

BAB I.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu media yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, baik itu sebagai sarana mencari nafkah dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan menggunakan tanah tersebut untuk bercocok tanam dan berternak maupun menjadikannya pondasi untuk mendirikan bangunan sebagai tempat bernaung maupun untuk mengelola usaha. Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan manusia semakin kompleks. Tanah menjadi salah satu penggerak ekonomi bagi manusia dan negara, yang penggunaannya tidak dapat dipisahkan dari politik dan hukum, sekaligus memiliki fungsi untuk mewujudkan kemanfaatan bersama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah memiliki makna multidimensional.

Tanah dan pembangunan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Tanah tanpa adanya pembangunan akan kehilangan nilai gunanya, sebaliknya pembangunan tanpa adanya tanah merupakan hal yang mustahil. Disisi lain, tanah yang digunakan oleh negara untuk menunjang proses pembangunan semakin sedikit ketersediaannya. Oleh karena itu negara sebagai organisasi terbesar mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan sebagaimana¹ 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. Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirilah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan singkatan UUPA).

Tanah, demikian pula bumi dan 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 dan terjalin dalam hubungan yang abadi dengan bangsa Indonesia, hal ini merupakan esensi dari Pasal 1 UUPA yang terurai dari mulai Ayat (1) sampai Ayat (6). Dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, Negara diberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum.

2

Mudakir Iskandarsyah berpendapat, Kekuasaan Negara untuk

menguasai atas tanah ini atas dasar dari penerapan fungsi sosial atas tanah.¹

Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa fungsi sosial inilah yang kadang kala mengharuskan kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna

kepentingan umum.² Asas menguasai ini hanya berada pada Negara oleh

karena itu, perorangan atau kelembagaan yang ada dalam masyarakat tidak

berhak melaksanakan asas menguasai tanah dengan alasan fungsi sosial dari tanah itu sendiri.

Seiring berkembangnya masyarakat, Pemerintah (dalam hal ini Negara) mengupayakan pembangunan untuk kepentingan juga kesejahteraan masyarakatnya, dan pembangunan tersebut ditujukan untuk kepentingan umum. Untuk memperlancar jalannya pembangunan tersebut, di satu pihak Pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Oleh karena itu Pemerintah melakukan cara-cara untuk memperoleh area yang dipakai untuk melaksanakan pembangunan pengadaan tanah untuk mendapatkan lokasi yang tepat untuk melaksanakan pembangunan.³

1 Mudakir Iskandarsyah. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Permata Aksara. Jakarta. 2015. Hlm. 7.

2 Maria SW Sumardjono. *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998. Hlm. 27.

3 Dalam Kuliah Hukum Pengelolaan Aset Publik, DR. Kurnia Warman, SH. MHum menyampaikan bahwa pengadaan tanah hanya merupakan salah satu cara negara memperoleh tanah untuk asetnya. Adapun cara-caranya dapat dilakukan dengan :

1. Penyerahan secara sukarela, yaitu penyerahan dari pemilik agar barang-barang miliknya dapat dikuasai oleh negara untuk kepentingan umum.
2. Pertukaran, yaitu kesepakatan antara pemilik dan penguasa negara bahwa pemilik menyerahkan benda-benda miliknya kepada negara, sedangkan negara menyerahkan benda lain sebagai pengganti.

Pasal 18 UUPA menyebutkan bahwa pengadaan tanah demi kepentingan umum bisa dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum menurut pasal ini adalah kepentingan bangsa, Negara dan rakyat. Pengadaan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan melalui dua cara yaitu pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah.⁴ Pencabutan hak atas tanah ini bukan semata-mata mengambil alih hak atas tanah dari hak yang dimiliki oleh individu atau golongan menjadi hak Negara, akan tetapi Negara ada keharusan memberikan konsekuensi berupa ganti rugi.⁵

3. Pembelian dan pengadaan yaitu pembelian oleh negara terhadap eigenaar swasta baik dengan cara pemborongan maupun pembelian biasa yang diatur dalam Pasal 1457-1540 BW.
4. Daluwarsa, yaitu pemilikan karena benda-benda tersebut telah dikuasai oleh negara dalam waktu yang cukup lama dan selama itu tidak ada yang menggugat atau mengklaim sebagai miliknya.
5. Pencabutan hak, yaitu pemaksaan oleh negara terhadap pemilik barang (tanah) untuk menyerahkan hak miliknya kepada negara bilamana yang bersangkutan tidak mau menyerahkan menurut harga wajar, sedangkan negara untuk kepentingan umum sangat memerlukan hal tersebut.
6. Klaim Penguasaan Tanah yang bersangkutan, yaitu klaim sebagai pernyataan kedaulatan atas wilayah teritorial atau pernyataan menurut Undang-undang.

⁴ M. Muwahid, "Penerapan Konstinyasi dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". Jurnal Online Al-Hukama Uin Sunan Ampel, jurnal.fsh.uinsby.ac.id/index.php/alhukuma/article/view/258/248. tahun 2011. diakses pada tanggal 25 Desember 2017 pukul 21.35 WIB.

⁵ Sugianto dan Leliya. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Sebuah Analisis dalam Perspektif Hukum dan Dampak terhadap Perilaku Ekonomi Masyarakat)*. Deepublish. Yogyakarta. 2017. Hlm.2.

Pelaksanaan dari ketentuan diatas, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. Dalam perkembangan selanjutnya peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana lainnya yang dibuat oleh Pemerintah, meliputi :

- 
1. Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 2. Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 3. Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dengan peraturan pelaksanaannya :
 - Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - Perpres Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 5
- Perpres Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Perpres

Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- Perpres Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Meninjau sedikit ke Belanda, berkenaan dengan pencabutan hak milik (*onteigening*), diatur dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (2) *Nederlandse Grondwet* 1983, yang menetapkan :

1. Pencabutan hak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan dengan ganti-rugi yang dijamin sebelumnya, satu dan lain berdasarkan undang-undang yang berlaku.
2. Ganti rugi tidak perlu dijamin terlebih dahulu, jika dalam keadaan darurat diperlukan pencabutan hak.⁶

Berkenaan dengan Pasal tersebut diatas dalam hal terjadi pencabutan hak, ganti rugi harus (penuh). Dalam Pasal 40 *Ontewegeningswet* menetapkan :

“Pemberian ganti rugi merupakan penggantian yang utuh (penuh) bagi semua

6

6 Philipus M. Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan kesembilan. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 2005. Hlm. 189.

kerugian yang secara langsung dan tak terhindarkan diderita oleh yang dicabut haknya, karena kehilangan barangnya”.⁷

Perihal penguasaan tanah maka diharuskan adanya alas hak terlebih dahulu. Demikian juga dengan negara harus memiliki dasar hak dalam menguasai dan memanfaatkan tanah sehingga negara mempunyai kewenangan dalam mengatur peruntukan tanah dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan kewenangan ini, untuk menyelenggarakan penyediaan tanah dalam berbagai keperluan masyarakat dan negara, Negara dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang, apabila upaya melalui cara musyawarah gagal membawa hasil. Begitu juga menurut Mudakir Iskandar Syah bahwa pencabutan harus didahului dengan musyawarah pada awal proses pembebasan tanah. Dan apabila ternyata dalam pelaksanaan pencabutan tidak didahului dengan musyawarah maka pencabutan atas tanah itu dianggap cacat hukum dan bisa dilakukan tuntutan balik terhadap Pemerintah.⁸

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, disebutkan:

“ Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan
7 Ibid, Hlm 189.

