> Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 42-43.

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang hak menguasai negara atas tanah tercermin sesuai dengan yang terkandung di dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA:

- (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 dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta 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 angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan umum yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

## 2. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan.<sup>44</sup>

Hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah hak yang memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, *Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, 1971, hlm. 262

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dengan adanya hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa : “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Atas dasar tersebut maka negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.”

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.”

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA diatas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai berikut:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha

- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara tersebut diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut:

“hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.”

### **3. Macam Hak Atas Tanah**

#### **a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap**

##### **1) Hak Milik (HM)**

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571

KUHPerduta. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, Hak Miliklah yang terkuat dan terpenuh.

## 2) Hak Guna Usaha (HGU)

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna Perusahaan pertanian, perikanan atau perternakan. HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik Perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Berdasarkan Pasal 29 UUPA, HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk Perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Pasal 30 UUPA ayat (1) menjelaskan bahwa yang dapat mempunyai hak guna usaha adalah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan bahwa orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak memiliki syarat-syarat

sebagaimana diatur dalam ayat (1) dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini juga berlaku terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

### 3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, serta dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berdasarkan Pasal 36 Ayat (1) UUPA disebutkan yang dapat mempunyai hak guna bangunan adalah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Selanjutnya pada Pasal 36 ayat (2) UUPA dijelaskan bahwa orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) maka dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

#### 4) Hak Pakai

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu; dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Berdasarkan Pasal 42 UUPA yang dapat mempunyai hak pakai adalah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

#### 5) Hak Sewa

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; atau sebelum / sesudah tanahnya dipergunakan. Berdasarkan Pasal 45 UUPA yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;

**b. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara**

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan hapus. Macam hak atas tanah bersifat sementara meliputi:

- 1) Hak Gadai Tanah
- 2) Hak Usaha Bagi Hasil
- 3) Hak Sewa Tanah Pertanian
- 4) Hak Menumpang

**4. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Pengakuan terhadap hak perorangan diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28A sampai dengan 28J. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Dalam ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatas yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi

tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Berdasarkan prinsip ini, hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh negara.<sup>45</sup>

Fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu asas yang menjadi dasar dalam menerapkan hukum agrarian di Indonesia. Secara yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah diatur dalam Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Penjelasan Umum II angka (4) UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan bagu yang memiliki manfaat dan negara. Akan tetapi, ketentuan itu tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepenringan perorangan haruslah saling berimbang sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

---

<sup>45</sup> Maria S.W. Sumardjono, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial & Budaya, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 269.

Memperhatikan ketentuan Penjelasan Umum II angka (4) UUPA pada hakikatnya menggambarkan karakteristik fungsi sosial yaitu:<sup>46</sup>

- a. Tanah dengan hak apapun tidak dibenarkan dipergunakan atau tidak dipergunakan, semata-mata untuk kepentingan pribadi.
- b. Penggunaan tanah tidak boleh merugikan masyarakat.

Daya kerja kemasyarakatan melekat pada benda tanpa memutuskan hubungan hukum antara pemilik dan benda. Fungsi sosial dapat dikaitkan dengan kewenangan negara untuk menetapkan kebijaksanaan bahwa tanah difungsikan dengan akibat: (1) hubungan dengan tanah tidak dilepaskan, atau (2) hubungan hukum dengan tanah sama sekali terputus. Kemudian fungsi sosial juga dapat dikaitkan dengan pemenuhan kepentingan kolektif secara keseluruhan dengan hanya mengkaui pemilikan oleh negara.<sup>47</sup>

Dalam kepemilikan tanah, penggunaan tanah harus memperhatikan kepentingan atau kemanfaatan bagi masyarakat. Dalam pengertian itu, kepentingan dan kemanfaatan bagi masyarakat harus diutamakan. Hal demikian memberi petunjuk bahwa ketika tanah dipergunakan atau tidak dipergunakan, pada saat itu juga daya kerja dari dipergunakan atau tidak dipergunakan tanah itu menjangkau kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat secara bersama-sama. Jika dinyatakan fungsi sosial dari hukum, yang dimaksudkan adalah adanya daya kerja kemasyarakatan dari hukum, atau daya kerja dari hukum terhadap masyarakat. Dengan kata lain, dapat diartikan mendekati arti efektivitas hukum.<sup>48</sup>

Pasal 6 UUPA merupakan cerminan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa pentingnya perlindungan atas bumi, air dan

---

284. <sup>46</sup> Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.

<sup>47</sup> Ibid

<sup>48</sup> Ibid

kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Pada prinsipnya kedua ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi dengan tetap memperhatikan hak perorangan yang melekat.

Fungsi sosial tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip sebagai berikut:<sup>49</sup>

- a. Lebih mengutamakan sesuatu hal yang penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan dan kemasyarakatan menurut prinsip hukum tanah nasional;
- b. Tanah yang dihaki oleh seseorang tidak hanya mempunyai fungsi sosial bagi yang mempunyai hak itu saja melainkan juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah dengan yang bersangkutan tidak hanya untuk kepentingan individu atau perorangan saja, melainkan kepentingan masyarakat banyak;
- c. Fungsi sosial baik hak-hak atas tanah yang mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan dimaksudnya adalah keadaan tanah, sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini dimaksudkan agar tanah dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kesuburan tanahnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya saja, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

---

<sup>49</sup> A.P.Parlindungan, Komentari Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Maju Bandung, Jakarta, 1998, hlm. 65.

## **B. Tinjauan tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

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. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh pihak swasta maupun pemerintah.<sup>50</sup>

Sedangkan pengertian lain diatur di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.<sup>51</sup>

Menurut Boedi Harsono, pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.<sup>52</sup>

Menurut Sumardjono, pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum.

Menurut John Salindeho, penyediaan dan pengadaan tanah dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan

---

<sup>50</sup> Samun Iswaya, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 61.

<sup>51</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

<sup>52</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2009, hlm. 7.

pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan.<sup>53</sup>

Kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan dari hak ekonomi, sosial dan budaya. Oleh sebab itu pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

1. Asas Kemanusiaan yaitu pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas Keadilan yaitu kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
3. Asas Kemanfaatan yaitu pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah maupun masyarakat yang terkena dampak serta masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.
4. Asas kepastian bahwa pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.

---

<sup>53</sup> John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 31.

5. Asas keterbukaan bahwa dalam proses pengadaan tanah masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, secara pemukiman kembali dan lokasi pengganti (jika ada) dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
6. Asas kesepakatan yaitu bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
7. Asas keikutsertaan bahwa asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negatif dari pengadaan tanah dapat diminimalisir serta upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.
8. Asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas keselarasan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan Negara.

## **2. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

### **a. Perencanaan Pengadaan Tanah**

Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 14 ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Ketentuan Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di tegaskan dalam Pasal 15 disusun dalam bentuk Dokumen perencanaan pengadaan tanah paling sedikit memuat:

- 1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- 2) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- 3) Letak tanah;
- 4) Luas tanah yang dibutuhkan;
- 5) Gambaran umum status tanah;
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan e. Gambaran Tanah;
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 8) Perkiraan nilai tanah; dan
- 9) Rencana penganggaran.

### **b. Persiapan Pengadaan Tanah**

Instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Provinsi mengacu pada dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 melalui 3 (tiga) tahap yaitu:

- 1) Pemberitahuan rencana pembangunan;

- 2) Pendataan awal Lokasi rencana pembangunan; dan
- 3) Konsultasi publik rencana pembangunan.

**c. Pemberitahuan rencana pembangunan**

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

**d. Pendataan awal Lokasi rencana pembangunan**

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan sebagaimana diatur pasal 16 huruf c.

**e. Konsultasi Publik Rencana Pembangunan**

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.

Setelah mencapai kesepakatan maka dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan

permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur sesuai dengan kesepakatan tersebut. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, namun apabila dalam jangka waktu tersebut terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan dilaksanakan konsultasi publik ulang. Konsultasi publik ulang dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

**f. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi :

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penilaian ganti kerugian;
- 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- 4) Pemberian ganti kerugian; dan
- 5) Pelepasan tanah instansi.

**g. Inventarisasi dan Identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah**

Sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1) bahwa Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:  
a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan

b.pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.<sup>54</sup>

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Hasil dari inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan secara bertahap, parsial atau keseluruhan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.

Apabila terdapat keberatan terhadap hasil inventarisasi dan identifikasi maka dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian ganti kerugian.

