

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada era saat ini pemerintah sedang gencar melakukan pembangunan infrastruktur bahkan secara masif dan meluas. Pembangunan tersebut meliputi beberapa aspek yang salah satunya dibangun secara masif adalah jalan tol. Menurut PP No. 23 Tahun 2024 yang merupakan sebuah pelaksana dari Undang-Undang No. 6 Tahun 2023, dalam peraturan pemerintah tersebut tertera mengenai definisi dari jalan tol. Menurut PP No. 23 Tahun 2024 definisi dari jalan tol adalah jalan bebas hambatan yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan membayar.²

Pembangunan jalan tol yang dilakukan oleh pemerintah didasari dengan berbagai alasan, dimana alasan yang paling menonjol adalah untuk mempermudah akses bagi masyarakat serta untuk mempermudah mobilitas masyarakat sehingga menghasilkan kebermanfaatan disegala aspek dan sektor. Hal tersebut juga didasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2024 tertulis bahwa dalam rangka mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasilnya serta

² PP No. 23 Tahun 2024 pasal 1 ayat 3

keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan tol.³

Tindakan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan jalan tol sebagaimana diketahui tujuannya secara jelas dan berdasar hukum, dapat dibenarkan bahkan sejalan dengan aturan hukum tertinggi Indonesia. Aturan hukum tersebut adalah Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia 1945 mengamanatkan untuk menjadikan, mengatur, mengelola, dan mengawasi segala hal untuk mencapai kemakmuran rakyat. Undang-undang dasar 1945 menuliskan pada bab xiv tentang kesejahteraan sosial pasal 33 dengan isi sebagai berikut:⁴

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pemerintah Indonesia yang memiliki tujuan untuk melaksanakan percepatan pembangunan nasional tidak bertentangan dengan aturan hukum tertinggi tersebut. Alasan tidak bertentangannya tujuan pemerintah dengan Undang-Undang Dasar 1945 adalah dasar hukum yang dipakai serta alasan

³ PP No. 23 Tahun 2024 pasal 2 ayat 1

⁴ Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 1-3

yang dikemukakan memiliki tujuan yang selaras dengan amanat dalam aturan hukum tertinggi tersebut yakni ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

Pembangunan jalan tol tentu telah melalui proses yang tidak sembarangan serta telah melalui beberapa pertimbangan oleh berbagai pihak yang tentu memiliki kapasitas dibidangnya. Proses pembangunan jalan tol memilikin tahapan serta prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah wujud legalitas karena berfungsi sebagai dasar hukum untuk bertindak serta agar tidak terjadi kesemrawutan dalam menjalankan tugas.⁵

Penyelenggaraan jalan tol dipegang kendalinya oleh pemerintah pusat. Wewenang pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan jalan tol tersebut telah diatur dalam PP No. 23 Tahun 2024. Pada aturan yang sama, tertera pemerintah pusat melibatkan pihak lain dalam melaksanakan pembangunan jalan tol diantaranya adalah Badan Pengawas Jalan Tol (BPJT) dan investor dari pihak swasta. Keterlibatan berbagai pihak dalam proses pelaksanaan jalan tol adalah untuk memperlancar proses pembangunan dari berbagai aspek.⁶

Proyek pembangunan jalan tol yang dilakukan secara gencar tentu tidak hanya terjadi disatu wilayah saja, namun meliputi banyak wilayah. Proyek jalan tol yang dilakukan secara meluas di Indonesia tersebut, tentu membutuhkan lahan baru yang sebelumnya memiliki fungsi yang bermacam-macam serta status kepemilikan yang berbeda-beda. Dengan adanya

⁵ Ayu Rizka, dkk, *Pemaknaan Asas Legalitas Dalam Hukum Indonesia (suatu kajian teoritis)*, IKAMAKUM, Vol. 3, No. 1, 2023, hlm. 18.

