

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Jalan Tol yakni suatu pembangunan infrastruktur dimana mempunyai fungsi dalam mendukung kemajuan sektor konstruksi dan sektor ekonomi. Beberapa hal penting dari pembangunan jalan tol antara lain bidang sosial ekonomi masyarakat, memudahkan masyarakat untuk bisa melakukan terutama di bidang transportasi.<sup>1</sup> Dalam penyediaan fasilitas serta infrastruktur jalan yang berkualitas dan dapat memberikan pelayanan serta memuaskan para pengguna jalan, pemerintah membangun sebuah jalan tol yang melibatkan pihak swasta sebagai operator dalam proses pembangunan jalan tol tersebut.<sup>2</sup> Ruang-ruang serta bagian jalan tol salah satunya ialah Ruang Manfaat Jalan digunakan bagi bahu jalan, trotoar, galian jalan, jalur pemisah serta bagian pelengkap jalan yang lainnya.

Selain itu terdapat pula Trotoar yang berfungsi sebagai sarana atau fasilitas bagi pejalan kaki. Pemanfaatan layanan lalu lintas serta angkutan jalan dalam hal ini berada pada Badan Jalan. Selanjutnya terdapat suatu ruang yang digunakan hanya sebagai penampungan dan penyaluran air yang berguna agar badan jalan bebas dari air dan tidak terjadi genangan bahkan banjir, dinamakan sebagai Saluran tepi jalan. Dari sekian kegunaan dari Ruang Manfaat Jalan tersebut, penggunaannya tidak boleh sampai mengganggu dan mengakibatkan terganggunya suatu fungsi dari jalan tersebut.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fadhillah Arizky Noor and Resi Aseanto, “Analysis Foundation Planning Bored Pile Pier P1 Sta 8 + 442 Project Toll Road Depok – Antasari Section Ii” 3, no. 1 (2021): 67–74.

<sup>2</sup> Amelia Makmur and Ranto P. Rajugukguk, “Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol,” *Jurnal Transportasi* 15, no. 2 (2015): 107–114.

<sup>3</sup> Tuti TirwaningsihdanT.N Syamsah, “UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN BOGOR EFFECTIVENESS OF RIGHT OF WAY ( ROW ) RETRIBUTION COLLECTION TO INCREASE THE LOCAL OWN REVENUE ( Undang-Undang Pemerintah Daerah ) Undang-

Ruas Jalan Tol Depok – Antasari atau yang dikenal sebagai Jalan Tol Desari sebagai suatu jalan alternatif penghubung antara wilayah Ibu Kota Jakarta, khususnya Jakarta Selatan dengan Kota Depok, dengan melintasi Jakarta Selatan sampai Kota Depok<sup>4</sup> Jalan Tol yang dikelola oleh PT Citra Wasphtowa (PT CW.) yakni anak perusahaan dari PT Citra Marga Nusaphala Persada Tbk dibagi atas 4 seksi yang akan tersambung dengan Tol Bogor Ring Road hingga Tol Ciawi.<sup>5</sup> Dalam konstitusional Indonesia yang menyebutkan bahwa segala cabang produktif termasuk bumi, air dan kekayaan alam lainnya sebagai wewenang penuh atas negara yang digunakan untuk keperluan hidup hajat banyak orang. Jalan Tol sebagai fasilitas negara yang menjadi bagian dari kekayaan yang dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebanyak-banyaknya untuk kemakmuran rakyat.<sup>6</sup>

Jalan Tol merupakan suatu (barang) yang tidak dapat dijadikan Hak Milik Pribadi, melainkan adalah Hak milik Negara. Suatu pembangunan infrastruktur dan fasilitas Jalan Tol, tanah dengan status milik negara dibebaskan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI (PUPR) dan Bina Marga untuk selanjutnya diserahkan kepada Perusahaan Jalan Tol untuk dibangun infrastruktur jalan dalam bentuk Bangun Guna Serah (BGS). Setelah pembangunan selesai dilaksanakan maka tanah beserta bangunan di atasnya akan diserahkan kembali oleh operator kepada pemerintah apabila telah berakhirnya jangka waktu atau konsesi.<sup>7</sup> Dengan demikian, sebelum berakhirnya atau

---

Undang Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Dideskripsikan P” 7 (2016): 129–147.