7

⁸ Mudakir Iskandar Syah. *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jala Permata. Jakarta. 2007. Hlm. 7.

asas:

a. kemanusiaan;

b. keadilan;

c. kemanfaatan;

d. kepastian;

e. keterbukaan;

f. kesepakatan;

g. keikutsertaan;

h. kesejahteraan;

i. keberlanjutan; dan

j. keselarasan. “

Selanjutnya pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga disebutkan :

“Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.”

Maksud dari pihak yang berhak disini adalah masyarakat yang tanahnya dilepas untuk pembangunan.⁹ Sesuai dengan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah

8 9 Jarot Widya Mulyawan. *Cara Mudah Memahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Buku Litera. Yogyakarta. 2016. Hlm. 1

adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah , bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.¹⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penyelenggaraan pengadaan tanah dilakukan dengan tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Dalam pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah menurut Pasal 27 Ayat (2), meliputi : Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan, Penilaian ganti kerugian, Musyawarah penetapan ganti kerugian, Pemberian ganti kerugian, Pelepasan tanah instansi.

Proses pengadaan tanah harus disertai dengan pelepasan/ penyerahan hak dari pemilik tanah/ pemegang hak atas tanah kepada pihak lain, dapat berupa penyerahan secara sukarela, hibah, jual beli atau pencabutan hak. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum pasti terdapat gesekan-gesekan kepentingan didalamnya. Pertama orang/sekelompok suku yang memiliki tanah yang akan dipakai untuk pembangunan akan kehilangan hak milik atas tanah yang dimilikinya. Kedua pastinya adalah pihak Negara yang akan menggunakan lahan untuk pembangunan demi kepentingan umum yang terhambat dalam membangun

9 10 Lihat Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

diakibatkan oleh orang/sekelompok suku yang tidak menginginkan pembangunan di atas tanahnya, sedangkan pembangunan untuk kepentingan umum harus disegerakan pelaksanaannya

Penerapan kaidah-kaidah hukum yang ada, seringkali istilah kepentingan umum dijadikan alasan untuk mengambil tanah rakyat dengan harga penggantian yang nilainya rendah dan murah. Dalam pembayaran ganti kerugian tanah terkadang terjadi ketidaksepakatan dan ketidakseimbangan antara tanah yang diganti rugi dengan nilai yang diterima pemilik tanah. Setelah diserahkannya sejumlah ganti kerugian, standar hidup mereka tidaklah semakin membaik, justru sebaliknya yakni semakin terpuruk, miskin dan hidup dalam kondisi perekonomian yang tidak layak.

Dengan adanya perbedaan pendapat mengenai besar dan atau bentuk dari ganti kerugian, dapat dilakukan beberapa cara menetapkan ganti kerugian yang dapat disepakati oleh para pihak, seperti penetapan ganti kerugian oleh panitia pengadaan tanah, pengajuan gugatan ke pengadilan, dan beberapa cara lain agar dapat timbul suatu kesepakatan mengenai ganti rugi tersebut. Apabila dengan cara-cara seperti yang tersebut diatas masih tetap saja tidak membawa hasil, maka dapat digunakan alternatif penyelesaian lain dengan cara penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri. Saat ini penyelesaian melalui hal tersebut dikenal dengan konsinyasi.

Di dalam hukum perdata, konsinyasi termasuk dalam salah satu cara hapusnya perikatan berdasarkan Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut dengan KUHPerdata). Pengaturan lebih lanjut

mengenai konsinyasi ada pada Pasal 1404-1412 KUHPerdara. Penyebutan perikatan berdasarkan Pasal 1381 KUHPerdara lebih menekankan pada segi kewajibannya.¹¹

Konsep konsinyasi dalam pengadaan tanah dapat dilihat dalam pasal 42 UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa penitipan ganti kerugian ke pengadilan negeri terjadi karena disebabkan oleh:

- a Pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah.¹²
- b Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau¹³
- c Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti Kerugian:¹⁴
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;

¹¹ J. Satrio. *Hukum Perikatan tentang Hapusnya Perikatan Bagian I*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung 1996. Hlm. 2

¹² Pasal 42 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹³ Pasal 42 Ayat (2) UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
4. Menjadi jaminan di bank.

Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, Pemerintah melalui panitia pengadaan tanah seringkali menentukan secara sepihak besarnya ganti rugi dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui prosedur konsinyasi.

Dalam prakteknya kerap kali konsinyasi tidak untuk mengganti kerugian yang dialami pemilik tanah yang tanahnya dipakai dalam pembangunan untuk kepentingan umum tetapi lebih ke upaya pengambilalihan tanah secara paksa dan penitipan ganti kerugian bagi mereka yang belum sepakat. Bahkan dalam pelaksanaan pembayaran ganti kerugiannya pun belum terlaksana sepenuhnya sedangkan tanah telah digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Konsinyasi tanah di Indonesia sudah banyak diterapkan pada pembangunan kepentingan umum yang ada diberbagai daerah yang sedang membangun. Adapun contoh yang sudah ada diantaranya adalah :

1. Pembangunan proyek jalan tol Semarang-Solo

- 12 Proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Solo dilaksanakan

berdasarkan Peraturan Kepala BPN nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 juncto Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006. Pelaksanaan pemberian ganti rugi untuk pengadaan tanah dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan tol Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang dilaksanakan dengan cara antara lain pembayaran melalui Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dituangkan dalam suatu berita acara pembayaran ganti rugi dan pemberian konsinyasi yang ditiptkan pada Pengadilan Negeri Semarang.¹⁵

2. Pembangunan jalan tol JORR West 2 di Jakarta

Pengadaan tanah yang dilakukan melalui penitipan di pengadilan adalah pembangunan Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta atau seringkali disebut jalan Jakarta Outer Ring Road (JORR) yang melewati beberapa wilayah Jakarta Timur, Jakarta Selatan dan Jakarta Barat, Pengadaan tanah bagi Pembangunan Bandara Kertajati di Majalengka. Di mana dalam pelaksanaan ganti rugi atas hak tanah dilakukan dengan cara penitipan di Pengadilan.¹⁶

Sumatera Barat adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Sumatera dengan Padang sebagai ibu kotanya. Sesuai dengan na

15 Sonny Djoko Marlijanto. Tesis : “*Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan TOL Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang)*”. Universitas Diponegoro.Semarang. 2010.

13 16 Junter Sijabat. Tesis : “*Analisis Terhadap Penitipan Ganti Kerugian Di Pengadilan Negeri Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol Jakarta Outerring Road West 2*”. Universitas Pasundan. 2013.Hlm.5.

manya, wilayah provinsi ini menempati sepanjang pesisir barat Sumatera bagian tengah dan sejumlah pulau di lepas pantainya seperti Kepulauan Mentawai. Dari utara ke selatan, provinsi dengan wilayah seluas 42.297,30 km ini berbatasan dengan empat provinsi, yakni Sumatera Utara, Riau, Jambi, dan Bengkulu.¹⁷ Sumatera Barat berpenduduk sebanyak 4.846.909 jiwa dengan mayoritas beretnis Minangkabau yang seluruhnya beragama Islam. Provinsi ini terdiri dari 12 kabupaten dan 7 kota dengan pembagian wilayah administratif sesudah kecamatan di seluruh kabupaten (kecuali kabupaten Kepulauan Mentawai) dinamakan sebagai nagari.¹⁸

Sumatera Barat merupakan suatu provinsi yang mempunyai potensi untuk dilaksanakannya pembangunan untuk kepentingan umum guna memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya. Praktik dari adanya konsinyasi dalam pembangunan untuk kepentingan umum di Sumatera Barat bisa dibilang masih sedikit. Dalam hal ini tidak semua pembangunan untuk kepentingan umum menggunakan konsinyasi dalam menyelesaikan ganti kerugian. Selanjutnya disini akan mengulas penggunaan konsinyasi dilihat dari dua contoh pembangunan untuk kepentingan umum di Sumatera Barat, yakni Pembangunan *railbus* Duku-Bandara Internasional Minangkabau (yang selanjutnya disingkat dengan BIM) dan Pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih.