⁶ PP No. 23 Tahun 2024 pasal 4

pengalihan tersebut tentu membutuhkan yang namanya pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan jalan tol. Pada proses pengadaan lahan perlu adanya ganti rugi demi mencegah adanya konflik yang dapat timbul di kemudian hari serta berpotensi mengganggu serta menghambat jalannya proyek.⁷

Pemberlakuan pembebasan lahan guna menyediakan objek pembangunan jalan tol, meskipun telah diatur secara runtut mengenai langkah-langkah serta prosedur tetap memiliki kendala dalam pelaksanaannya dilapangan. Permasalahan dalam pelaksanaan pembebasan lahan jalan tol memiliki macam-macam bentuk serta disebabkan oleh berbagai faktor.⁸

Keberadaan permasalahan pada proses pembebasan lahan tol terpapar melalui sebuah data yang diperoleh melalui berbagai macam sumber. Permasalahan yang ada diantaranya terpublikasikan oleh berbagai media. Dilansir dari laman berita detik jatim terdapat berita tentang permasalahan pembebasan jalan tol terjadi di Desa Panggungrejo, Kecamatan Tulungagung, Kabupaten Tulungagung Jawa Timur. Permasalahan tersebut menurut laman berita tersebut terkait tentang nilai ganti rugi yang terlalu rendah sehingga pemilik lahan yang terdampak oleh pembangunan jalan tol menolak menjual lahannya sebagai sarana pemerintah dalam pembebasan lahan. Tindakan pun

⁷ Willa Wahyuni, “Dasar Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”, dalam <https://hukumonline.com>, diakses pada 16 November 2024, hlm.2.

⁸ Adinda, dkk, *Polemik Pengadaan Lahan Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Padang Sicicin*, Gema Publica, vol. 7, No. 2, 2022, hlm. 264.

dilakukan oleh beberapa pihak berwenang terkait, namun antara masyarakat dan pihak pemerintah belum memiliki kesepakatan.⁹

Dilansir dari laman berita radio perkasa terdapat penolakan pembangunan oleh masyarakat terhadap pembangunan jalan tol oleh warga Desa Sukowiyono, Kecamatan Karangrejo, Kabupaten Tulungagung. Alasan yang mendasari warga untuk menolak pelaksanaan pembangunan jalan tol dikarenakan terkait ganti rugi yang tak kunjung dibayarkan. Menurut pengakuan koordinator paguyuban warga terdampak, terdapat kesepakatan diawal untuk menyetujui pembangunan, namun sampai berita ini dimuat belum ada proses lebih lanjut sehingga hal ini pun menjadi sebuah masalah dalam proses pembebasan lahan jalan tol.¹⁰

Pembangunan jalan tol yang telah melalui banyak prosedur dan bahkan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait. Sebagai contoh salah satu peraturan perundang undangan terkait yakni Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2021 yang sekarang telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2024 tentang jalan tol yang membahas mengenai prosedur runtutan pelaksanaan pembangunan jalan tol yang bahkan secara rinci.¹¹

⁹ Adhar Muttaqin, “Warga Terdampak Tol Tulungagung Protes, Tolak Tanahnya Dibeli Terlalu Murah”, dalam <https://www.detik.com/jatim/berita/d-7011900/warga-terdampak-tol-tulungagung-protos-tolak-tanahnya-dibeli-terlalu-murah>, diakses pada 24 September 2024

¹⁰ Radio perkasa, Ganti Rugi Tak Kunjung Dibayar Warga Sukowiyono Tolak Proyek Tol Kediri-Tulungagung, dalam <https://perkasafinmedia.com/ganti-rugi-tak-kunjung-dibayar-warga-sukowiyono-tolak-proyek-tol-kediri-tulungagung>, diakses pada 24 September 2024

¹¹ PP No. 23 Tahun 2024

Keberadaan peraturan perundang undangan juga tidak selalu senada dengan pelaksanaan fakta lapangan. Hukum yang diharapkan antara *das sein* dan *das sollen* atau kondisi yang diharapkan berjalan sesuai dengan fakta berjalan secara benar, namun faktanya sering berbenturan dengan faktor diluar sebagaimana dijabarkan melalui lansiran berita diatas.¹²