<sup>4</sup><https://finance.detik.com/foto-bisnis/d-5625078/kini-depok-antasari-ngacir-lewat-tol-dulunya-begini? ga=2.257750411.1476654717.1626864649-1096143394.162061654>. diakses pada tanggal 21 Juli 2021 pukul 17.55 WIB

<sup>5</sup><https://www.cnbcindonesia.com/market/20200703122458-17-169978/pengumuman-tol-sawangan-dibuka-hari-ini-gratis>. diakses pada tanggal 21 Juli 2021 pukul 18.01 WIB

<sup>6</sup> Iwan Erar Joesoef, “TANAH DAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR JALAN TOL OLEH SWASTA PUBLICS GOODS ATAU PRIVATE GOODS,” *IUS CONSTITUTUM* 1, no. 2 (2015).

<sup>7</sup> Pasal 390 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

sebelum diserahkan kembali (masa konsensi) maka, hak-hak yang melekat dapat dijadikan sebagai milik pribadi.<sup>8</sup>

Dalam setiap tahunnya, kualitas dari aspek stabilitas Jalan Nasional mengalami banyak peningkatan yang signifikan. Penyediaan atas anggaran penanganan jalan untuk pembangunan maupun pemeliharaan jalan merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam meningkatkan reskontruksi terhadap jalan tersebut. Kegiatan-kegiatan yang mencakup pembinaan, pengelolaan, pengaturan serta pembangunan jalan merupakan suatu hak dan kewajiban pemerintah terhadap pengawasan program-program pengendalian atas jalan.<sup>9</sup>

Sektor Usaha Kecil dan Menengah (UMKM) telah menjadi bagian penting dari sistem perekonomian negara yang juga sebagai motor penggerak perekonomian bangsa.<sup>10</sup> Dari segala kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah masih banyak yang perlu diberdayakan lagi, salah satu problematika terbesar ialah mengenai keterbatasan infrastruktur, akses perolehan perizinan lahan, serta regulasi perjanjian atas sewa-menyewa yang masih abu-abu birokrasinya. Dalam regulasi Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol menyebutkan bahwa tanah/lahan yang berada di Ruang Milik Jalan Tol adalah bukan wewenang manfaat jalan tol tersebut. Dalam penggunaan wewenang, perusahaan milik jalan tol hanya memiliki wewenang untuk mengembangkan di dalam lingkungan atau ruang lingkup rest area, karena belum ada regulasi khusus yang membahas mengenai wewenang PT. CW dalam hal pembenahan dan penertiban kawasan dibawah jalan layang Depok - Antasari.

Tidak hanya UMKM yang memanfaatkan Ruang Milik Jalan Tol di Bawah Elevated Toll Road, tetapi juga ada pendirian bangunan bahkan sekolah di dalam

---

<sup>8</sup> Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Pedata

<sup>9</sup> P. L. Soelistijo, A., & Hadi, "Penyusunan Standar Pelayanan Minimal Jalan Nasional.," *Jurnal HPJI* 5, no. 2 (2019): 85–96.

<sup>10</sup> Heru Irianto, *KINERJA USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH (UMKM) PANGAN* (Surakarta: CV. INDOTAMA SOLO., 2021).

area RUMIJA Tol tersebut.<sup>11</sup> Penggunaan atau Pemanfaatan Ruang Milik Jalan Tol khususnya dibawah jalan layang ini memang masih sangat abu-abu mengenai aturan serta kebijakannya. Namun, pada dasarnya secara teknis memang tidak diperbolehkan penggunaan area RUMIJA tersebut karena alasan keselamatan. Larangan mengenai pemanfaatan area tersebut memang kurang selaras dengan program pemerintah untuk meningkatkan UMKM. Direktorat Jenderal Bina Marga selaku pemberi izin atau yang mempunyai kewenangan atas Ruang Milik Jalan Tol di Bawah Elevated Toll Road tersebut setidaknya dapat memberikan izin atau syarat bagi pemanfaatan area.

Penelitian dimaksudkan untuk menganalisis mengenai bagaimana pelaksanaan dan keabsahan suatu perjanjian sewa menyewa terhadap Pemanfaatan RUMIJA Tol tersebut dan pengaturan hukum mengenai pemberian izin penggunaan lahan terhadap UMKM yang berada di Ruang Milik Jalan Tol di Bawah Depok – Antasari *Elevated Toll Road* yang dapat memberikan keamanan serta kemanfaatan dari segi hukumnya, serta guna mengetahui siapakah yang mempunyai wewenang terhadap RUMIJA tersebut atas pemberian legalitas perjanjian sewa atau izin penggunaan lahan bagi UMKM yang dapat memberikan Keadilan serta Kepastian Hukum, dengan cara menjawab dua permasalahan: *Pertama*, Bagaimana Keabsahan Mengenai Perjanjian yang dilakukan oleh UMKM dalam memanfaatkan Ruang Milik Jalan Tol yang berada di Bawah Elevated Toll Road. *Kedua*, Bagaimana Legalitas Pemanfaatan Ruang Milik Jalan Tol yang diperlukan untuk mendukung program Pemerintah dalam peningkatan UMKM yang memberikan Keadilan dan Kepastian Hukum.