17 Profil Sumatera Barat. <http://ditjenpdt.kemendes.go.id/potensi/province/23-provinsi-sumatera-barat>. diakses pada tanggal 21 Februari 2018 pukul 21.45 wib.

Pada pembangunan *railbus* Duku-BIM, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032. Peraturan daerah ini dijadikan sebagai arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang di Provinsi Sumatera Barat. Dalam Pasal 15 ayat (5) Peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 ini dijelaskan bahwa pengoperasian kereta api komuter dan kereta api bandara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf c meliputi jalur Padang (Pulau Air-Simpang Haru) – Duku – Lubuk Alung – Pariaman – Bandara Internasional Minangkabau (BIM). Sebelumnya proyek pengerjaan *railbus* Duku-BIM terkendala oleh masalah pembebasan lahan yang masih menyisakan 17 persen dari total keseluruhan. Saat ini masalah tersebut telah selesai dan hanya tinggal tiga persen.¹⁹ Perkembangan terakhir pembayaran ganti kerugian yang belum terselesaikan telah dititipkan di Pengadilan Negeri Pariaman.²⁰

Dan sebagai pembanding selanjutnya adalah rencana pekerjaan kelanjutan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih.

Pembangunan ini sudah dimulai sejak tahun 2012 dengan sistem pekerja

¹⁹ *Railbus ke BIM Ditargetkan Jalan Tahun Ini.*

<https://sumbar.antaranews.com/berita/150507/railbus-ke-bim-ditargetkan-jalan-tahun-ini>, diakses pada tanggal 20 Februari 2018, Pukul 22.30 Wib.

²⁰ Hasil wawancara bebas pada pra penelitian yang dilakukan di Pengadilan Negeri Pariaman pada Tanggal 21 Februari 2018 dengan nara sumber Bapak Arifin, SH, MH. Selaku Panitera Muda Bidang Perdata pada Pengadilan Negeri Pariaman.

n tahun jamak. Tapi karena keterlambatan Pemko Padang dalam pembebasan lahan, program ini tersendat. Dan, hingga akhir tahun 2017, proses pembebasan lahan masih belum selesai. Pekerjaan proyek pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih ini ditujukan untuk mengendalikan banjir yang terjadi di daerah tersebut. Proyek ini dilaksanakan sesuai kontrak tahun jamak (harga satuan) antara Kuasa Pengguna Anggaran Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat dengan Kontraktor P.T. Waskita Karya tanggal 7 Desember 2012 Nomor : 04.07/JMK-PBPP/APBDP-PSDA/XAA/2012 dengan waktu pelaksanaan 700 hari, mulai tanggal 7 Desember 2012 sampai dengan tanggal 6 November 2014, dengan kegiatan yang akan dilaksanakan peningkatan kapasitas sungai sepanjang 2.200 meter dan bangunan pelengkapya.²¹ Selanjutnya pekerjaan pengendalian banjir dilanjutkan pada tahun 2015, tahun 2016, hingga sekarang pembangunannya masih berjalan.²²

Untuk pekerjaan konstruksi pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih dari muaranya sampai dengan jalan Padang Bypass diperlukan pembebasan tanah dan tanaman masyarakat sepanjang 2.200 meter dan lebar 60 meter yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Padang. Dalam hal ganti kerugian Pemko Padang telah m

21 Bambang Istijono, “Hambatan Pembangunan Infrastruktur Akibat Pembebasan Lahan : Kasus Pekerjaan normalisasi Kawasan Air Pacah Kota Padang”, https://www.researchgate.net/publication/282661655_Hambatan_Pembangunan_Infrastruktur_Akibat_Pembebasan_Lahan_Kasus_Pekerjaan_Pengendalian_Banjir_Kawasan_Air_Pacah_Kota_Padang. diakses pada tanggal 23 Februari 2018 pukul 23.30 WIB.

elaksanakan pembayaran ganti kerugian kepada pemilik lahan. Pada kelanjutan pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih ada sekitar 20 pemilik tanah yang belum mendapatkan ganti kerugian. Baik itu dikarenakan pemilik tanah yang tidak menyetujui besarnya ganti kerugian, tidak diketahui keberadaan pemilik tanah, maupun objek tanahnya dalam sengketa. Sesuai peraturan perundang-undangan, dana penggantian tanah dan tanaman tersebut telah didaftarkan di Kantor Pengadilan Negeri Padang, namun uang ganti kerugian tersebut belum dititipkan dikarenakan mengikuti prosedur konsinyasi yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.²³

Dari kedua bentuk proyek/pembangunan untuk kepentingan umum diatas, yang menjadi kendalanya adalah berkenaan dengan pengadaan tanah dan pembebasan tanah untuk kegiatan pembangunan tersebut. Hal itu tidak terlepas dari ganti kerugian untuk tanah yang akan dipakai/dilalui oleh proyek tersebut.

Terlepas dari semua prosedur pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum dan ganti kerugian yang telah dilakukan instansi penyelenggara, pembangunan tersebut tetap harus segera dilaksanakan walaupun pemilik tanah merima atau tidak pengganti kerugian tersebut. Oleh karena itu

17 23 Hasil wawancara bebas pada pra penelitian yang dilakukan di Kantor BPN/ATR Kota Padang pada Tanggal 26 Maret 2018 dengan nara sumber Ibu Lusi selaku Kasubsi Fasilitasi Pengadaan dan Penetapan Tanah Pemerintah pada BPN/ATR Kota Padang.

instansi pengelola proyek menggunakan instrumen konsinyasi ke pengadilan negeri guna menyelesaikan permasalahan ganti kerugian.

Pengadaan tanah untuk berbagai kepentingan seringkali menimbulkan konflik atau permasalahan dalam pelaksanaannya, hal ini disebabkan oleh kesenjangan antara *das sollen* sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan *das sein* berupa kenyataan di lapangan.²⁴ Begitu juga dalam penggunaan konsinyasi dalam pembangunan untuk kepentingan umum pada dua pembangunan di Sumatera Barat tersebut diatas. Jadi berdasarkan uraian diatas dan untuk mengakomodir kepentingan pembahasan permasalahannya, maka dilakukanlah penelitian dalam suatu karya ilmiah berbentuk tesis dengan judul ***“Penggunaan Konsinyasi untuk Penyelesaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Sumatera Barat”***.

B Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah?
2. Bagaimana penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya?
3. Bagaimana penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadaan tanah yang

akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/
masih dipersengketakan kepemilikannya / diletakkan sita oleh pejabat
yang berwenang/ menjadi jaminan di bank?

C Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah dapat menjawab hal-hal yang terdapat pada pokok permasalahan. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1 Untuk mengetahui penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah.
- 2 Untuk mengetahui penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
- 3 Untuk mengetahui penggunaan konsinyasi dalam hal objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/ masih dipersengketakan kepemilikannya / diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang / menjadi jaminan di bank.

D Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya, diharapkan akan memberikan manfaat baik bagi penulis sendiri, maupun bagi orang lain. Manfaat penelitian yang diharapkan akan dapat memenuhi dua sisi kepentingan baik teoritis maupun kepentingan praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk melatih diri melakukan penulisan dan penelitian secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa tesis.
- b. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum terutama khususnya hukum pertanahan (agraria), yang mana nantinya berimplementasi terhadap praktik konsinyasi tanah dalam penyelenggaraan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis yaitu memberikan sumbangan pemikiran terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

- a. Bagi masyarakat
Penelitian ini diharapkan memberikan referensi bagi masyarakat secara umum konsinyasi tanah dalam penyelenggaraan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Untuk para akademisi dan penyelenggara pembangunan nasional
Penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi maupun pertimbangan, bahwa dalam melaksanakan pembangunan harus memperhatikan konsinyasi tanah yang layak untuk masyarakat sekitar tempat pembangunan untuk kepentingan umum.
- c. Untuk penulis
Bagi penulis sendiri, kiranya penelitian ini dapat bermanfaat untuk perkembangan kemajuan pengetahuan, dan sebagai sarana untuk menuangkan sebuah bentuk pemikiran tentang suatu tema dalam bentuk

karya ilmiah berupa tesis.

E Keaslian Penelitian

Suatu karya ilmiah layaknya harus diberikan pertanggungjawaban ilmiah oleh penulisnya bahwa penelitian yang dilakukan dijamin keasliannya.²⁵

Pemeriksaan terhadap hasil-hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan di Magister Kenotariatan dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas serta tesis yang dipublikasikan di internet, penelitian dengan judul tesis “*Penggunaan Konsinyasi untuk Penyelesaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Sumatera Barat*” dan permasalahan yang persis sama belum ada ditemukan. Akan tetapi ada beberapa penelitian sebelumnya yang melakukan penelitian yang berkaitan dengan konsinyasi tanah dan penyelenggaraan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum antara lain :

1. Sonny Djoko Marlijanto, 2010, *Konsinyasi Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang-Solo Di Kabupaten Semarang)*.

Penelitian diatas dilakukan untuk penulisan tesis di Jurusan Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang. Tujuan yang hendak

dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui mekanisme

konsinyasi ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan

21 25 Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang hlm. 292.

Proyek Jalan Tol Semarang–Solo Di Kabupaten Semarang dan hambatan-hambatan yang timbul dalam mekanisme ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka Pembangunan Proyek Jalan Tol Semarang – Solo Di Kabupaten Semarang serta pengaruhnya terhadap pemilik hak atas tanah yang terkena proyek tersebut.

2. Risse Seprima, dengan judul tesis *“Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ampar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman”*. Adapun penelitian yang dikaji dari mahasiswi Universitas Andalas tahun 2014 dalam tesisnya tersebut yaitu:

- a. Tentang bagaimana pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Simpang Apar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman.
- b. Tentang bagaimana implikasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap proses pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Simpang Apar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman.
- c. Tentang bagaimana penentuan bentuk besaran ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Simpang Apar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman.

3. Putri Nirwarna, dengan judul tesis *“Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Layang (Fly Over) Simpang Delapan padang Panjang Sebagai Aset”*. Adapun penelitian yang dikaji dari mahasiswi Universitas Andalas tahun 2013 dalam tesisnya tersebut yaitu::

- 22
- a. Tentang bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang (*fly over*) simpang delapan Padang Panjang.
 - b. Tentang bagaimana status pekerjaan fisik yang sejalan dengan

- pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang (*fly over*) simpang delapan Padang Panjang.
- c. Tentang bagaimana status tanah PT. KAI dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sedangkan penelitian ini membahas permasalahan tentang:

1. Bagaimana Penggunaan Konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan /atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah?
2. Bagaimana Penggunaan Konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya?
3. Bagaimana Penggunaan Konsinyasi dalam hal objek pengadanan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan/ masih dipersengketakan kepemilikannya / diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang/ menjadi jaminan di bank?

Dari uraian diatas maka penelitian tesis yang akan dikaji merupakan sesuatu yang berbeda apabila dibandingkan dengan penelitian sebagaimana tersebut di atas, karena penelitian ini berbeda dalam perspektif analisis permasalahannya. Walau demikian, bila nanti terdapat penelitian lain tanpa sepengetahuan peneliti, maka diharapkan penelitian yang dilakukan ini dapat melengkapi hasil penelitian yang telah ada.

2.5 Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1 Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.²⁶

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa Latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang.²⁷ Cara atau hasil pandang ini merupakan suatu bentuk konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Maka dapatlah dikatakan kalau teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi, dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antar variabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

²⁶ Salim. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. 2010. hlm. 54.

²⁴ ²⁷ Otje Salman dan Anton Susanto. *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung. 2004. hlm. 21.

Menurut Neuman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berisatu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia. Ia adalah cara yang ringkas untuk berfikir tentang dunia dan bagaimana dunia bekerja. Bagi Sarantakos, teori adalah suatu set atau kumpulan atau koleksi atau gabungan proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis.

Menurutnya teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.²⁸

Teori memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan. Teori adalah hasil pemikiran yang tidak akan musnah dan hilang begitu saja. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu, orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

Kerangka teoritis diperlukan untuk mendukung suatu penelitian. Dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri, yaitu (a) teori-teori

hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum, dan (d) ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya. Keempat ciri khas teori hukum tersebut, dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut.²⁹

Dalam penelitian ini digunakan beberapa kajian teoritis yakni :

a. Teori Keadilan

Teori keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles yaitu *teori keadilan distributif* yang dapat dijadikan sebagai dasar analisis pembahasan substansi tesis ini. Berbicara tentang keadilan, Aristoteles sebagai seorang murid Plato yang paling termasyur, memberikan sumbangan yang sangat besar bagi pemikiran tentang hukum dan keadilan serta membedakan keadilan satu diantaranya ialah keadilan distributif.

Friedman mengatakan :

“Keadilan *distributif* ialah menyangkut soal pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya dalam masyarakat. Ia menghendaki agar orang-orang yang mempunyai kedudukan sama memperoleh perlakuan yang sama pula dihadapan hukum”.³⁰

²⁹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika. Jakarta. 2011. hlm.79