#### **h. Penilaian Ganti Kerugian**

Sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a) uang; b) tanah pengganti; c) permukiman Kembali; d) kepemilikan saham atau; e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bernard Limbong mengemukakan bahwa bagi investor yang berorientasi profit, pengadaan tanah tidak boleh berhenti pada ganti kerugian dalam bentuk uang karena hal itu berarti proses pemiskinan pemilik lahan. Sebab

---

<sup>54</sup> Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

uang cepat atau lambat akan habis. Tanah sebagai aset produksi “abadi” tidak bisa diukur secara utuh nilainya dengan uang saat pengadaan tanah.<sup>55</sup>

Lembaga Pertanahan berwenang menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilai yang ditetapkan bertanggungjawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan.

Besaran nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilakukan bidang per bidang yaitu:

- a) Tanah;
- b) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c) Bangunan;
- d) Tanaman;
- e) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

#### **i. Musyawarah penetapan ganti kerugian**

---

<sup>55</sup> Benard Limbong, Opini Kebijakan Publik Cet.Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 193.

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud Pasal 34 ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

**j. Pemberian Ganti Kerugian**

Pemberian ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Ganti kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (5).

Pada saat pemberian ganti kerugian maka Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan melalui lembaga pertanahan. Bukti sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Pihak yang Berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah berdasarkan Pasal 37 atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 38 maka ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian selain dimaksud tersebut juga dilakukan terhadap:

- a) Pihak yang Berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
  - 1. Sedang menjadi objek perkara dipengadilan;
  - 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
  - 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4. Menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana diatur Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan ke pengadilan negeri setempat maka kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

**k. Pelepasan Tanah Yang dimiliki Oleh Pemerintah**

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian , kecuali :
  - a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang digunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintah;
  - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasi oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
  - c. Objek Pengadaan Tanah Kas Desa.
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana diatur Pasal 36.
- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil Penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).

Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam kurun waktu 60 (enam puluh) hari kerja maka tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan

menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

#### **1. Penyerahan Hasil**

Penyerahan hasil terhadap pengadaan tanah diberikan kepada lembaga yang berwenang mengurus masalah tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu:

(1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- a. Pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
- b. Pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada Pasal 42 ayat (1).

(2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### **3. Pengertian Kepentingan Umum**

Secara sederhana pengertian kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan kebutuhan atau kepentingan orang banyak dengan tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya. Dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia belum ada rumusan baku tentang kepentingan umum, kecuali beberapa contoh objek yang termasuk pemanfaatannya untuk kepentingan umum. Dari berbagai contoh objek yang ada dapat ditarik kesimpulan bahwa kepentingan umum adalah lawan dari kepentingan individu artinya adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan orang banyak.

Selain secara etimologis, para pakar juga menguraikan pendapatnya tentang makna kepentingan umum. Salah satunya Rescou Pound mengemukakan pendapatnya tentang *social interest* (kepentingan masyarakat). Menurut pendapatnya *social interest* adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri. Rescou Pound membagi tiga kategori *social interest* antara lain *public interest* (kepentingan umum), *social interest* (kepentingan masyarakat) dan *private interest* (kepentingan pribadi).<sup>56</sup>

Kepentingan umum menurut John Salindheo bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan menginsahkan ketahanan nasional serta wawasan Nusantara”.<sup>57</sup>

Pengertian kepentingan umum sangat luas dan abstrak sehingga dalam pelaksanaan pemerintah kata kepentingan umum seringkali disimpangkan menjadi sangat sempit yaitu kepentingan penguasa. Oleh karena itu sering digunakan sebagai alasan untuk mengambil alih hak seseorang secara paksa/intimidasi dan penguasaan selanjutnya diserahkan pada pemerintah sepenuhnya. Ketentuan sebagaimana diatur di dalam hukum positif tidak memberikan batasan-batasan dalam bentuk definisi sebagai rumusan norma otentik tentang apa yang dimaksudkan dengan kepentingan umum. Rumusan yang ada hanya memberikan batasan-batasan objek sasaran pembangunan yang diartikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum.

---

<sup>56</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm, 71.

<sup>57</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan Cetakan Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat dari UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur karena pemerintah mempunyai tanggungjawab yang sangat besar terhadap masyarakat. Oleh karena itu pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan pembangunan sarana umum yang dilaksanakan oleh badan hukum swasta bukan termasuk kategori dalam pembangunan kepentingan umum. Pembangunan kepentingan umum yang dimaksud dalam hal ini diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

- a) Pertanahan dan keamanan nasional;
- b) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c) Waduk, bendungan, bendung irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e) Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, pembangkit, transmisi gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
- f) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- g) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- h) Fasilitas keselamatan umum;
- i) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- k) Cagar alam dan cagar budaya;

#### **4. Jenis-jenis Kepentingan Umum**

Menurut Maria S.W Sumardjono berkenaan dengan kepentingan umum yang telah dirumuskan kedalam UUPA belum menegaskan pengertian kepentingan umum secara jelas. Kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya yaitu untuk kepentingan bangsa, negara dan pembangunan. Sedangkan didalam Inpres

Nomor 9 Tahun 1973 pengertian kepentingan umum diartikan sebagai kegiatan yang menyangkut 4 (empat) macam kepentingan yaitu:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara;
- b. Masyarakat luas;
- c. Kepentingan bersama; dan
- d. Kepentingan pembangunan.

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat dari UUD 1945 yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Sebab pemerintah memiliki tanggungjawab kepada masyarakat sehingga pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pembangunan sarana umum yang dilaksanakan oleh badan hukum swasta bukan termasuk kategori dalam pembangunan guna kepentingan umum. Sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang termasuk kategori pembangunan untuk kepentingan umum sebagai berikut:

- a) Pertanahan dan keamanan nasional;
- b) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c) Waduk, bendungan, bendung irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e) Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- f) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- g) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;

- h) Fasilitas keselamatan umum;
- i) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- k) Cagar alam dan cagar budaya;

## 5. Pembangunan Jalan Tol

Jalan tol merupakan salah satu bentuk pembangunan untuk kepentingan umum dimana dalam proses pembangunannya memerlukan perubahan yang terus menerus untuk keadaan yang lebih baik. Jalan tol menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah jalan bebas hambatan yang artinya jalan yang diperuntukan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari suatu tempat ke tempat lain.<sup>58</sup> Namun demikian jalan bebas hambatan tersebut bukan berarti *freeway* atau gratis melainkan jalan-jalan tersebut memerlukan bayaran yang dinamakan *tollway* atau “biaya”.

Perekomendasian tarif tol dilaksanakan oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dimana juga sebagai pelaksana sebagian wewenang dari pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol meliputi pengaturan, pengusahaan, pengawasan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

### C. Tinjauan Umum Tanah Kasultanan/Sultanaat Grond

#### 1. Tanah Kasultanan/Sultanaat Grond

Indonesia memiliki dualisme hukum dalam bidang pertanahan yang berlangsung setelah terbitnya *Agrarische Wet* pada tahun 1870 sampai dengan proklamasi kemerdekaan dan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dualisme hukum yang

---

<sup>58</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional KBBI, Balai Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 656.

berlaku yaitu sistem hukum barat peninggalan zaman kolonial dan sistem hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia. Oleh dasar itu maka pada tanggal 24 September 1960 terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai hukum pertanahan nasional bermaksud untuk menghilangkan dualism hukum di bidang pertanahan.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dimaksudkan untuk mengadakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Namun maksud ini tidak bisa langsung terwujud setelah UUPA diberlakukan karena tidak semua daerah di wilayah Indonesia bisa menerapkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Salah satu diantaranya terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Penerapan hukum dasar Dinas Pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada 24 September 1982 karena Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebuah daerah kerjaan yang memiliki aturan tersendiri dalam bidang pertanahan yaitu Hukum tanah Swaparaja masih berlaku.

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan salah satu keistimewaan Yogyakarta terletak pada bidang pertanahan. Tanah di Yogyakarta dan sekitarnya dengan status tanah Sultan Ground merupakan kesinambungan masa lalu untuk menghormati eksistensi Kesultanan Yogyakarta.<sup>59</sup> Status kepemilikan Yogyakarta tidak bisa dilepaskan dari Keputusan Nagari Ngayogyakarta untuk bergabung dengan Republik Indonesia. Namun sebelum bergabung terlebih dahulu terjadi proses reunifikasi antara kesultanan dan pakualaman. Reunifikasi ini menjadikan

---

<sup>59</sup> Wirawan, "Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan & Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perda's Yogyakarta", Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Vol.6(2), (2019), hlm. 167.