Kedua permasalahan tersebut diharapkan memberikan pencerahan dan penjelasan yang mendalam tentang pemberian kewenangan dalam perjanjian sewa dan izin penggunaan lahan Ruang Milik Jalan Tol oleh UMKM dalam hal ini mendorong pemerintah yang berwenang untuk merancang izin penggunaan lahan ruang milik jalan tol dan berkoordinasi dengan Badan Pengatur Jalan Tol

---

<sup>11</sup><https://www.liputan6.com/news/read/176516/sekolah-kolong-tol-bagi-yang-terpinggirkan>, diakses pada tanggal 21 November 2021 pukul 11.13 WIB.

(BPJT) serta bagi pemerintah daerah sebagai pemangku kebijakan pemberian izin penggunaan lahan dengan mengedepankan asas manfaat serta keadilan dan kepastian hukum.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Keabsahan Mengenai Perjanjian yang dilakukan oleh UMKM dalam memanfaatkan Ruang Milik Jalan Tol yang berada di Bawah Elevated Toll Road?
2. Bagaimana Legalitas Pemanfaatan Ruang Milik Jalan Tol yang diperlukan untuk mendukung program Pemerintah dalam peningkatan UMKM yang memberikan Keadilan dan Kepastian Hukum?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang Milik Jalan Tol Di Bawah Depok – Antasari *Elevated Toll Road* merupakan suatu area strategis yang dinilai mempunyai potensi tinggi untuk para pelaku UMKM menjajakan dagangannya. Karena ketidakpastian mengenai kebijakan yang berlaku pada area tersebut menimbulkan abu-abunya legalitas mengenai perjanjian sewa atau izin penggunaan lahan dalam area itu, sehingga belum dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi para pelaku usaha UMKM.

## **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk menganalisis siapakah yang mempunyai wewenang atas Ruang Milik Jalan Tol di Bawah *Depok – Antasari Elevated Toll Road* tersebut.
- b. Guna menjelaskan Legalitas Pemanfaatan Ruang Milik Jalan Tol Bagi Pihak UMKM yang Memberikan Keadilan dan Kepastian Hukum.

### **2. Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Dinda Maurizka Azura, 2022

*PEMANFAATAN RUANG MILIK JALAN TOL OLEH USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH:*

*Studi Ruang Milik Jalan Tol Di Bawah Depok – Antasari Elevated Toll Road*

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Hukum

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id)-[www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id)-[www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

Hasil serta dampak penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu rujukan untuk perkembangan ilmu hukum dalam suatu aspek perizinan serta pemanfaatan penggunaan lahan Ruang Milik Jalan Tol.

#### **b. Manfaat Praktis**

- 1) Pemberian izin (konsensi) oleh Kementerian (PUPR) dan Direktorat Bina Marga atas legalitas untuk kepastian hukum dan keberlanjutan usaha UMKM di sepanjang Rumija khususnya di bawah jalan tol
- 2) Tidak adanya pungutan atau penerimaan biaya sewa yang dikeluarkan oleh UMKM, hal tersebut juga harus dilandaskan dengan Peraturan Daerah dan bentuk pungutan tersebut harus secara resmi (retribusi).

### **E. Metode Penelitian**

#### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum merupakan suatu mode atau proses guna menemukan tatanan aturan serta hukum, prinsip serta pandangan hukum ataupun suatu doktrin hukum yang berguna untuk menjawab dan menyelesaikan suatu masalah hukum<sup>12</sup> yang sedang dihadapi berdasarkan permasalahan yang akan diteliti.<sup>13</sup> Metode penelitian merupakan serangkaian prosedur yang bertahap atau sistematis dan diperuntukkan guna menggali suatu kebenaran, sehingga dapat menghasilkan sebuah karya tulis atau jurnal yang mana sesuai dengan standar atau syarat penelitian.<sup>14</sup> Penelitian hukum merupakan suatu penelitian yang bersifat Normatif, tetapi tidak hanya meneliti terkait Hukum Positivis saja. Dalam hal ini, penelitian hukum berupaya untuk

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum," *Yuridika* 16, no. 2 (2001): 103.

<sup>13</sup> M.A. Dr., Pro. H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, ed. Leny Wulandari, 1st ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).