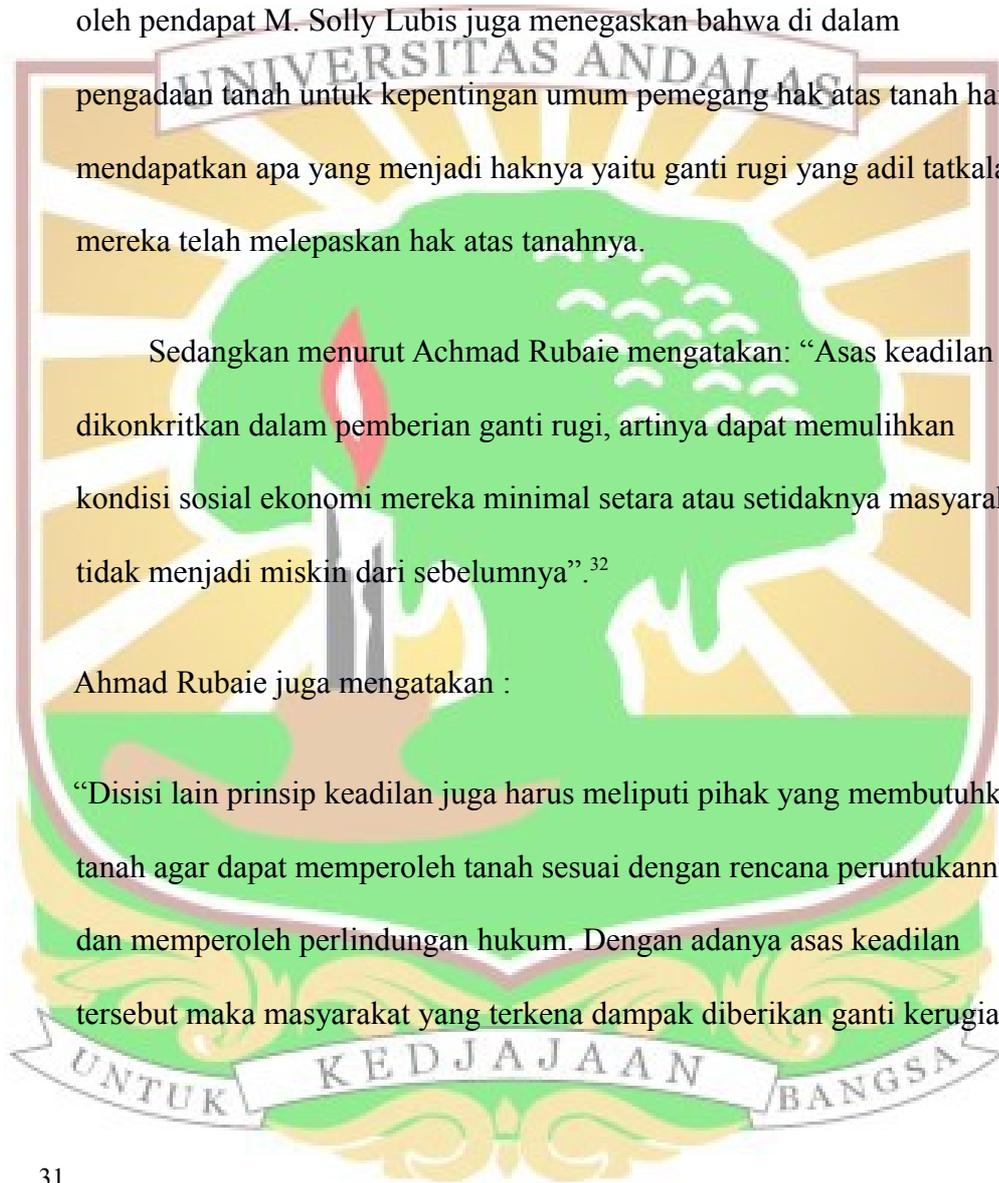
³⁰ Friedman dalam Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Cet. Ke IV. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1996. hlm.258.

Sedangkan menurut M. Solly Lubis mengatakan: “Keadilan distributif (*distributive justice*) berprinsip bahwa setiap orang harus mendapatkan apa yang menjadi haknya atau jatahnya”.³¹ Keadilan distributif sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles dan didukung oleh pendapat M. Solly Lubis juga menegaskan bahwa di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemegang hak atas tanah harus mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu ganti rugi yang adil tatkala mereka telah melepaskan hak atas tanahnya.

Sedangkan menurut Achmad Rubaie mengatakan: “Asas keadilan dikonkritkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya”.³²

Achmad Rubaie juga mengatakan :

“Disisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum. Dengan adanya asas keadilan tersebut maka masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian



31
M. SollyLubis. *Diktat Kuliah Teori Hukum*. 2006. hlm.28.

27 32
Achmad Rubaie. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia Publishing, Malang. 2007. Hlm. 31.

yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik”.³³

Keadilan menurut *Utilitarianisme* Jeremy Bentham mengajukan dalil bahwa manusia akan melakukan segala upaya untuk mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang berlaku adalah apakah suatu perbuatan menghasilkan kebahagiaan. Teori tersebut dikenal dengan nama teori *Utilitarianisme*. Menurut Bentham tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah memberikan keadilan bagi semua individu, akan tetapi terdapat kelemahan dalam teorinya tersebut, yaitu tidak setiap manusia mempunyai ukuran yang sama mengenai keadilan, kebahagiaan dan penderitaan. Tujuan hukum tidak hanya terbatas pada keadilan dan kepastian hukum, namun juga meliputi kemanfaatan. Tujuan akhir dari peraturan perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan terbesar dari sejumlah terbesar rakyat. Bentham mendasarkan semua hak atas milik dan hak Pemerintah atas asas kegunaan atau manfaat yang menyimpulkan bahwa kebahagiaan terbesar masyarakat adalah kebahagiaan yang diukur dengan banyaknya kesenangan yang melebihi penderitaan.³⁴ Menurut Bentham kebahagiaan bagi sejumlah besar rakyat

33

Syafruddin Kalo. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, hlm. 156.

28

34

Jeremy Bentham dalam Lieke Lianadevi Tukgali. 2010. *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam*

dapat ditemukan dalam empat tujuan, yaitu kebutuhan pokok (*substance*), kelimpahan (*abundance*), kesamaan (*equality*) dan keamanan (*security*).

Keadilan Menurut John Rawls Terlepas dari kepopuleran teori utilitarianisme, dimana terdapat sejumlah kelemahan dalam teori utilitarianisme yang dikritisi oleh pihak lawan. Kelemahan dari utilitarianisme adalah teori sar kelemahan tersebut, John Rawls mengembangkan teori keadilannya sebagai jawaban terhadap kritik-kritik yang dibuat oleh lawan teori utilistis. Konsep keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls adalah *justice as fairness*. Rawls berpandangan bahwa keadilan adalah prinsip-prinsip yang akan dipilih secara rasional oleh orang sebelum ia tahu kedudukannya dalam masyarakat (*original position*). Menurut Rawls cara yang adil untuk menyatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan tersebut.³⁵ Kecenderungan manusia untuk mengejar kepentingan pribadi merupakan kendala utama dalam mencapai keadilan. Kecenderungan manusia yang demikian ini perlu dijadikan pertimbangan dalam merumuskan prinsip keadilan. Rawls mengemukakan 2 prinsip keadilan, yaitu :³⁶

Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Kertas Putih Communication. Jakarta, hlm.28

35

Ibid . hlm. 65

29

36

John Rawls. *A Theorie of Justice (Teori Keadilan)*. Terjemaahan. Cetakan II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2011. Hlm.72.

(1) Kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equality*). Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kebebasan ini perlu diatur sedemikian rupa sehingga tidak saling berbenturan dengan kebebasan orang lain, sehingga tercapai keseimbangan antara hak dan kewajiban yang sesuai dengan prinsip keadilan.

(2) Prinsip kedua adalah prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Prinsip perbedaan berarti bahwa kebebasan dalam kehidupan sosial dan distribusi sumber daya hanya tunduk pada pengecualian bahwa ketidaksetaraan diperbolehkan jika hal tersebut menghasilkan manfaat terbesar bagi mereka yang paling tidak sejahtera dalam masyarakat.

