

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kegiatan konsolidasi tanah dilaksanakan dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk membangun prasarana dan fasilitas umum berdasarkan peraturan penguasaan atas penatagunaan tanah. Kegiatan ini meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah untuk membangun prasarana berupa jalan umum. Untuk dapat terlaksananya konsolidasi tanah maka para peserta konsolidasi tanah harus melepaskan hak atas tanah yang dimiliki dan diberikan tanah pengganti sesuai kesepakatan bersama yang telah ditetapkan secara bersama-sama oleh peserta konsolidasi.

Dalam rangka meningkatnya kebutuhan rakyat maka semakin meningkat pula kebutuhan atas tanah, agar pembangunan tetap berjalan Pemerintah melakukan penatagunaan tanah.<sup>1</sup> Penatagunaan tanah sebagai serangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu Negara memberikan landasan yang kokoh dalam hal pendayagunaan sumberdaya tersebut.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 Undang-undang

---

<sup>1</sup>Mukmin Zakie, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia), Jurnal Hukum, 2011, hlm 189.  
<https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/view/7240/6399> diakses pada tanggal 20 Juni 2019, Pukul 22.22 WIB

Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Ketentuan di dalam UUPA sendiri memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengambil tanah hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 yaitu:

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

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan tersebut dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Terkait dengan tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan, tetapi dikarenakan keterbatasan tanah yang dimiliki oleh pemerintah, maka dibutuhkan tanah-tanah yang berasal dari masyarakat untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum. Adanya kebutuhan tanah yang akan digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh merugikan hak-hak dari pemilik tanah. Oleh karena itu, untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Bagi masyarakat yang

tanahnya akan digunakan untuk pembangunan, pelepasan hak atas tanah miliknya kepada pemerintah membawa konsekuensi, baik secara ekonomi maupun sosial, terlebih jika tanah tersebut merupakan bidang tanah satu-satunya sebagai tempat tinggal sekaligus sumber mata pencahariannya. Oleh karenanya pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.<sup>2</sup>

Tanah yang dimiliki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah bukan hanya kepentingan yang berhak saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat, harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan individu dalam hal ini pemilik dan kepentingan umum. Untuk itu diperlukan adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 UUPA. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah, maka terpenuhilah fungsi sosialnya. Fungsi sosial pada tanah mewajibkan kepada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan tanah yang bersangkutan berupa keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian hak, sehingga bermanfaat baik bagi

---

<sup>2</sup> Sulasi Rongiyati, Eksistensi Lembaga Penilai Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Jurnal Negara Hukum Vol 3 No.1, 2012, hlm 8. <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/221/162> diakses pada tanggal 19 Juni 2019, Pada Pukul 21.20 WIB.

kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai tanah maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 4 Tahun 1991 Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

“Menurut Ali Achmad Chomzah menyebutkan bahwa, ketentuan tersebut merupakan perintah untuk menyusun perencanaan agraria yang di dalamnya termasuk penatagunaan tanah, sebagai kebijakan pembangunan dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan pengarah dalam meningkatkan efisiensi penggunaan tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan pembangunan.”<sup>3</sup>

Menurut Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 konsolidasi tanah bertujuan untuk melakukan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk peningkatan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan prodiktifitas penggunaan tanah, artinya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah adalah untuk kepentingan masyarakat agar terwujud suatu tatanan pengauasan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

---

<sup>3</sup> H. Ali Achmad Chomzah, Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2001, hlm. 71

Hal di atas dipertegas oleh pendapat Oloan Sitorus bahwa konsep konsolidasi tanah perkotaan sebagai kebijakan pertanahan di wilayah perkotaan dan pinggiran kota mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang serta pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan guna peningkatan kualitas lingkungan hidup dengan partisipasi masyarakat.<sup>4</sup>