Yogyakarta sebagai satu Kerajaan dengan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualaman VIII sebagai dwitinggal pemimpinnya.<sup>60</sup>

Undang-Undang Pertanahan Swapraja adalah kumpulan peraturan pertanahan berlaku khusus untuk daerah otonom seperti Kesultanan Yogyakarta. Tanah Swapraja pada dasarnya adalah hukum umum dari tanah yang dibuat oleh pemerintah Swapraja dan Sebagian didirikan oleh Pemerintah Hindia-Belanda. Dasar hukumnya antara lain *Koninlijk Besluit* itu diundangkan di Staatsblad nomor 24724 tahun 1915 intinya dibawah kewenangan penguasa Swapraja untuk memberikan hak atas tanah tadi disebelah barat dan Kesultanan *Rijksblad* tahun 1918 No.16 Jwini 19245 No.243 dan *Rijksblad* 1918 No.18 terhubung dengan *Rijksblad* 19245 No.243 dan *Rijksblad* 918 No.18 terhubung dengan *Rijksblad* 19245 No.25 di Wilayah Khusus Yogyakarta resmi menerapkan *Rijksblad* No.16 sejak tahun 1918 dan Nomor 18 Tahun 1918 tentang tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan ranah hak milik dan hak milik dimana tidak ada kepemilikan tanah dikeluarkan untuk warga negara Indonesia bukan asli.

Keberadaan tanah kasultanan setelah lahirnya UUPA belum sepenuhnya diterapkan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Gubernur dan Wakil Gubernur DIY menghadirkan land reform sebagai sebuah otorita desentralisasinya konsisten dan mirip dengan provinsi lain. Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menghapus semua hukum dan peraturan di daerah masalah pertanian yang ada untuk membuat undang-undang urusan pertanian seluruhnya berada di DIY pada tanggal 9 Mei 1984 Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 tentang Penegakan Seluruh UUPA didaerah Provinsi DIY dikeluarkan berlaku

---

<sup>60</sup> Ni'matul Huda, Daerah Istimewa Yogyakarta Cet.ke-1, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 195.

surut sejak 1 April 1984. Sehingga berdasarkan Keputusan internal secara penuh mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di DIY secara otomatis bertahap mulai tanggal 24 September 1984.

Bidang pertanahan sebelum reorganisasi agrarian hukum tanah di Kasultanan menentukan bahwa hak milik atas seluruh luas tanah di wilayah kerja adalah mutlak ditangan Raja. Kepada rakyat yang diberi hak atas wewenang *anggaduh* atau meminjam tanah dari raja secara turun temurun. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kelurahan memberikan pengertian tanah kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon atau *dede keprabon* yang terdapat dalam wilayah DIY.<sup>61</sup>

Tanah keprabon dalam merupakan serangkaian persyaratan yang mutlak diperlukan seorang raja di Daerah Istimewa Yogyakarta. Permintaan ini dapat berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak. Objek bergerak antara lain berupa keris atau tombak pusaka atau barang lainnya sedangkan objek benda tidak bergerak antara lain berupa alun-alun, awatara, siti hinggil, keraton dan lain-lain. Tanah *dede keprabon* terdiri dari 2 (dua) jenis tanah yaitu tanah yang digunakan oleh orang/organisasi yang memiliki hak (magersasi, ngindung, tenurial, hutan, kampus dan lain-lain) dan tanah digunakan penduduk tanpa dasar hak apapun.<sup>62</sup>

## **2. Tanah Kas Kelurahan**

Pengertian tanah kalurahan dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang

---

<sup>61</sup> Pasal 1 Angka 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kelurahan

<sup>62</sup> Andini Salsabila, Eksistensi Tanah Sultan Grond dalam Hukum Tanah Nasional, Jurnal Penelitian Hukum, Vol.3.No.2, (2023), hlm. 51.

Pemanfaatan Tanah Kalurahan menyebutkan bahwa “Tanah Kalurahan adalah tanah bukan keprabon atau *dede keprabon* yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten wyang dikelola oleh Pemerintah Kalurahan berdasarkan hak Anggaduh, yang jenisnya terdiri dari tanah kas kalurahan, pelungguh, pengarem-arem, dan tanah untuk kepentingan umum”.<sup>63</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 24 Peraturan Gubernur tersebut maka tanah kas kalurahan merupakan bagian dari tanah kalurahan.

Pengertian mengenai Tanah Kas Kalurahan dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan menyebutkan bahwa “Tanah Kas Kalurahan adalah bagian dari tanah kalurahan wyang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Kalurahan”. Berkaitan dengan penggunaan tanah kalurahan dapat digunakan oleh pihak lain sepanjang tanah kalurahan tidak digunakan oleh Kasultanan atau Kadipaten dan/atau Pemerintah Kalurahan. Dalam Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 juga mengatur mengenai penggunaan Tanah Kalurahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum terdapat pada bagian bab IV. Pasal 54 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 sebagai berikut:

- (1) Tanah Kalurahan dapat digunakan bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- (2) Pemerintah Kalurahan wajib melakukan konsultasi Penggunaan Tanah Kalurahan dalam hal:
  - a. Pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan
  - b. Proyek Strategis Nasional.
- (3) Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan kepada Kasultanan atau Kadipaten;

---

<sup>63</sup> Pasal 1 Angka 4 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan

- (4) Konsultasi Penggunaan Tanah Kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mengajukan permohonan tertulis yang ditembuskan kepada Dinas.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 55 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24

Tahun 2024 sebagai berikut:

- (1) Kasultanan atau Kadipaten terhadap konsultasi Penggunaan Tanah Kalurahan bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diajukan Pemerintah Kalurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3) dapat memberikan:
  - a. Persetujuan; atau
  - b. Penolakan.
- (2) Persetujuan atau penolakan oleh Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat keterangan.

Jika pihak Kasultanan atau Kadipaten memberikan persetujuan maka dalam hal ini diatur sesuai dengan Pasal 56 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24

Tahun 2024 sebagaimana berbunyi berikut:

- (1) Dalam hal Kasultanan atau Kadipaten memberikan persetujuan Penggunaan Tanah Kalurahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 55 ayat (1) huruf a maka Pemerintah Kalurahan:
- (2) Penghapusan dari buku *pepriksan* atau buku tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan setelah ada penyerahan Hak Anggaduh kepada Kasultanan atau Kadipaten.
- (3) Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan surat pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, menyampaikan permohonan Penggunaan Tanah kepada Kasultanan atau Kadipaten.
- (4) Instansi yang mengajukan permohonan Penggunaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan Surat Kekancingan.
- (5) Nilai manfaat dari penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten diterimakan kepada Pemerintah Kalurahan melalui Kasultanan atau Kadipaten.

Apabila dalam hal Kasultanan atau Kadipaten menolak Penggunaan Tanah Kalurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf b, Pemerintah Kalurahan menindaklanjuti dengan mengirimkan surat pemberitahuan penolakan Penggunaan Tanah Kalurahan kepada instansi yang memerlukan tanah.

### **3. Pengelolaan Pemanfaatan dan Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten**

Tata cara pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017. Peraturan Gubernur ini dimaksudkan sebagai dasar hukum bagi Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah desa dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten. Tujuan pengaturan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, tertib administrasi dan menjamin akuntabilitas dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Sesuai yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Pergub DIY Nomor 33 Tahun 2017 bahwa yang dimaksud dengan Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi tanah *keprabon* dan tanah bukan keprabon atau *dede keprabon* yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengenai tata cara pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten terdapat dalam bab III Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017. Sebagaimana diatur dalam Pasal 47 penggunaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten hanya dapat diberikan izin untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 48 Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017 bahwa penggunaan untuk pengembangan kebudayaan yaitu untuk proses pembangunan, peningkatan, pengelolaan dan pemeliharaan Tata Nilai Budaya Yogyakarta. Penggunaan untuk kepentingan sosial sesuai dengan Pasal 49 yaitu untuk kepentingan masyarakat dalam mewujudkan tujuan bersama antarlain untuk tempat peribadatan, Pendidikan anak usia dini, pertemuan atau kegiatan

lembaga kemasyarakatan Desa; dan/atau lapangan olahraga. Sedangkan penggunaan untuk kesejahteraan masyarakat diatur dalam Pasal 50 yaitu untuk tata kehidupan dan penghidupan masyarakat antara lain untuk Pendidikan dan pelatihan ketenagakerjaan, pos pelayanan kesehatan ibu dan anak, pasar tradisional dan/atau pelatihan usaha kecil menengah.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 terhadap penggunaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagaimana diatur dalam Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 50 harus mendapatkan *Serat Kekancingan* dari Kasultanan untuk tanah kasultanan atau dari Kadipaten untuk tanah kadipaten. Perihal *Serat Kekancingan* diatur lebih lanjut dalam Pasal 52 sebagai berikut:

- (1) Untuk memperoleh *Serat Kekancingan* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 harus mengajukan surat permohonan tertulis kepada Kasultanan untuk penggunaan tanah kasultanan atau kepada Kadipaten untuk penggunaan tanah kadipaten yang ditandatangani oleh pemohon dengan melampirkan dokumen persyaratannya.
- (2) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Identitas pemohon yang akan menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang dibuktikan dengan:
    1. fotokopi Kartu Tanda Penduduk yang telah dilegalisir bagi perorangan;
    2. fotokopi akta pendirian badan usaha yang telah dilegalisir oleh lembaga yang berwenang bagi badan usaha swasta atau badan hukum swasta;
    3. peraturan dasar tentang pembentukan institusi yang bersangkutan.
  - b. Surat keterangan dari Pemerintah Desa terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang terletak di Kabupaten atau surat keterangan dari kantor pertanahan terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang terletak di Kota; dan
  - c. Rekomendasi kesesuaian rencana tata ruang dari Pemerintah Kabupaten/Kota atau dari Badan Koordinasi Penataan Ruang DIY;

- d. Rekomendasi pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dari Pemerintah Kabupaten/Kota.

Surat permohonan yang dimaksud tembusannya disampaikan kepada Dinas. Berdasarkan tembusan tersebut Dinas melakukan koordinasi dengan Pemerintah Desa atau kantor pertanahan sesuai letak dari Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan Pemerintah Kabupaten/Kota atau Badan Koordinasi Penataan Ruang DIY yang menerbitkan rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang. Sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Peraturan Gubernur DIY Nomor 33 Tahun 2017 dalam hal Kasultanan atau Kadipaten menyetujui memberikan izin penggunaan tanah maka menerbitkan Serat Kekancingan. Serat Kekancingan diterbitkan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak rekomendasi dari Dinas diterima. Sedangkan dalam hal Kasultanan atau Kadipaten menolak permohonan izin penggunaan tanah maka akan disampaikan penolakan secara tertulis kepada pemohon paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak rekomendasi dari Dinas diterima.

Penggunaan tanah Kasultanan atau Kadipaten untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 56 Pergub DIY Nomor 33 Tahun 2017 sebagai berikut:

- (1) Pelepasan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk kepentingan umum harus mendapat persetujuan dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan atau dari Kadipaten untuk Tanah Kadipaten;
- (2) Kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pelepasan tanah:
  - a. bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan/atau
  - b. untuk kepentingan masyarakat, antara lain jalan desa dan makam.
- (3) Pelepasan tanah kasultanan dan tanah kadipaten untuk kepentingan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

huruf b didasarkan pada asas dan nilai-nilai pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

Peraturan lebih rinci mengenai prosedur permohonan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Peraturan gubernur ini dibentuk dengan tujuan memberikan pedoman dalam mengajukan permohonan pemanfaatan hak atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Sesuai yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 sebagai berikut:

Ruang lingkup Peraturan Gubernur ini yaitu prosedur permohonan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten meliputi:

a. Tata cara permohonan untuk:

1. Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang belum memiliki Serat Kekancingan, tetapi secara faktual sudah dimanfaatkan;
2. Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang baru pertama kali dimanfaatkan;
3. Perpanjangan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten;
4. Peralihan hak pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, yang terjadi karena:
  - a) *Lintiran*; dan
  - b) *Liyeran*.

b. Pemberian hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah Kasultanan atau di atas Tanah Kadipaten.

Sebagaimana diatur dalam Bab II tata cara permohonan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten bagian kesatu dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 bahwa pemanfaatan tanah kasultanan dan

tanah kadipaten harus mendapatkan *Serat Kekancingan*. Tanah kasultanan dan tanah kadipaten dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan/atau institusi.

### **BAB III**

## **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-YOGYAKARTA DI ATAS TANAH KAS KALURAHAN DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN**

### **A. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman**

Jalan Tol Solo-Yogyakarta- Yogyakarta International Airport (YIA) Kulon Progo merupakan jalan tol yang menghubungkan provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Panjang jalan tol Solo-Yogyakarta-YIA Kulon Progo 93.75 km (58.25 mi). Jalan tol ini merupakan bagian dari Jalan Tol Trans Jawa pada segmen jalur selatan menghubungkan Kota Bandung, Jawa Barat dengan Kota Surabaya, Jawa Timur. Jalan tol ini diharapkan akan memudahkan akses dari Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) Kulon Progo menuju daerah di Yogyakarta dan Jawa Tengah sekitarnya.

Berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY Nomor 206/KEP/2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo - Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 10 Juli 2020 seluas kurang lebih 1.774.352 m<sup>2</sup>. Khususnya di wilayah kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY Nomor 235/KEP/2023 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo - Yogyakarta - Kulon Progo Seksi Yogyakarta-Kulonprogo di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul tertanggal 17 Juli 2023 seluas kurang lebih 159.053 hektar. Sedangkan di dalam Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY Nomor 378/KEP/2023 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo -Yogyakarta – Kulon Progo Seksi Yogyakarta-Kulon Progo Tertanggal 17 November 2023 bahwa luas tanah yang dibutuhkan di Kabupaten

Kulon Progo kurang lebih 344.417 hektar. Dan yang terakhir berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY Nomor 53 Tahun 2025 tentang Penetapan Lokasi Penambahan Lahan Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulon Progo Seksi 1 dan 2 di Daerah Istimewa Yogyakarta Tertanggal 4 Februari 2025 seluas kurang lebih 85.702,08 m<sup>2</sup>.

Jalan Tol Solo-Yogyakarta-YIA Kulon Progo merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) berdasarkan Perpres Nomor 3 Tahun 2016, Perpres Nomor 56 Tahun 2018 dan perubahan terakhir Perpres Nomor 109 Tahun 2020. Guna mendukung program pemerintah dalam penyediaan infrastruktur jalan tol di wilayah selatan Pulau Jawa maka dibentuk PT Jasa Marga Jogjasolo (PT JMJ) konsorsium dari empat Perusahaan yaitu PT Daya Mulia Turangga (DMT), PT Gama Group, PT. Jasa Marga (Persero) dan PT Adhi Karya (Persero) Tbk (ADHI). Pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta-YIA Kulon Progo terbagi menjadi 3 seksi sebagai berikut:

Tabel 3.1. 3 (Tiga) Seksi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta

| No. | Ruas Tol                          | Panjang  |
|-----|-----------------------------------|----------|
|     | Seksi 1 (Kartasura-Purwomartani)  | 42,38 km |
| 1.  | Paket 1.1 (Kartasura-Klaten)      | 22,30 km |
| 2.  | Paket 1.2 (Klaten-Purwomartani)   | 20,08 km |
|     | Seksi 2 (Purwomartani- JC Sleman) | 15,63 km |
| 1.  | Paket 2.1 (Purwomartani-Monjali)  | 9,03 km  |
| 2.  | Paket 2.2 (Monjali-JC Sleman)     | 6,60 km  |
|     | Seksi 3 (JC Sleman-Kulon Progo)   | 35,74 km |
| 1.  | Paket 3.1 (JC Sleman-Wates)       | 25,10 km |
| 2.  | Paket 3.2 (Wates-Kulonprogo)      | 13,49 km |

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya dalam bidang pertanahan. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta tidak hanya di atas tanah hak milik melainkan tanah kas kalurahan. Tanah kas kalurahan merupakan tanah bukan keprabon atau *dede keprabon* yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten yang dikelola oleh Pemerintah Kalurahan berdasarkan hak *Anggaduh*, yang jenisnya terdiri dari tanah kalurahan, pelungguh, pengarem-arem dan tanah untuk kepentingan umum. Dari pengertian tersebut maka tanah kas kalurahan merupakan bagian dari tanah kalurahan yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Kalurahan. Penggunaan tanah kalurahan ini dapat dilakukan oleh Kasultanan atau Kadipaten selaku pemilik, Pemerintah Kalurahan dan/atau pengguna lain. Penggunaan tanah kalurahan oleh pengguna lain dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu umum dan bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan data yang diperoleh dari narasumber di Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta berikut data letak dan luas tanah yang terdampak pembangunan jalan Tol Solo – Yogyakarta di wilayah kabupaten Sleman :