<sup>14</sup> Soemitro, *Metode Penelitian Hukum* (Rineka Cipta, 1990).

mencari dan mendapatkan suatu kebenaran koherensi.<sup>15</sup> Jenis Penelitian yang dipakai ialah Penelitian Yuridis Normatif, yang berpegangan dengan norma, aturan serta asas-asas hukum dalam suatu peraturan hukum positif atau perundang-undangan. Penelitian Hukum Normatif memakai suatu data sekunder, yang mana penyusunan rencana atau kerangka penelitian teoritis bersifat tentative dan dapat ditinggalkan.<sup>16</sup> Penelitian Yuridis Normatif ini digunakan sebagai suatu hal untuk mengkaji mengenai penggunaan kaidah atau norma hukum dalam perundang-undangan atau hukum positif.

## 2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini memakai serta berdasarkan 2 pendekatan penelitian. Pendekatan yang dimaksud antara lain:

- a) Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) dan
- b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan Undang-Undang diterapkan dengan mengulas, menggali serta menelaah semua Peraturan, Undang-Undang dan regulasi yang mempunyai hubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan, Pendekatan Konseptual merupakan suatu pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang bertumbuh di dalam suatu ilmu hukum.

Kedua pendekatan ini, penulis akan mendapat pencerahan serta informasi mengenai masalah hukum yang dikaji dari berbagai macam aspek dan sumber. Menurut penulis, belum adanya regulasi dan kebijakan terkait perizinan yang jelas mengenai pengaturan disepanjang RUMIJA Tol bagi pelaku usaha UMKM untuk berjualan di area tersebut. Hal ini, merupakan suatu fakta terjadinya masalah hukum dalam suatu persetujuan atau perizinan (illegal) yang sering kali menyebabkan terjadinya suatu sengketa karena regulasi dan kebijakan yang masih kurang jelas.

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revi. (Jakarta: KENCANA, 2016).

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1984).

### 3. Sumber Data

Dalam penelitian Hukum Normatif ini sumber data yang digunakan penulis meliputi:

#### a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan suatu bahan hukum yang bersifat utama. Bahan Hukum Primer mempunyai sifat otoritas, atau sebagai pedoman untuk melakukan sesuatu atau untuk memerintahkan seseorang tidak melakukan sesuatu. Yang mana isi dari Bahan Hukum Primer ini terdiri atas segala peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan dan norma hukum didalamnya. Dalam hal ini, Bahan Hukum Primer terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan, Kitab Undang-Undang, serta suatu risalah dan catatan resmi dalam pembuatan perundang-undangan. Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444)
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866)
- 4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 007 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4489)

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2021 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6629)
- 7) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 10/PRT/M/2018 tentang Tempat Istirahat dan Pelayanan pada Jalan Tol (Berita Negara Tahun 2018 Nomor 543)
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Tahun 2016 Nomor 547)
- 9) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata

#### **b) Bahan Hukum Sekunder**

Bahan-bahan Hukum Sekunder ialah bahan-bahan hukum yang memuat paparan serta makna mengenai Penggunaan Ruang Jalan Tol, yang berupa;

- 1) Jurnal Ilmiah
- 2) Buku teks
- 3) Hasil-hasil Penelitian, berupa Skripsi

#### **4. Cara pengumpulan data**

Cara pengumpulan data dari perolehan data sekunder dan primer yang dilakukan melalui penelusuran literatur (*library research*) dan memakai Teknik wawancara. Teknik wawancara merupakan suatu teknik dimana data yang dikumpulkan melalui percakapan dengan tujuan guna memperoleh data atau informasi guna untuk menyempurnakan data kepustakaan yang kemudian akan diperoleh data kualitatif.<sup>17</sup> Data tersebut diperoleh dari pemangku kebijakan di daerah Ruang Milik Jalan Tol di Bawah Depok-

---

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2007).

Antasari *Elevated Toll Road* yaitu, Perusahaan Tol Citra Wassphutowa dan Pejabat Daerah Terkait serta dengan pihak ketiga yaitu UMKM.

## 5. Teknik analisis data

Analisis data ialah suatu kegiatan dalam penelitian yang berupa kajian atas hasil data yang telah diolah dan dibantu dengan teori-teori khususnya suatu teori hukum yang digunakan sebagai tolak ukur dalam suatu penelitian. Teknik analisis data adalah metode guna mendeksripsikan objek yang akan diteliti yang kemudian diambil kesimpulan dari analisis data itu dengan memakai suatu sifat analisis yang bersifat Deskriptif.

Perihal analisis deskriptif ini bahwa penulis dalam menganalisis mempunyai suatu keinginan untuk menggambarkan serta memaparkan subjek dan objek penelitian. Sedangkan, Teknik analisis data yang digunakan berupa Teknik Analisis Data Kualitatif. Metode kualitatif ini merupakan suatu Langkah atau prosedur untuk menghasilkan analisis deskriptif yang berasal dari data lisan ataupun tertulis dari masyarakat.