Lebih jelas lagi konsolidasi tanah merupakan suatu model pembangunan pertanahan yang mengatur semua bentuk tanah yang semula tidak teratur dalam hal bentuk, luas atau letak melalui penggeseran letak, penggabungan, pemecahan, pertukaran, penataan letak, penghapusan atau perubahan serta disempurnakan dengan adanya pembangunan fasilitas umum seperti : jalan, saluran, jalur hijau dan sebagainya, sehingga menghasilkan pola penguasaan dan rencana penggunaan atau penyelenggaraan pemanfaatan tanah yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Dengan demikian terdapat dua hal, yaitu yang pertama penataan penguasaan dan penggunaan tanah dan yang kedua pengadaan tanah untuk pembangunan.<sup>5</sup>

Khusus untuk pembangunan prasarana perkotaan seperti pembangunan jalan membutuhkan tanah, yang dimana tanah tersebut merupakan tanah hak milik yang dimiliki masyarakat setempat yang untuk mendapatkannya harus melalui proses pengadaan tanah untuk membebaskan tanah hak milik

---

<sup>4</sup>Oloan Sitorus, Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penata Ruang Indonesia, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006 hlm. 1

<sup>5</sup>Bambang Ardiantoro dan Edi Priatmono, Penyelenggaraan Konsolidasi Tanah, Bahan Diklat tatalaksana Pengaturan Penguasaan Tanah, Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional, 2001, hlm.10.

masyarakat tersebut.<sup>6</sup> Untuk membangun sarana kepentingan umum ini, pemerintah dapat melakukan dengan dua cara, yaitu melakukan pembebasan hak atas tanah melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan melakukan pencabutan hak atas tanah.

Kedua cara ini mempunyai tata cara dan prosedur yang hampir sama, tetapi kedua cara ini dilakukan dalam kondisi yang berbeda, namun keduanya sama-sama memutuskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya. Oleh karena itu apapun perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum wajib menghormati hak-hak individu.

“Menurut Hermayulis konsekuensinya penggunaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan dari pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan”<sup>7</sup>

Sejalan dengan terus bertambahnya penduduk maka bertambah pula kebutuhan sarana prasarana terutama jalan umum, Pemerintah Kota Padang melakukan pembangunan jalan By Pass yang membutuhkan banyak tanah yang pembebasannya secara konsolidasi karena pemerintah kota Padang tidak memiliki dana untuk menggantinya, hal ini dijelaskan dalam SK

---

<sup>6</sup> George J. Aditjondro, Pemukiman Penduduk Secara Terpaksa Dalam Proyek-Proyek yang dibiayai Bank Dunia, terjemahan Michael M Cernea, *Involuntary Resettlement In Development Projects*, Cetakan Pertama, World Bank, Technical Paper Number 80, Washington D.C ,1990, hlm.5

<sup>7</sup> Hermayulis. Aspek-aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara sebagai Obyek Jaminan . Jurnal Hukum Bisnis, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Jakarta. Volume 10, 2000 hlm. 49

Walikotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 188.45.1.46/SK-Sek/1989 tentang pembentukan Tim Teknis Penyelesaian/Pembebasan Tanah dan Bangunan Masyarakat yang Terkena Proyek Pembangunan Jalan Padang By Pass, yang dikeluarkan pada tanggal 21 Maret 1989.

Dalam SK Walikotamadya tersebut dijelaskan bahwa pemilik tanah yang terkena konsolidasi bersedia memberikan 30% tanahnya kepada Pemerintah Daerah untuk keperluan penyediaan fasilitas umum dan sisanya dikembalikan kepada pemilik tanah dengan sistem konsolidasi.