Tabel 3.2 Letak dan Luas Tanah di Wilayah Kabupaten Sleman Terdampak Jalan Tol Solo-Yogyakarta

| Padukuhan  | Kalurahan    | Kapanewon | Kabupaten | Luas  |
|------------|--------------|-----------|-----------|-------|
| Kalimati   | Tirtomartani | Kalasan   | Sleman    | 41899 |
| Kledokan   | Selomartani  | Kalasan   | Sleman    | 7124  |
| Cupuwatu I | Purwomartani | Kalasan   | Sleman    | 59070 |
| Kebon      | Tamanmartani | Kalasan   | Sleman    | 24639 |

|              |             |           |        |       |
|--------------|-------------|-----------|--------|-------|
| Jobohan      | Bokoharjo   | Prambanan | Sleman | 25696 |
| Kronggahan I | Trihanggo   | Gamping   | Sleman | 1365  |
| Nglarang     | Tlogoadi    | Mlati     | Sleman | 34113 |
| Janturan     | Tirtoadi    | Mlati     | Sleman | 36036 |
| Ringinsari   | Maguwoharjo | Depok     | Sleman | 15360 |

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari narasumber di Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta proses penggunaan tanah kalurahan untuk pengguna lain secara umum diawali dengan pihak yang memerlukan tanah mengajukan permohonan kepada Pemerintah Kalurahan. Atas dasar permohonan dari pihak memerlukan tanah maka Pemerintah Kalurahan melakukan musyawarah antara pamong, Badan Permusyawaratan Kalurahan (BPK), dan tokoh masyarakat di sekitar wilayah padukuhan letak tanah tersebut berada.

Apabila dalam musyawarah tersebut disetujui permohonan maka pemohon (pihak memerlukan tanah) meminta kesesuaian tata ruang untuk kepentingan di apa tanah tersebut misalnya pariwisata, bangunan pabrik, jalan, dan lain sebagainya. Bila dinyatakan kegiatan tidak bertentangan dengan ketentuan tata ruang kemudian Badan Permusyawaratan Kalurahan (BPK) mengeluarkan persetujuan dan Lurah membuat Keputusan Lurah. Lurah mengajukan permohonan ijin menyewakan tanah kas kalurahan kepada Gubernur melalui Bupati. Secara teknis pelaksanaan dilakukan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY. Sebelum gubernur memberikan ijin, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY meminta persetujuan ijin kepada Kasultanan sebagai pemilik tanah kalurahan. Apabila Kasultanan mengizinkan maka diterbitkan surat persetujuan ijin kepada Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY. Setelah mendapatkan persetujuan ijin dari

Kasultanan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY membuat konsep Surat Keputusan (SK) Gubernur mengenai ijin serta prosesnya akan difinalisasi di biro hukum.

Peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta antara lain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Adapun proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui beberapa tahapan antara lain:

1. Perencanaan

Pada tahap perencanaan Instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT). Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) disusun berdasarkan rencana tata ruang dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam RPJM, Renstra dan rencana kerja instansi yang memerlukan tanah.

2. Persiapan

Tahap persiapan dilaksanakan setelah Gubernur menerima Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) dari instansi yang memerlukan tanah, dalam melaksanakan kegiatan persiapan

Gubernur membentuk Tim Persiapan. Kegiatan persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi :

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan
- c. Konsultasi publik rencana pembangunan
- d. Penetapan lokasi pembangunan
- e. Pengumuman penetapan lokasi pembangunan

### 3. Pelaksanaan

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T). Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan pelaksanaan pengadaan tanah kepada kepala Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan dilengkapi:

- a. Keputusan Penetapan Lokasi;
- b. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah;
- c. Data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah;
- d. Data awal masyarakat yang terkena dampak;
- e. Berita acara kesepakatan;
- f. Surat pernyataan pemasangan tanda batas bidang tanah.

Instansi yang memerlukan tanah menyampaikan penjelasan tentang permohonan pelaksanaan pengadaan tanah di hadapan Kepala Kantor Wilayah DIY Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila dokumen permohonan sudah dinyatakan lengkap maka Kepala Kantor Wilayah

Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kepala Kantor Pertanahan membuat berita acara penerimaan permohonan pelaksanaan pengadaan tanah dan segera membentuk pelaksana pengadaan tanah (P2T).

Adapun kegiatan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah meliputi :

a. Inventarisasi dan identifikasi

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) membentuk satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi objek pengadaan tanah dalam waktu 5 (lima) hari sejak terbentuknya P2T, satuan tugas tersebut terdiri dari:

- 1) Satuan Tugas A bertugas melaksanakan pengukuran dan pemetaan yang meliputi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang. Hasil inventarisasi dan identifikasi yang dilaksanakan oleh Satgas A dituangkan dalam Peta Bidang Tanah (PBT) yang ditandatangani oleh Ketua Satgas A.
- 2) Satuan Tugas B bertugas pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah Hasil inventarisasi dan identifikasi Satgas B dibuat dalam bentuk Daftar Normatif yang ditandatangani ketua Satgas B.

PBT dan Daftar Normatif selanjutnya akan diumumkan di kantor kalurahan dan kantor kecamatan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Jika ada pihak

yang berhak keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan selama masa pengumuman berlangsung.

b. Penetapan Penilai

Jasa penilai diadakan oleh instansi yang memerlukan tanah dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T). Penilai melaksanakan tugasnya paling lama 30 (tiga puluh) hari. Besarnya nilai ganti kerugian merupakan nilai Tunggal bersifat final dan mengikat. Jika terdapat bidang tanah sisa yang terkena pengadaan tanah, yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya maka pihak yang berhak dapat meminta penggantian atas bidang tanahnya. Bidang tanah sisa yang luasnya tidak lebih dari 100 m<sup>2</sup> dapat diberikan ganti kerugian setelah mendapat kajian dari pelaksana pengadaan tanah bersama instansi yang memerlukan tanah dan tim teknis terkait.

c. Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian

Pelaksana pengadaan tanah melaksanakan musyawarah didampingi penilai dan instansi yang memerlukan tanah. Dalam musyawarah tersebut pelaksana pengadaan tanah menyampaikan besarnya ganti kerugian hasil penilaian kepada pihak yang berhak. Jika pihak yang berhak berhalangan hadir dalam musyawarah maka pihak yang berhak dapat memberikan kuasa kepada:

- 1) Seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/isteri bagi pihak yang berhak berstatus perorangan;

- 2) Seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi pihak yang berhak berstatus badan hukum;
- 3) Pihak yang berhak atas 1 (satu) atau beberapa bidang tanah yang dimilikinya yang terletak dalam 1 (satu) lokasi pengadaan tanah hanya dapat memberikan kuasa kepada 1 (satu) orang penerima kuasa;
- 4) Jika pihak yang berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut, tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, dianggap menyetujui bentuk ganti kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah.

d. Validasi

Validasi terhadap hasil musyarah dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) untuk selanjutnya diserahkan ke PPK Jalan Tol.

e. Pemberian Ganti Kerugian

Ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- (1) Uang;
- (2) Tanah pengganti;
- (3) Permukiman Kembali;
- (4) Kepemilikan saham;.
- (5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Dalam musyawarah, pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang. Ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam bentuk mata uang rupiah.

4. Penyerahan Hasil

Ketua pelaksana pengadaan tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah,. Penyerahan hasil pengadaan tanah berupa data bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah dengan penandatanganan berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta di atas Tanah Kalurahan ini termasuk jenis kedua yaitu pengguna lain bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari narasumber di Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta, pengadaan tanah untuk Jalan Tol Solo-Yogyakarta di atas tanah kalurahan diatur tersendiri sehingga tidak melalui mekanisme peralihan hak. Adapun prosesnya diawali pihak yang memerlukan tanah Kementrian Pekerjaan Umum (PU) c.q Direktorat Jenderal Bina Marga mengajukan permohonan ke pemerintah kalurahan. Pemerintah kalurahan berdasarkan permohonan melakukan musyawarah antara pamong, Badan Permusyawaratan Kalurahan (BPK) serta tokoh masyarakat di sekitar wilayah padukuhan letak tanah berada. Sebab dalam hal kepentingan umum setelah musyawarah disetujui maka dibuatkan surat konsultasi bahwa ada permohonan penggunaan tanah kalurahan untuk kepentingan umum jalan tol. Surat konsultasi beserta berkas-berkas yang diajukan pihak pemarkasa (pemohon yang memerlukan tanah) ditunjukkan kepada Kasultanan Keraton Ngayogyakarta.