Pada dasarnya pembangunan untuk kepentingan umum dalam pengadaan tanah ditujukan untuk pemerataan kesejahteraan, khususnya kepada mereka yang paling tidak sejahtera. Rakyat yang melepaskan hak atas tanahnya, pengadaan tanah menyebabkan kondisi perekonomian mereka merosot sedemikian rupa dan akan menjadikan mereka sebagai orang paling tidak sejahtera, maka ganti rugi wajib diberikan kepada mereka sebagai bentuk kompensasi untuk mewujudkan keadilan.

Dalam asas penyelenggaraan kepentingan umum, mengkehendaki agar Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan dan mencakup aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan Pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum) warganegaranya. Pada dasarnya Pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas, Pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Penyelenggaraan kepentingan umum dapat berwujud hal-hal sebagai berikut :³⁷

1. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai negara.

Contoh : tugas pertahanan dan keamanan.

2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negaranya sendiri.

Contoh : persediaan sandang pangan, perumahan, kesejahteraan dan

lain-lain.

3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negaranya sendiri, dalam bentuk bantuan negara.

Contoh : pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.

4. Memelihara kepentingan dari warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan tersebut.

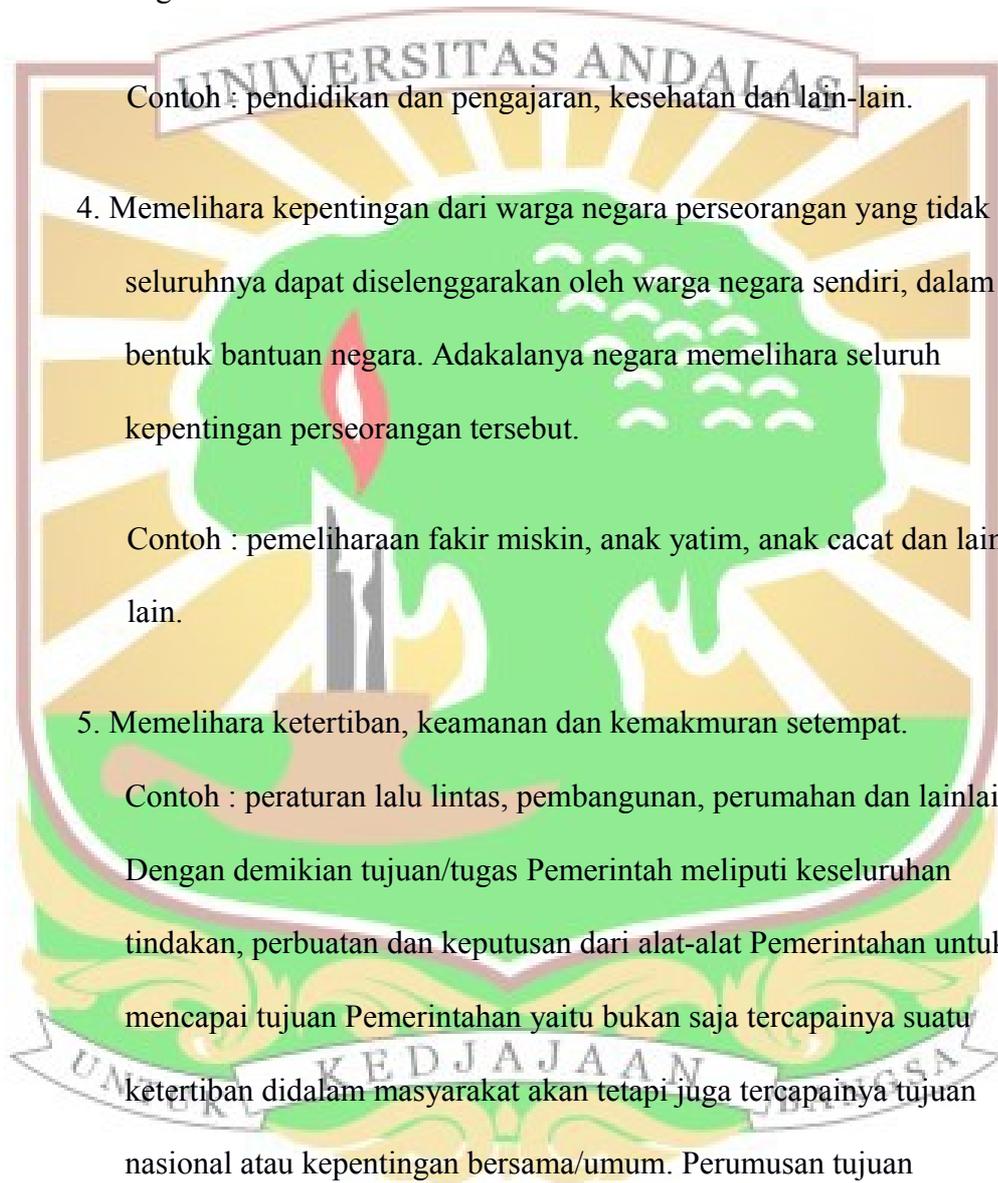
Contoh : pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.

5. Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat.

Contoh : peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan dan lainlain.

Dengan demikian tujuan/tugas Pemerintah meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan dari alat-alat Pemerintahan untuk mencapai tujuan Pemerintahan yaitu bukan saja tercapainya suatu ketertiban didalam masyarakat akan tetapi juga tercapainya tujuan nasional atau kepentingan bersama/umum. Perumusan tujuan

Pemerintah dapat dilihat dalam alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :“....Untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan



kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia....”

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidak pastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Gustaf Radbruch yang dikutip oleh Zainudin Ali mengatakan bahwa cita hukum tersebut ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*grundwerten*), yaitu keadilan (*gerechtigkei*t), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).³⁸ Terkait dengan kepastian hukum, menurut Gustav Radbruch yang dikutip oleh Theo Huijbers mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu diantara tiga aspek yang diperlukan di samping keadilan dalam arti sempit dan tujuan keadilan atau finalitas untuk sampai pada pengertian hukum

yang memadai. Aspek kepastian hukum atau legalitas menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.³⁹

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum.⁴⁰

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*Gesetzliches Recht*).
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, ”kesopanan”.
3. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan.
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Dalam penelitian ini, penggunaan teori kepastian hukum dimaksudkan untuk melihat bagaimana dan seperti apa peraturan berkenaan penggunaan konsinyasi untuk penyelesaian ganti kerugian

39

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm.163.

34

40

Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 135-136.

dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ada di Sumatera Barat.