Pemerintah sebagai otoritas yang berwenang tentu berkewajiban untuk menyelesaikan permasalahan semacam ini demi kelancaran pembangunan. Penyelesaian pun harus dilakukan secara benar dan tidak boleh bertentangan dengan prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keberadaan dasar hukum yang berkaitan dengan prosedur pembangunan jalan tol secara runtut serta memiliki alasan dan tujuan secara jelas oleh pihak yang berwenang, akan tetapi sering menemui kondisi yang bermasalah ketika pelaksanaannya menjadikan sebuah pertanyaan oleh penulis mengenai runtutan prosedur yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait.¹³

Dalam menanggapi hal demikian pemerintah perlu melakukan sebuah advokasi. Advokasi yang merupakan sebuah pendampingan terhadap para pihak terdampak, memiliki tujuan untuk menjamin hak-hak mereka secara demokratis dan adil.¹⁴

¹² Lyia Aina Prihadinati, *Teori Hukum Pembangunan Antara Das Sein dan Das Sollen*, Hermeneutika, vol. 5, No. 1, 2021, hlm. 91.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Isa Wahyudi, *Memahami Kebijakan Publik Dan Strategi Advokasi Sebuah Panduan Praktis*, (Malang: In-Trans Publishin, 2008), hal. 26

Problematika yang melibatkan hubungan antara negara dan seluruh unsur yang ada didalamnya, secara syariat telah tertera dalam salah satu cabang keilmuan *fiqih* yakni *fiqih siyasah*. *Fiqih siyasah* merupakan cabang keilmuan yang mempelajari dan membahas tentang konsep ketatanegaraan yang meliputi pengaturan urusan negara dan umat manusia serta mencakup hukum, kebijakan dan peraturan. Keberadaan *Fiqih siyasah* yang membahas tentang persoalan ketatanegaraan dari perspektif yang berkaitan dengan syariat Islam menjadi pembahasan yang menarik pula mengenai penyelesaian persoalan permasalahan yang dihadapi oleh negara dengan penyelesaian sesuai dengan prosedur yang tidak melanggar syariat Islam.¹⁵

Pengaturan pembebasan lahan tol tidak diatur secara spesifik dalam ajaran Islam tertuang dengan hasil ijtihad para ulama. Para ulama berijtihad dengan mencantumkan sebuah dasar hukum syariat Islam tentang tata cara penggunaan lahan guna kepentingan umum. Salah satu ulama yang memiliki hasil ijtihad mengenai konsep pembebasan maupun pengelolaan lahan guna kepentingan umum adalah Imam Mawardi dengan karangan kitabnya *Ahkam Sulthaniyah*. Dalam kitab karangan tersebut terdapat mengenai berbagai dalil tentang hubungan negara dengan masyarakat dalam hal pertanahan. Dalam hal penghidupan lahan terdapat bab tentang *ihya'ul mawat*.¹⁶ Selain itu terdapat mengenai *hima* dan *irfaq* atau proteksi lahan dan kepemilikan umum.¹⁷

¹⁵ Fitriyadi, dkk, *Konsep-Konsep Negara dalam Fiqih Siyasah*, Farabi, vol. 19, No. 1, 2022, hlm. 1.

¹⁶ Imam Al Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, (Jakarta: Qisti Press, 2014), hlm. 309

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 322

Selanjutnya Imam mawardi juga membahas tentang *iqtha'* atau pemberian lahan milik negara terhadap rakyat.¹⁸

Dengan latar belakang yang tergambar cukup jelas akan akar permasalahan hingga penemuan celah untuk penelitian melalui penjabaran singkat diatas, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti permasalahan diatas dengan judul penelitian “Advokasi Masyarakat Untuk Penyelesaian Permasalahan Pembebasan Lahan Jalan Tol Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Perspektif *Fiqih Siyasah*”.

B. Rumusan Masalah

Melalui latar belakang yang telah dijelaskan secara jelas dan singkat diatas maka rumusan masalah atas penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Advokasi Masyarakat Untuk Penyelesaian Permasalahan Pembebasan Lahan Jalan Tol Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia ?
2. Bagaimana Advokasi Masyarakat Untuk Penyelesaian Permasalahan Pembebasan Lahan Jalan Tol Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Perspektif *Fiqih Siyasah* ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagaimana berikut :

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 330

1. Untuk mengetahui advokasi masyarakat untuk penyelesaian permasalahan dalam proses pembebasan lahan jalan tol dalam undang-undang nomor 6 tahun 2023.
2. Untuk mengetahui advokasi masyarakat untuk penyelesaian permasalahan dalam proses pembebasan lahan jalan tol berdasarkan perspektif *fiqih siyasah*.