Apabila pihak Kasultanan menyetujui permohonan tersebut maka menjawab surat itu dengan menyatakan tanah kalurahan yang dimohonkan disetujui melalui proses pengembalian *Anggaduh*. Pengembalian anggaduh dikarenakan tanah kas kalurahan merupakan tanah kasultanan yang di- anggaduh -

kan atau diberikan hak pengelolaan kepada pemerintah kalurahan. Surat jawaban yang diberikan oleh Kasultanan bahwa harus mengembalikan hak Anggaduh melalui:

1. Proses permusyawaratan dengan Badan Permusyawaratan Kalurahan (BPK) sehingga terbit persetujuan dari Badan Permusyawaratan Kalurahan (BPK);
2. Keputusan Lurah tentang pengembalian hak Anggaduh;
3. Berita Acara Pengembalian Hak Anggaduh yang ditandatangani oleh Lurah dan Penghageng Kasultanan.

Setelah pengembalian hak Anggaduh maka pemerintah kalurahan menjawab kepada pemohon (pihak memerlukan tanah) bahwa permohonan disetujui sehingga pemohon dapat mengajukan langsung kepada Kasultanan karena tanah sudah dikembalikan ke Kasultanan selaku pemilik. Kasultanan mengeluarkan ijin berupa “*Serat Palilah*” setelah itu akan diterbitkan “*Serat Kekancingan*”. “*Serat Palilah*” diatur didalamnya bahwa berkaitan jangka waktu yaitu selama jalan tol Solo-Yogyakarta dipergunakan/ digunakan sehingga tidak diatur jangka waktu selama berapa tahun.

Mengingat jalan tol Solo-Yogyakarta merupakan jalan berbayar maka dalam “*Serat Palilah*” disebutkan bahwa konsekuensi dari penggunaan tanah kasultanan yaitu sewa menyewa. Di dalam serat palilah belum disebutkan nilai sewa atau istilah “*Pisungsung*” maka dikonstruksikan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama atau PKS. Pihak-pihak yang ada di dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara lain Kasultanan Keraton Yogyakarta dan Direktorat Jenderal Bina Marga c.q Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Perihal jangka waktu yang diatur dalam Perjanjian

Kerja Sama (PKS) yaitu selama masa konsensi 40 (empat puluh) tahun sejak diterima “*Serat Palilah*” oleh Direktorat Jenderal Bina Marga. Perjanjian Kerja Sama berkaitan nilai sewa atau “*Pisungsung*” dilaksanakan berdasarkan *appraisal* atau penilaian baik terhadap sewa tanahnya, penggantian bangunan, pembangunan kembali dan penggantian tegakan di atas Tanah Kasultanan.

Perjanjian Kerja Sama (PKS) mengatur bahwa pihak yang berkewajiban membayar sewa atau “*Pisungsung*” bukan pemerintah lagi melainkan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) selaku pengelola jalan tol. Selaras sebagaimana diatur dalam “*Serat Palilah*” disebutkan konsekuensi dari penggunaan tanah Kasultanan terdapat “*Pisungsung*” yang menjadi kewajiban pemegang “*surat palilah*” atau pihak yang ditunjuk oleh pemegang “*surat palilah*”.

Nilai sewa terhadap tanah kas kalurahan dipindah buku pertahun ke pemerintah kalurahan. Mengingat sejarahnya bahwa dalam rangka supaya Tanah Kalurahan dapat dikelola untuk kepentingan pemerintah kalurahan dengan “Anggaduh” atau pemberian hak pengelolaan kepada pemerintah kalurahan dari Kasultanan. Sehingga meskipun mekanisme atau proses permohonan penggunaan tanah kas kalurahan melalui Kasultanan dengan pengembalian hak “Anggaduh” terlebih dahulu oleh pemerintah kalurahan, tetapi nilai sewa akan di berikan atau dipindah buku pertahun ke pemerintah kalurahan sesuai fungsi atau peruntukan tanah kas kalurahan tersebut. Alokasi sesuai dengan peruntukan tanah dilaksanakan oleh pemerintah kalurahan misalnya terhadap tanah kas maka sewa dari pihak lain atau kepentingan umum dipergunakan untuk pembangunan kepentingan kalurahan. *Pelungguh* yaitu penghasilan bagi Lurah dan pamong yang masih aktif. Sedangkan *Pengarem-arem* untuk tunjangan pension bagi Lurah atau Pamong yang sudah nonaktif atau purnatugas.

Di wilayah Kabupaten Sleman tanah yang digunakan pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta selain tanah kas kalurahan atau tanah kalurahan juga terdapat tanah Kasultanan. Berdasarkan data yang disampaikan narasumber di Kantor Panitikismo Keraton Ngayogyakarta untuk prosentasenya lebih banyak Tanah Kalurahan dibandingkan Tanah Kasultanan (*Sultanaat Grond*). Narasumber Bapak Langgeng menyampikan perbandingan penggunaan tanah dengan prosentase 90% Tanah Kalurahan dan 10% Tanah Kasultanan. Proses dan mekanisme permohonan penggunaan Tanah Kasultanan sama seperti Tanah Kalurahan, perbedaannya nilai sewa Tanah Kasultanan masuk ke Kasultanan sendiri.

#### **B. Hambatan Proses Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Atas Tanah Kas Kalurahan di Wilayah Kabupaten Sleman**

Tahapan pelaksanaan dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu salah satunya pemberian ganti kerugian. Ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pada tahap musyawarah maka pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang. Ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam bentuk mata uang rupiah.

Adapun beberapa jenis kepemilikan tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti tanah milik (perorangan) dan badan hukum sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19

Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Adapun jenis tanah yang terdampak bagi pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta antara lain : hak milik (perorangan), Tanah Kas Desa, Pemakaman, Tanah Perseroan Terbatas, Yayasan, BBWS, PJK/Koperasi, Pemerintah Daerah DIY; Tanggul, jalan, parit, Sungai/selokan, SG/Tanah Negara/Wedi Kengser dan Pemerintah/PU. Adapun jenis tanah yang tidak mendapatkan ganti kerugian yaitu jenis tanah berupa fasilitas sosial, fasilitas umum, Tanah Kas Desa/TKD, dan SG/Tanah Negara/Wedi Kengser.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta di atas tanah berstatus Tanah Kas Kalurahan sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan. Berdasarkan pasal 54 Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan disebutkan bahwa Pemerintah Kalurahan wajib melakukan konsultasi penggunaan tanah kalurahan dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional kepada Kasultanan atau Kadipaten. Konsultasi dilakukan dengan mengajukan permohonan secara tertulis yang ditembuskan kepada Dinas. Sehingga penggunaan tanah kas kalurahan untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta termasuk dalam kategori kepentingan umum sepanjang seluruh ketentuan prosedur dan persetujuan yang dipersyaratkan Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 dipenuhi. Hal ini selaras juga diatur

dalam Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa yang termasuk kepentingan umum salah satunya adalah pembangunan jalan tol.

Hambatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan yaitu dikarenakan tidak melalui mekanisme pelepasan hak dengan pemberian ganti kerugian yang disepakati, melainkan diatur tersendiri secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan. Alasan mengapa dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di atas Tanah Kas Kalurahan tidak terjadi pelepasan hak terhadap negara sebab fungsi dari Tanah Kas Kalurahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan Kalurahan. Tanah Kas Kalurahan merupakan bagian dari Tanah Kasultanan dimana memiliki nilai sejarah yang tidak dapat digantikan.