Penelitian ini juga mengacu pada teori efektifitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto, ada lima hal yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum yaitu:

- 1 Faktor Hukum atau Peraturan Itu Sendiri
Hukum atau peraturan itu sendiri bisa menjadi faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakan hukum karena kemungkinan terjadinya ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis.
- 2 Faktor Penegakan Hukum
Yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan seperti hakim, jaksa, pengacara, dan sebagainya. Jika hukumnya baik tetapi mental dari penegak hukum belum mantap maka bisa menyebabkan terjadinya gangguan dalam sistem hukum tersebut.
- 3 Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum
Jika hukum yang baik pasti mental penegak hukumnya juga baik, akan tetapi jika sarana yang mendukung penegakan hukum kurang memadai, maka hukum tadi bisa saja tidak berjalan sesuai rencana.
- 4 Faktor Masyarakat
Faktor masyarakat dalam hal ini adalah bagaimana kesadaran masyarakat akan hukum yang ada .
- 5 Faktor Kebudayaan
Faktor kebudayaan maksudnya adalah bagaimana hukum yang ada bisa masuk kedalam dan menyatu dengan kebudayaan yang ada, sehingga semuanya berjalan dengan baik.⁴¹

Jika yang akan kita kaji adalah efektifitas perundang-undangan maka ada beberapa faktor antara lain :

- a Pengetahuan tentang substansi atau isi perundang-undangan.
- b Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c Instansi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan

d Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan sesaat atau instan, yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu) yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁴²

Suatu perundang-undangan akan lebih potensial untuk ditaati, jika substansinya sesuai dengan nilai-nilai hukum yang hidup (*The living law*) didalam masyarakat, yang menjadi sarana diberlakukannya perundang-undangan tersebut. Efektifitas dikaji dalam kaitan dengan derajat ketaatannya terhadap norma-norma hukum, dimana terdapat permasalahan hukum dalam memutuskan ukuran ketaatan terhadap norma-norma yang bersifat membolehkan, bersifat mewajibkan atau bersifat melarang. Sumber kelemahan dan ketidaktaatan adalah terletak pada kemampuan memancarkan, melakukan transmisi dan penerimaan norma-norma sebagaimana yang telah diidentifikasi. Suatu

Soejono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2010. hlm 8

kelemahan yang penting adalah terletak pada sifat keabsahan dalam menyatakan atau mengekspresikan suatu norma.⁴³

2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan pengembangan *image* untuk menerjemahkan suatu ide atau gagasan yang biasanya berbentuk kata. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan defenisi operasional. Kegunaan dari adanya konsepsi agar ada pegangan dalam melakukan penelitian atau penguraian, sehingga dengan demikian memudahkan bagi orang lain untuk memahami batasan-batasan atau pengertian-pengertian yang dikemukakan.

Penelitian ini membahas tentang “*Penggunaan Konsinyasi untuk Penyelesaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Sumatera Barat*”. Guna menghindari kesimpangsiuran dalam menafsirkan istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, dikemukakan beberapa definisi operasional yang merupakan judul dari penelitian agar memudahkan pemahaman kita nantinya, adalah sebagai berikut :

a.Konsinyasi

Secara etimologis (asal kata) pengistilahan konsinyasi dalam Bahasa Inggris berasal dari kata *consign, consignment*⁴⁴, artinya “menyerahkan, mengirimkan, menyerahkan sebagai penitipan”. Adapun dalam bahasa Belanda berasal dari kata *Consignatie*⁴⁵ yang berarti “penitipan uang atau barang pada pengadilan guna pembayaran utang”. Pada Bahasa Perancis konsinyasi berasal dari kata *depot vente*⁴⁶ artinya “penitipan barang”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konsignasi⁴⁷ (ditulis kemudian konsinyasi) diartikan “pengiriman barang-barang untuk disuruh jualkan oleh penerima barang-barang itu”, dan “penitipan uang”

Konsinyasi (penitipan ganti kerugian) oleh instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk

44

John M. Echol dan Hasan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary*, Cet. XXVI. Jakarta, Gramedia Pustaka, Hlm. 141.

45

Kamus Hukum, Edisi Lengkap, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang, 1997, Hlm. 209.

46

Pierre Labrousse, *Kamus, Dictionnaire Indonesien-Francais*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2010, Hlm. 209.

38 47

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet Pertama, Edisi III, Balai Pustaka, 2001, Hlm. 589

kepentingan umum. Konsinyasi dimaksud, dilakukan dalam hal : ⁴⁸

1). Pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;

2). Pihak yang berhak menolak bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

3). Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya; atau

4). Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian :

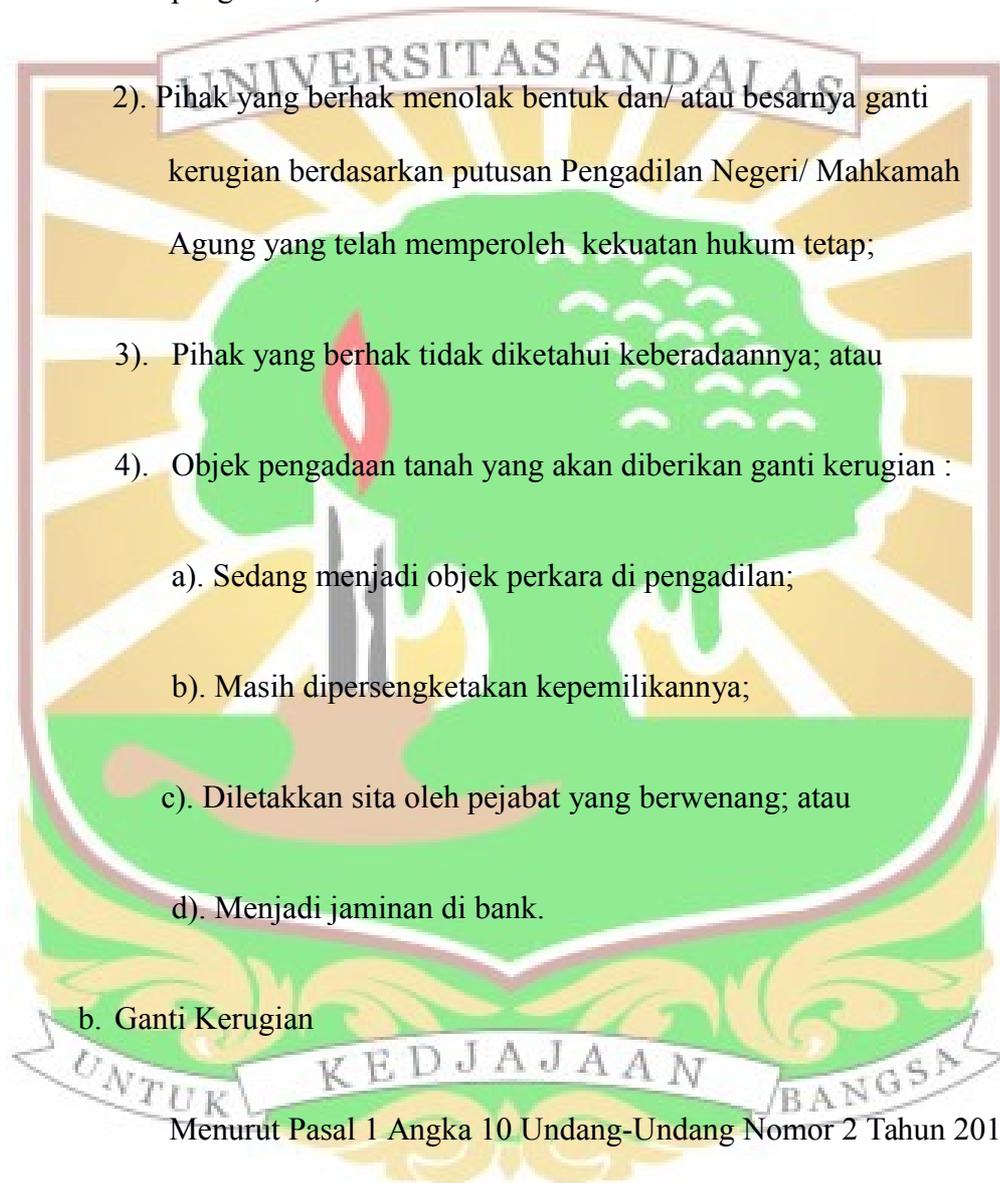
a). Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;

b). Masih dipersengketakan kepemilikannya;

c). Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau

d). Menjadi jaminan di bank.

b. Ganti Kerugian



Menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum:

“Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak

yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Penilaian besarnya ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi tanah, ruang atas dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lainnya yang dapat dinilai.⁴⁹

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.⁵⁰

c. Pengadaan Tanah

Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 3 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan 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 atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 ayat 3 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk

49

Lihat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

50

Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

kepentingan umum yaitu : “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.”