D. Manfaat Penelitian

Melalui fokus penelitian yang telah dijabarkan diatas, penulis berharap penelitian ini memiliki manfaat bagi segala aspek dengan rincian sebagaimana berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian yang ditulis oleh penulis diharapkan mampu memberi kontribusi dalam melengkapi khasanah keilmuan dibidang kajian *fiqih siyasah* dan ilmu hukum. Penelitian yang bersifat peninjauan yuridis dan *fiqih siyasah* diharapkan mampu menjadi referensi bacaan untuk peneliti berikutnya, menjadi bahan bacaan guna memperluas khasanah keilmuan pada bidang keilmuan terkait, menjadi acuan bagi peneliti lain untuk memperdalam kajian tentang *fiqih siyasah* dan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Bagi penulis penelitian ini diharapkan sebagai wujud dedikasi penerapan atas ilmu yang didapat selama proses pembelajaran dalam perkuliahan dan menjadi sebuah pemahaman

tentang penyelesaian permasalahan pembebasan lahan berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait dan berdasarkan *Fiqh Siyasah*.

b. Bagi Pembaca

Bagi pembaca penelitian ini diharapkan mampu memberi kemanfaatan dengan menambah wawasan bagi pembaca serta menjadi rujukan untuk penelitian selanjutnya mengenai pembahasan dengan objek penelitian yang berkaitan.

E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah adalah sarana untuk memperjelas keberadaan istilah yang tertera dalam penulisan penelitian. Keberadaan penegasan istilah diharapkan menghindarkan dari kesalahpahaman serta meminimalisir kesalahan dalam memahami isi dari penelitian. Penulis mendeskripsikan penegasan istilah terkait penelitian yang berkaitan dengan advokasi masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan pembebasan lahan jalan tol perspektif *fiqh siyasah* melalui penjabaran sebagaimana berikut:

1. Advokasi

Advokasi adalah suatu usaha yang sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Advokasi merupakan usaha sosial melalui semua sarana dan alat demokrasi, proses politik, dan legislasi yang terdapat dalam sistem demokrasi yang berlaku pada suatu negara.¹⁹

¹⁹ Teuku Zulyadi, *Advokasi Sosial*, Jurnal Al-Bayan, Vol. 21, No. 30, 2014, hlm. 63

2. Pembebasan Lahan

Pembebasan lahan secara umum memiliki pengertian yakni sebuah proses pengambil alihan sebuah lahan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh aturan yang berlaku demi sebuah kepentingan. Dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 pembebasan lahan diartikan sebagai pengadaan tanah oleh pemerintah atau badan usaha yang memiliki kewenangan dalam bidang kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada pihak yang terdampak.²⁰

3. Jalan Tol

Jalan tol adalah sebuah jalan bebas hambatan yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan untuk membayar.²¹

4. Permasalahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia permasalahan merupakan sebuah kata dari masalah yang memiliki arti menjadikan masalah, hal yang dimasalahkan dan sebuah persoalan.²² Pada penelitian ini, permasalahan yang dimaksud adalah permasalahan yang timbul berkaitan dengan proses dalam pelaksanaan pembebasan lahan guna pembangunan jalan tol.

²⁰ Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Pasal 1 Ayat 2

²¹ Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2024 Pasal 1 Ayat 3

²² KBBI online

F. Metode Penelitian

1. Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sebagai acuannya. Dari data yang digunakan sebagai acuan tersebut, dipernci lagi kedalam berbagai macam tingkatan. Adapun beberapa macam tingkatan yang digunakan berikut penjabaran dari masing-masingnya adalah sebagaimana berikut:

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer memiliki kedudukan tertinggi pada tingkatan jenis sumber data. Sumber data primer menjadi acuan utama dalam penelitian. Pada penelitian yang akan dilakuka, sumber data primer tersebut terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang objek permasalahan terkait yang akan diteliti.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder menjadi tingkatan selanjutnya setelah seumber data primer yang menjadi acuan utama dalam menelaah data sebuah penelitian. Sumber data sekunder berfungsi sebagai bahan yang memberikan penjelasan atas sumber pada tingakatan pertama yakni sumber data primer. Pada penelitian ini digunakan beberapa datau sekunder yang terdiri dari buku, jurnal, serta penellitian hukum lain yang memiliki kaitan dengan penelitian ini.

c. Sumber Data Tersier

Sumber data yang berada pada tingkatan terendah ini memiliki fungsi sebagai penjelas terhadap sumber data pada tingkatan

sebelumnya baik yang primer maupun sekunder. Penelitian ini menggunakan sumber data tersier yang berupa kamus ataupun aspek lainnya dari aspek non-hukum namun dapat memperjelas penelitian yang akan dilaksanakan.

2. Metode dan Instrumen Pengumpulan Data

Metode dan instrumen pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan seluruh literatur yang memiliki kaitan dengan penelitian ini, kemudian dilakukan pengkajian secara kompeherensif terhadap beberapa data yang diperoleh.

3. Analisa Data

Data yang telah diperoleh melalui pengumpulan akan dilakukan analisa. Analisa terhadap data tersebut dilakukan melalui beberapa tahapan yakni pencacahan, pengolahan data, penafsiran, dan pendekatan yang digunakan dalam kajian

a. Pencacahan atau Pengidentifikasian

Pencacahan atau pengidentifikasian pada penelitian ini dilakukan dengan cara penyeleksian terhadap sumber data atau bahan hukum yang digunakan guna menentukan adanya sebuah keterkaitan terhadap penelitian tersebut. Dengan dilakukan cara demikian, penelitian ini dapat menjawab permasalahan yang akan diteliti.

b. Pengolahan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa langkah dalam pengolahan data. Langkah atau tahapan tersebut antara lain:²³

1) Inventariasasi

Inventariasasi merupakan kegiatan pendahuluan bersifat dasar yang dilakukan dengan membedakan antara bahan hukum primer, skunder dan tersier yang didasarkan pada relefansi isu hukum penelitian.

2) Identifikasi

Identifikasi merupakan proses melakuka pengorganisasian bahan hukum melalui prosedur seleksi.

3) Klasifikasi

Klasifikasi merupakan pengelompokan terhadap bahan hukum yang diperoleh berdasarkan relevansinya terhadap penelitian yang dilakukan.

4) Sistematisasi

Sistematisasi merupakan langkah yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis atas bahan hukum.

c. Penafsiran

Penelitian ini menggunakan metode penafsiran herenautika. Penafsiran herenautika adalah penafsiran untuk memahami suatu makna dari sebuah teks. Penerapan penafsiran herenautika terhadap

²³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hal. 67

penelitian yang akan dilakukan yakni dengan menafsirkan makna dari seluruh data yang diperoleh, agar memperoleh hasil secara kontekstual dan relevan dengan permasalahan yang diteliti.

d. Pendekatan dan Sistematika

Pendekatan dalam sebuah penelitian terdiri dari beberapa macam jenis yang dapat digunakan sesuai dengan konteks penelitian. Para ahli membagi jenis pendekatan sesuai dengan masing-masing pendapat mereka terhadap pendekatan tersebut. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan tersebut dengan penyesuaian terhadap penelitian yang terdiri sebagaimana berikut:

1) Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini dilakukan dengan cara penelaahan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang memiliki kaitan dengan isu atau permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

2) Pendekatan Historis

Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang dari apa yang telah dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu atau permasalahan yang dihadapi.

3) Pendekatan kasus

Pendekatan ini memiliki tujuan guna mempelajari penerapan atas norma-norma atau kaidah hukum yang dilaksanakan dalam praktik hukum.

Sistematika penelitian ini disusun secara sistematis dengan beberapa urutan dari awal hingga akhir yang secara keseluruhannya terdiri dari Bab I Pendahuluan, Bab II Landasan Teori, Bab III Penyelesaian Permasalahan Pembebasan Lahan Menurut Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Bab IV Penyelesaian Permasalahan Pembebasan Lahan Perspektif Fiqih Siyasah, dan Bab V Kesimpulan.