Tanah Kalurahan dapat dimanfaatkan atau digunakan oleh pihak lain sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Peraturan Gubernur DIY Nomor 24 Tahun 2024 bahwa Pengguna tanah Kalurahan meliputi:

1. Kasultanan atau Kadipaten;
2. Pemerintah Kalurahan;
3. Pengguna lain.

Pengadaan tanah bagi pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta termasuk dalam kategori penggunaan tanah kalurahan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagai mana dimaksud dalam Pasal 54 Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan sebagai berikut:

- (1) Tanah Kalurahan dapat digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- (2) Pemerintah Kalurahan wajib melakukan konsultasi dalam hal:
- (3) Konsultasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan oleh Kasultanan atau Kadipaten;
- (4) Konsultasi penggunaan Tanah Kalurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mengajukan permohonan secara tertulis yang ditembuskan kepada Dinas.

Upaya penyelesaian atas permasalahan tidak terjadinya pelepasan hak atas tanah kas kalurahan yang terdampak pembangunan jalan Tol Solo-Yogyakarta ini maka disepakati antara para pihak dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama (PKS). Perjanjian yang memuat didalamnya berkaitan dengan nilai sewa atau “Pisungsung” dan jangka waktu pemanfaatan Tanah Kas Kalurahan (Tanah Kasultanan). Perjanjian Kerja Sama (PKS) yang merupakan jenis akta dibawah tangan. Artinya bahwa Perjanjian Kerja Sama (PKS) bukan dalam bentuk akta notarial. Namun demikian, sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) syarat sah perjanjian antara lain:

1. Kesepakatan para pihak
2. Kecakapan para pihak
3. Suatu hal tertentu
4. Causa halal (sebab yang halal).

Perjanjian Kerja Sama (PKS) telah memenuhi unsur syarat sahnya suatu perjanjian. Unsur kecakapan para pihak telah terpenuhi dimana pihak yang ada didalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) merupakan badan hukum antara lain Kasultanan, Badan Usaha Jalan Tol dan Direktorat Jendral Bina Marga. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta berbunyi “dalam penyelenggaraan

kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-Undang ini dinyatakan sebagai badan hukum”.<sup>64</sup> Unsur suatu hal tertentu mengenai perjanjian sewa menyewa atas tanah kas kalurahan (tanah kasultanan) yang dipergunakan untuk Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatur didalamnya mengenai jangka waktu dan nilai sewa (*Pingsumsum*). Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menyatakan bahwa semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Sehingga dalam hal ini Perjanjian Kerja Sama (PKS) mengikat sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.

Dalam hal proses pemanfaatan Tanah Kas Kalurahan instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak berperan sebab kewenangan ada di Kasultanan sehingga Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya berperan di proses sertifikasi/pendaftaran tanahnya. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Narasumber di Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Badan Pertanahan Nasional (BPN) pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan tanah di atas Tanah Kas Kalurahan antara lain: instansi yang memerlukan tanah; Badan Usaha Jalan Tol (BUJT); Penilai Pertanahan Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP); Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T); Satgas A dan Satgas B; Perbankan dan pihak yang berhak. Adapun data yang diperoleh dari Narasumber Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) sebagai berikut:

---

<sup>64</sup> Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi berikut rekapitulasi Tanah Kas Desa (TKD) dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol Solo-Yogyakarta (Pelaksana Kantor Wilayah)

Tabel 3.3 Rekapitulasi Tanah Kas Kalurahan Pengadaan Tanah Jalan Tol Solo-Yogyakarta (Pelaksana Kantor Wilayah DIY)

| Kalurahan / Dusun        | TKD       |
|--------------------------|-----------|
| <b>Kal. Purwomartani</b> | <b>52</b> |
| 1. Temanggal 2           | 9         |
| 2. Kadirojo 2            | 5         |
| 3. Temanggal 1           | 3         |
| 4. Cupuwatu 2            | 7         |
| 5. Kadirojo 1            | 2         |
| 6. Karanglo              | 2         |
| 7. Babadan               | 3         |
| 8. Somodaran             | 14        |
| 9. Bayen                 | 7         |
|                          |           |
| <b>Kal. Bokoharjo</b>    | <b>9</b>  |
| 1. Pelemsari             | 4         |
| 2. Jobohan               | 5         |
| 3. Marangan              |           |
| <b>Kal. Tamanmartani</b> | <b>20</b> |
| 1. Kebon                 | 14        |
| 2. Dalem                 | -         |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 3. Ringinsari            | 4         |
| 4. Tegalrejo             | 2         |
| <b>Kal. Selomartani</b>  | <b>3</b>  |
| 1. Senden I dan II       | 1         |
| 2. Kledokan              | 2         |
| 3. Pondok                |           |
| <b>Kal. Tirtomartani</b> | <b>25</b> |
| 1. Karangkalasan         | -         |
| 2. Kringinan             | 3         |
| 3. Krajan                | -         |
| 4. Brintikan             | 1         |
| 5. Sembur                | 6         |
| 6. Kalimati              | 5         |
| 7. Pundung               | 1         |
| 8. Kedulan               | 9         |
|                          |           |
| <b>Kal. Maguwoharjo</b>  | <b>12</b> |
| 1. Pugeran               | -         |
| 2. Sanggrahan            | 2         |
| 3. Meguwo                | 2         |
| 4. Sembego               | 4         |
| 5. Ringinsari            | 4         |
| <b>Kal. Condongcatur</b> | <b>3</b>  |
| 1. Dero                  | -         |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 2. Ngringin              | -         |
| 3. Sanggrahan            | 1         |
| 4. Kaliwaru              | -         |
| 5. Gejayan               | -         |
| 6. Gandok                | 2         |
| <b>Kal. Caturtunggal</b> | <b>5</b>  |
| 1. Manggung              | 5         |
|                          |           |
| <b>Kal. Tirtoadi</b>     | <b>21</b> |
| 1. Sanggrahan            | -         |
| 2. Janturan              | 7         |
| 3. Kaweden               | 5         |
| 4. Ketingan              | 5         |
| 5. Gombang               | -         |
| 6. Rajek Lor             | 4         |
| 7. Sendari               | -         |
|                          |           |
| <b>Kal. Sariharjo</b>    | <b>6</b>  |
| 1. Nandan                | 6         |
| <b>Kal. Trihanggo</b>    | <b>3</b>  |
| 1. Kronggahan I          | 2         |
| 2. Kronggahan II         | -         |
| 3. Ngawen                | 1         |
| <b>Kal. Sinduadi</b>     | <b>5</b>  |

|                        |            |
|------------------------|------------|
| 1. Jombor kidul        | 3          |
| 2. Pogung Lor          | 1          |
| 3. Purwosari           | 1          |
| <b>Kal. Sendangadi</b> | <b>7</b>   |
| 1. Ngemplak Nganti     | 6          |
| 2. Mraen               | 1          |
| <b>Kal. Tlogoadi</b>   | <b>23</b>  |
| 1. Nglarang            | 7          |
| 2. Karangbajang        | 10         |
| 3. Nambongan           | 6          |
| <b>Total</b>           | <b>194</b> |

2. Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi berikut rekapitulasi TKD dalam Pengadaan Tanah Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulonprogo Seksi Yogyakarta-Kulonprogo di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (Penugasan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman)

Tabel 3.4 Rekapitulasi Tanah Kas Kelurahan dalam Pengadaan Tanah Tol Solo-Yogyakarta Seksi Yogyakarta-Kulonprogo (Penugasan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman)

| Kalurahan / Dusun     | TKD       |
|-----------------------|-----------|
| <b>Kal. Tirtoadi</b>  | <b>5</b>  |
| 1. Rajek Lor          | 1         |
| 2. Rajek Ngemplak     | 4         |
| <b>Kal. Trihanggo</b> | <b>11</b> |

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 1. Salakan                         | 11        |
| <b>Kal. Nogotirto</b>              | <b>6</b>  |
| 1. Mlangi                          | 6         |
| 2. Nogosaren                       | 0         |
| 3. Karang Tengah                   | 0         |
| 4. Ponowaren                       | 0         |
| 5. Sawahan                         | 0         |
| 6. Cambahan                        | 0         |
| <b>Kal. Banyuraden</b>             | <b>11</b> |
| 1. Dowangan                        | 4         |
| 2. Modinan                         | 0         |
| 3. Kradenan                        | 7         |
| <b>Kal. Ambarketawang</b>          | <b>19</b> |
| 1. Mejing Kidul                    | 10        |
| 2. Mejing Wetan (Perum Darussalam) | 0         |
| 3. Mejing Wetan                    | 9         |
| 4. Depok                           | 0         |
| <b>Kal. Balecatur</b>              | <b>19</b> |
| 1. Pasekan Kidul                   | 3         |
| 2. Pasekan Lor                     | 7         |
| 3. Nyamplung Kidul                 | 2         |
| 4. Nyamplung Lor                   | 5         |
| 5. Kluwih                          | 0         |
| 6. Gejawen Wetan                   | 2         |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>Kal. Sidoarum</b>     | <b>13</b> |
| Tangkilan                | 12        |
| Sebaran                  | 1         |
| <b>Kal. Sidokarto</b>    | <b>1</b>  |
| Prenggan                 | 1         |
| Jetis Prenggan           | 0         |
| <b>Kal. Sidomulyo</b>    | <b>10</b> |
| Gancangan V              | 9         |
| Gancangan VI             | 0         |
| Gancangan VII            | 1         |
| Gancangan VIII           | 0         |
| Sembuh Kidul             | 0         |
| <b>Kal. Sumberrahayu</b> | <b>9</b>  |
| Gamplong I dan Moyudan   | 0         |
| Gamplong II              | 4         |
| Gamplong III             | 0         |
| Gamplong IV              | 3         |
| Gamplong V               | 2         |
| Moyudan                  | 0         |