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 Ayat 2 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum: “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

d. Kepentingan Umum

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.⁵¹ Menurut Pasal 1 Ayat (6), kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum yakni kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukan dan harus dirasakan kemanfaatannya dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

G. Metode Penelitian

Penelitian adalah usaha atau pekerjaan untuk mencari kembali yang dilakukan dengan suatu metode tertentu dengan cara hati-hati, sistematis serta sempurna terhadap permasalahan, sehingga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab problemnya. Penelitian hukum sendiri merupakan usaha yang telah diawali dengan suatu penilaian, oleh karena kaedah-kaedah hukum pada hakekatnya berisikan penilaian-penilaian terhadap tingkah laku manusia.⁵² Kecuali itu, maka diadakan juga pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Metode penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Sebagai suatu penelitian ilmiah, maka rangkaian kegiatan penelitian dinilai dari pengumpulan data sampai pada analisis data dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah ilmiah sebagai berikut :

1 Pendekatan dan Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan bersifat perspektif analisis. Bersifat perspektif analisis maksudnya penelitian ini mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validasi aturan hukum yang dihadapi.⁵³ Analitis dimaksudkan berdasarkan gambaran fakta yang diperoleh akan dilakukan

⁵²

Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*. Bhratara. Jakarta. 1973, hlm 120.

42

⁵³

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 35.

secara cermat bagaimana menjawab permasalahan.

Jenis penelitian yang digunakan disesuaikan dengan permasalahan yang diangkat di dalamnya. Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris (*sociolegal research*). Pendekatan yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan diatas, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum dengan melihat ke sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.⁵⁴

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang permasalahan diatas, serta kendala yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Tujuan pokok dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penggunaan konsinyasi untuk penyelesaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Sumatera Barat dengan mengambil 2 (dua) sampel proyek/pembangunan, yakni pembangunan *railbus* Duku-Bandara Internasional Minangkabau dan pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih.

2 Sumber dan Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat

melalui penelitian.⁵⁵ Menurut Zainuddin Ali, data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.⁵⁶ Data primer yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan bentuk upaya penyelesaian ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui konsinyasi pada Pengadilan Negeri Padang dan Pengadilan Negeri Pariaman.

Dalam kegiatan pengumpulan data ini dilakukan wawancara pada dinas atau badan yang berwenang melakukan pengadaan tanah, pihak pemberi keputusan konsinyasi dan juga beberapa masyarakat yang tinggal di lokasi yang dijadikan tempat pembangunan *railbus* Duku-Bandara Internasional Minangkabau dan pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih.

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.⁵⁷

Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh Pemerintah dan

55

Soerjono Soekanto. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia. Jakarta. Hlm.10.

56

Zainuddin Ali, Op.Cit, Hlm 106.

57

Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum*. Ghalia. Jakarta. 1998. hlm. 12.

pihak lainnya yang berwenang untuk itu.⁵⁸ Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada yang berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada.

Data ini dapat berupa :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Tap MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- c) KUHPPerdata.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan Umum.
- f) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- g) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang perubahan ketiga atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- k) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah.

- m) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berkenaan dengan topik yang akan diteliti, seperti :

- a) Berbagai literatur yang relevan
- b) Karya ilmiah
- c) Teori-teori dan pendapat ahli hukum
- d) Berbagai media yang memberikan data dan referensi mengenai topik

yang terkait dengan penulisan ini, seperti : media cetak, jurnal,

internet, televisi, dan sebagainya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum

sekunder.⁵⁹ Bahan hukum tersier itu berupa :

- a) Kamus-kamus hukum.
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Data tersebut didapat dengan melakukan Penelitian Kepustakaan (*library*

46 *research*) di:

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- b) Perpustakaan Pusat Universitas andalas;
- c) Perpustakaan Daerah;
- d) Bahan Hukum dari koleksi pribadi;
- e) Situs-situs hukum dari internet.

3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data mempunyai hubungan erat dengan sumber data,

karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Metode yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu studi dokumen, dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur-literatur, jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

a. Studi Dokumen

Memperoleh data sekunder dengan cara mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pernyataan-pernyataan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah yang diteliti kepada seorang responden.⁶⁰

Adapun model wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, yakni dengan mempersiapkan daftar pertanyaan terlebih dahulu sebagai pedoman tetapi masih

dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.

c. Teknik Sampling

Penentuan sampel penggunaan konsinyasi digunakan dengan cara *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah penentu sample yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian, dalam hal ini peneliti sendiri yang menentukan responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi *sample*.⁶¹ Adapun objek penggunaan konsinyasi yang diteliti adalah :

- 1). Pembangunan *railbus* Duku–Bandara Internasional Minangkabau
- 2). Pekerjaan pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruih

Penulis mengambil dua objek penelitian tersebut dikarenakan letak lokasi yang agak berdekatan agar dapat memudahkan dalam mengumpulkan data dan memudahkan penulis membandingkan penggunaan konsinyasi yang digunakan di antara satu tempat pembangunan untuk kepentingan umum yang berada di kota Padang dan yang berada di Kabupaten Padang Pariaman.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a Pengolahan Data

Pengolahan dan analisis data merupakan suatu proses dimana setelah

48 memperoleh data kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang

61

Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT Rhineka Cipta, Jakarta 2010, Hlm. 91.

dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan. Data yang terkumpul nantinya diolah dengan cara:

1) *Editing*

Editing yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.⁶² Kemudian dilakukan pengeditan keseluruhan terhadap data yang telah terkumpul dan kemudian dipilah-pilah, sehingga ditemukan data-data yang benar dan sesuai dengan rumusan masalah yang dibutuhkan sebagai bahan penulisan.

2) *Coding*

Coding yaitu pemberian kode atau tanda tertentu pada jawaban-jawaban responden setelah diedit lazim disebut sebagai coding. Pemberian kode dilakukan manakala kerja editing telah selesai dilakukan dengan tujuan pemberian kode-kode tiada lain adalah untuk memudahkan pekerjaan analisis data yang akan dilakukan.⁶³

3) *Tabulasi*

Tabulasi yaitu proses penyusunan data kedalam bentuk tabel. Disamping tabulasi sederhana dikenal pula yang disebut tabulasi silang (*cross tabulation*) yang dibuat dengan cara memecah lebih lanjut setiap kesatuan data kedalam setiap kategori menjadi dua atau tiga sub kesatuan. Pemecahan data ini dilakukan atas dasar suatu kriteria baru yang lain, yang tersusun vertikal untuk

⁶²

Amiruddin dan Zainal Asikin, Ibid, hlm.168.

49

⁶³

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Prektek*, Sinar Grafika :Jakarta, 2008, hlm. 73.

mengklasifikasikan hasil penelitian tersebut.⁶⁴

b Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder data secara kualitatif, kuantitatif dan tabulasi, analisis data yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang diperoleh di lapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian di deskripsikan kedalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah Tesis.