4. Berdasarkan hasil inventarisasi dan identifikasi berikut rekapitulasi TKD dalam Pengadaan Tanah Penambahan Lahan Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulonprogo Seksi 1 dan Seksi 2 di Daerah Istimewa Yogyakarta (Penugasan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman)

Tabel 3.5 Rekapitulasi Tanah Kas Kalurahan Penambahan Lahan Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta Seksi 1 dan Seksi 2 di DIY (Penugasan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman)

| Kalurahan / Dusun        | TKD      |
|--------------------------|----------|
| <b>Kal. Tirtomartani</b> | <b>0</b> |
| <b>Kal. Purwomartani</b> | <b>0</b> |
| <b>Kal. Bokoharjo</b>    | <b>0</b> |
| <b>Kal. Maguwoharjo</b>  | <b>0</b> |
| <b>Kal. Condongcatur</b> | <b>0</b> |
| <b>Kal. Caturtunggal</b> | <b>0</b> |
| <b>Kal. Sinduadi</b>     | <b>0</b> |
| <b>Kal. Sendangadi</b>   | <b>0</b> |
| <b>Kal. Tlogoadi</b>     | <b>0</b> |
| <b>Kal. Tirtoadi</b>     | <b>0</b> |
| <b>Kal. Trihanggo</b>    | <b>4</b> |
| 1. Ngawen                | 2        |
| 2. Kronggahan I          | 2        |
| 3. Kronggahan II         | 0        |

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan merupakan kategori pengguna lain bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah diatas Tanah Kas Kalurahaan di atur tersendiri sehingga tidak melalui mekanisme peralihan hak. Meskipun tidak melalui mekanisme peralihan hak dan ganti kerugian, tetapi dikonstruksikan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama atau PKS. Pihak-pihak yang ada didalam Perjanjian Kerja Sama antara lain Kasultanan dan Direktorat Jenderal Bina Marga c.q Badan Usaha Jalan Tol. Perihal jangka waktu diatur selama masa konsensi 40 (empat puluh) tahun sejak diterima *surat palilah* oleh Direktorat Jenderal Bina Marga.
2. Hambatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta diatas Tanah Kas Kalurahan yaitu dikarenakan tidak melalui mekanisme pelepasan hak dengan pemberian ganti kerugian yang disepakati, melainkan diatur tersendiri secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah. Meskipun tidak melalui mekanisme peralihan hak dan pemberian ganti kerugian, akan tetapi dituangkan dalam bentuk lain yaitu Perjanjian Kerja Sama (PKS). Upaya yang dapat dilakukan yaitu Kasultanan memberikan “Serat Palilah” (dokumen izin sementara) yang nantinya akan diterbitkan “Surat Kekancingan” (surat Keputusan resmi ). Setelah itu diformulasikan dalam bentuk Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara para pihak

yaitu Kasultanan selaku pemilik (yang menyewakan) dan Direktorat Jenderal Bina Marga c.q Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) selaku pihak yang memanfaatkan tanah (penyewa).

## **B. SARAN**

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan kesimpulan maka dapat dikemukakan beberapa saran yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyelesaian masalah yang serupa sebagai berikut:

1. Pihak-pihak terkait harus tetap meningkatkan koordinasi dengan baik agar proses pengadaan tanah berjalan lancar. Pihak-pihak terkait seperti pemerintah daerah tempat dimana tanah yang dibutuhkan itu berada, Satuan Tugas (Satgas) A, Satuan Tugas (Satgas) B dan instansi lainnya yang terkait. Baik pemerintah maupun Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) harus mampu berkomunikasi dengan baik dalam musyawarah dengan pihak yang berhak (masyarakat) agar terjadi kesepakatan bentuk atau nilai ganti kerugian. Masyarakat pun demikian diberikan pelayanan dan penyuluhan hukum agar memudahkan berjalannya proses pengadaan tanah.
2. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau lainnya yang mengatur tersebut. Khususnya berkaitan dengan pemanfaatan tanah berstatus Sultanaat Ground / Tanah Kasultanan maupun Tanah Kalurahan merujuk pada peraturan gubernur yang berlaku. Proses pengadaan berikut dengan ganti kerugian terhadap status tanah secara umum maupun Sultanaat Grond harus dilaksanakan dengan layak sehingga mencapai kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press Yogyakarta, 2004.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung Jakarta, 2002.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Aminudin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Preneda Media G, 2012.
- Ammirudin Zainal Asikim, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers Jakarta, 2010.
- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Maju Bandung, 1998.
- Bernard Limbong, *Opini Kebijakan Publik Cet-Pertama*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2014.
- Bernad Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Bangunan*, PT. Dharma Karsa Utama, Jakarta, 2015.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Boedi Harsono, *Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, 1971.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta.
- Fajar M & Achmad Y, *Dualisme Penelitian Hukum*, Pustaka Pelajar Jakarta, 2010.
- H.Aminuddin Saleh, dkk. *Hukum Agraria*, AS Publishing Makasar, 2010
- John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika Jakarta, 1988.
- Kartono Kartini, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Mandar Madju, Bandung, 1996.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. Raja .Grafindo Persada Jakarta, 2007.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial & Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008.
- Moleong Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, 2007.

- Oloan Sitorus & H.M.Zaki Siterrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi Kebijakan Tanah Indonesia*, Mitra Yogyakarta., 2006
- Peter Mahmud Marzuk, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Jakarta, 2007.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indo, 1981.
- Samun Iswaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2011.
- Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres Nomor 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Yogyakarta, 2005.
- Soetrisno Hadi, *Metode Research Jilid II*, Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1985.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta Liberty, 2007.
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, 2009.

### **Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2024 tentang Pemanfaatan Tanah Kalurahan
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.
- Keputusan Gubernur DIY Nomor 206/KEP/2020 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keputusan Gubernur DIY Nomor 235/KEP/2023 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulonprogp Seksi Yogyakarta-Kulonprogp di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

Keputusan Gubernur DIY Nomor 378/KEP/2023 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulonprogo Seksi Yogyakarta-Kulonprogp di Kabupaten Kulonprogo.

Keputusan Gubernur DIY Nomor 53 Tahun 2025 tentang Penetapan Lokasi Penambahan Lahan Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta-Kulonprogo Seksi 1 dan Seksi 2 di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **Jurnal**

Andi Bustamin Dieng Kanu, *Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum Vol.6 No.1, 2012.

Andini Salsabilla, *Eksistensi Tanah Sultan Ground dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Penelitian Hukum Vol.3, No.2, 2023.

Boedi Harsono, *Asek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Makalah, 1990).

Rachma Zaini W, Joko Mardiyanto, Nanik Sutarni, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Yogyakarta-Solo Di Kabupaten Boyolali (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kulon Progo Yogyakarta Solo)*, Jurnal Bedah Hukum, Vol.5 No.2, 2021.

Waksito Jati, Lutfhi, *Proses Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Semarang*, Jurnal Universitas Negeri Semarang.

Wayan Artana, A. Agung Sagung Laksmi Dewi, Luh Putu Suryani, *Pelepasan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum PT. Bali Pecatu Graha (Studi Kasus Perkara Nomor:65K/pdt/2012/MA)*, Jurnal Preferensi Hukum Vol.2 No.3, 2021

Winahyu Erwiningsih, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah*, *Jurnal Hukum Ius Iustum*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2000.

Wirawan V, *Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Nasional, Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais*, Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum 6 (2), 2019..