Menurut Jhon Salindeho hal di atas berpengaruh terhadap masyarakat,<sup>8</sup> baik secara ekonomi maupun sosial sebagai akibat dari proses ganti rugi berupa tanah pengganti atau uang yang seharusnya diberikan sesuai hasil kesepakatan dengan tidak merugikan para pihak<sup>9</sup>, tetapi pada kenyataannya jumlah ganti rugi tersebut tidak sesuai dengan hasil kesepakatan, sengketa yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah berkisar tentang bentuk dan besarnya ganti rugi, manipulasi pejabat dan perantara yang melakukan manipulasi harga, serta proses musyawarah yang berubah menjadi intimidasi baik secara psikis maupun fisik pemilik tanah.<sup>10</sup> Oleh karena itu para pihak sepakat untuk menyelesaikan perkara melalui pengadilan, seperti pada penyelesaian sengketa konsolidasi pembangunan jalan *By Pass* Kota Padang.

---

<sup>8</sup>John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 199-200

<sup>9</sup> Philip Oldenburg, *Land Consolidation as Land Reform in India World Development Vol.18 No. 2*, 1990, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X90900472> hlm. 183-195

<sup>10</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Op,Cit ,hlm. 47

Seperti halnya pada kasus konsolidasi tanah dalam pembangunan jalan By Pass, karena tidak mempunyai cukup dana, rencana pelebaran jalan By Pass diundur sampai tahun 2012, Namun hal ini juga tidak terlaksana dikarenakan permasalahan lahan di sepanjang jalur By Pass. Pada tahun 2014 Balai Besar Pelaksana Jalan Nasional II Kementerian Pekerjaan Umum telah menyediakan anggaran untuk peningkatan Kapasitas Badan Jalan By Pass menjadi dua jalur dengan bantuan dana dari Korea Selatan, dengan masa penyelesaian pekerjaan dari 8 Agustus 2014 sampai dengan 7 Agustus 2016. Namun masih dalam permasalahan yang sama, Pemko Padang terhambat akan tanah yang tidak diberikan masyarakat. Berbagai permasalahan yang terjadi dalam pembangunan jalan By Pass ini seperti proses menolak ikut sistem konsolidasi, penolakan eksekusi lahan. Oleh sebab itu, pembangunan jalur dua By Pass menjadi terhambat.

Adanya kebutuhan tanah yang akan digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum berupa jalan tidak boleh merugikan hak-hak dari pemilik tanah. Namun ketentuan ini dalam praktiknya banyak menimbulkan kerugian bagi pemilik tanah. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **PENYELESAIAN SENGKETA KONSOLIDASI TANAH DALAM PEMBANGUNAN JALAN *BY PASS* KOTA PADANG MELALUI PENGADILAN.**

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk memudahkan penganalisaan pada penelitian Ini, pertanyaan penelitian tentang penyelesaian sengketa konsolidasi pembangunan jalan By

Pass Kota Padang melalui pengadilan perlu dikonversi menjadi tiga pertanyaan :

1. Bagaimana proses penyediaan tanah untuk pembangunan jalan By Pass Kota Padang melalui konsolidasi?
2. Apa penyebab terjadinya sengketa dalam proses pengembalian tanah peserta konsolidasi dalam Pembangunan Jalan *By Pass* Kota Padang Dalam Perkara No.146/Pdt.G/2015/PN Pdg?
3. Apa akibat hukum dari putusan kasasi No.434K/Pdt/2017?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, tujuan penelitian tesis ini yaitu:

1. Mengetahui bagaimana proses penyediaan tanah melalui konsolidasi
2. Mengetahui penyebab terjadi sengketa dalam proses pengembalian tanah peserta konsolidasi
3. Mengetahui akibat hukum dari putusan kasasi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis :

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan di bidang pertanahan dalam hal konsep konsolidasi tanah yang ideal.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi dalam masalah konsolidasi tanah untuk pembangunan kepentingan umum

dapat menjadi sumbangan pemikiran dan penyelesaian permasalahan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran informasi dan kepustakaan yang di lakukan khususnya pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas tentang keaslian penelitian yang akan di lakukan penulis, tentang Penyelesaian Sengketa Konsolidasi Tanah Pembangunan Jalan By Pass Kota Padang Melalui Pengadilan (Putusan Tanggal 27 April 2016 Nomor 146/Pdt.G/2015/PN.Pdg). Berdasarkan hasil penelusuran tersebut dan sepanjang pengetahuan penulis ditemui karya ilmiah lain yang sesuai dengan judul yang akan di teliti penulis. Kemudian ditemukan penelitian yang di lakukan oleh:

1. Gusrizal, *Penegakan Hukum Tanah Dalam Pelaksanaan Konsolidasi dalam Pembangunan Jalan Bukittingi By Pass*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2003. Tulisan ini mengkaji pelaksanaan konsolidasi di Kota Bukittinggi.
2. Irida Nadeja, *Penyelesaian Sengketa Konsolidasi Tanah Pembangunan Jalur Dua By Pass Padang*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2015, tulisan ini membahas penyelesaian sengketa konsolidasi tanah jalan Padang *By Pass* serta upaya pengembalian tanah peserta konsolidasi dengan menggunakan teori penyelesaian sengketa.
3. Ridwan, *Penyelesaian tanah konsolidasi dalam pembangunan jalan By Pass Kota Padang*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2017, Permasalahan yang diteliti adalah bagaimana proses penyelesaian dan kendala dalam penyelesaian tanah konsolidasi dengan menggunakan teori hak menguasai Negara atas tanah.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

Dalam hal ini peneliti merasa perlu menjelaskan tentang kerangka teoritis dan kerangka konseptual

### **1. Kerangka Teoritis**

Karena kurangnya peraturan yang mengatur tentang konsolidasi tanah, pemerintah daerah seharusnya melengkapi peraturan-peraturan teknis dalam pelaksanaan konsolidasi tanah sebagai peraturan pelaksana supaya konsolidasi tanah berjalan lancar.

Menurut Suratmat dan Phillipus kerangka teori merupakan pedoman untuk mengantarkan penelitian dengan menggunakan variabel konsep, asas, norma temuan penelitian terdahulu yang saling berkaitan sehingga menghasilkan model analisis sebagai kontribusi teoritis untuk melakukan penelitian.<sup>11</sup>

Selanjutnya diperjelas oleh Solly Lubis bahwa kerangka teori pada dasarnya merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai suatu kejadian atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Suratman dan Phillipis Hadjon, Metode Penelitian Hukum, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 104

<sup>12</sup> M.Solly Lubis, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2005, hlm. 6

Teori yang digunakan dalam Penelitian ini menggunakan Teori Keadilan, Teori Kewenangan, Teori Kepastian Hukum dan Teori Ganti Kerugian.

#### **a. Teori Keadilan**

Dalam penyelesaian suatu sengketa sangat mengutamakan keadilan, dan terlebih dahulu memutuskan persoalan antara dua pihak yang berselisih, upaya damai tersebut menggunakan cara musyawarah dan mufakat dan melihat persoalan secara adil, sehingga permasalahan dapat diselesaikan dengan baik. Teori keadilan merupakan upaya dalam penyelesaian suatu permasalahan, karena setiap perkara yang dihadapi oleh pihak yang bertanding agar diputuskan permasalahannya sudah tentu menginginkan suatu keadilan, sehingga menimbulkan rasa puas bagi para pihak, namun dalam hal keadilan yang seutuhnya tidaklah ada, sehingga perlu suatu upaya untuk mendekati keadilan itu sendiri sehingga tidak merugikan para pihak yang bersengketa, dengan demikian tujuan penyelesaian suatu perkara baik jalur litigasi maupun non litigasi dapat terlaksana dengan baik.

Salah satu diantara teori keadilan yang dimaksud antara lain teori keadilan dari Plato yang menekankan pada harmoni atau keselarasan. Plato mendefinisikan keadilan sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedang orang yang adil adalah “*the self disciplined man whose passions are controlled by reason*”. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga

kesatuannya. Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan<sup>13</sup>: “*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*”.

Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya. Jadi fungsi dari penguasa ialah membagi-bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan asas keserasian. Pembagian kerja sesuai dengan bakat, bidang keahlian dan keterampilan setiap orang itulah yang disebut dengan keadilan. Konsepsi keadilan Plato yang demikian ini dirumuskan dalam ungkapan “*giving each man his due*” yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya. Untuk itu hukum perlu ditegakkan dan Undang-undang perlu dibuat.

Dalam kaitannya dengan hukum, obyek materianya adalah masalah nilai keadilan sebagai inti dari asas perlindungan hukum, sedangkan obyek

---

<sup>13</sup>The Liang Gie, Teori-teori Keadilan, Sumber Sukses, Yogyakarta, 2002, hlm. 22.

formanya adalah sudut pandang normatif yuridis dengan maksud menemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah yang timbul di bidang penggunaan nilai keadilan dimaksud. Tentang nilai keadilan yang dimaksud terutama yang berkenaan dengan obyeknya yaitu hak yang harus diberikan kepada warga masyarakat. Biasanya hak ini dinilai dan diperlakukan dari berbagai aspek pertimbangan politik dan budaya, namun intinya tetap tidak berubah yaitu *suum cuique tribuere*. Dari ungkapan di atas, terlihat dengan jelas Plato memandang suatu masalah yang memerlukan pengaturan dengan undang-undang harus mencerminkan rasa keadilan, sebab bagi Plato hukum dan undang-undang bukanlah semata-mata untuk memelihara ketertiban dan menjaga stabilitas negara, melainkan yang paling pokok dari undang-undang adalah untuk membimbing masyarakat mencapai keutamaan, sehingga layak menjadi warga negara dari negara yang ideal. Jadi hukum dan undang-undang bersangkut paut erat dengan kehidupan moral dari setiap warga masyarakat.

#### **b. Teori Kewenangan**

Dalam hal kewenangan negara memiliki wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, 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-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia.

### **c. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian hukum pada dasarnya mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu

individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>14</sup>

Menurut Peter Mahmud Marzuki berkaitan dengan pengertian kepastian hukum dikemukakan sebagai berikut:<sup>15</sup>

Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya kompensasi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.

Kepastian hukum atau *rechtszekerheid* atau menurut J.M Otto, yang dikutip Tatiek Sri Djatmiati dikemukakan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan negara.
2. Aparat pemerintah menetapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut.
3. Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum.
4. Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan hukum tersebut.

---

<sup>14</sup> Mughtar Kusumaatmadja dan Arief B Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I, Alumni: Bandung, 2000, hlm 48.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2018, hlm.158

<sup>16</sup> Tatiek Sri Djamiati, Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia, Surabaya, Disertasi, PPS Unair, 2002, hlm.18

5. Keputusan hakim dilaksanakan secara nyata.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :<sup>17</sup>

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

#### **d. Teori Ganti Kerugian**

---

<sup>17</sup>*Ibid*

Teori ganti kerugian memberikan landasan berpikir tentang bagaimana persoalan hukum terkait dengan pengadaan tanah yang menuntut adanya ganti kerugian. Ganti rugi merupakan imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti nilai tanah termasuk yang ada di atasnya yang telah dilepaskan atau diserahkan.<sup>18</sup>

Keterangan ini menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Hal ini dapat dipahami bahwa ganti kerugian dapat diberikan kepada pemilik hak atas tanah maupun pihak yang secara nyata mengelola atau mengurus tanah tersebut. Selain itu ganti rugi dalam pengadaan tanah tidak bisa terlepas dengan penerapan aspek efisiensi yang merupakan prinsip ekonomi dalam hukum (*economics analysis of law*).<sup>19</sup> Analisis ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*).

Dalam hubungan dengan positif analisis dari hukum. Hal ini terkait dengan kebijakan hukum, akibat hukum dan berkaitan dengan ekonomi. Maksudnya adalah pelepasan hak atas tanah dari warga masyarakat kepada pihak pemerintah yang diperuntukan untuk kepentingan umum, haruslah dikaji dengan pendekatan hukum dan hukum ekonomi, hal ini untuk memberikan perimbangan, untuk memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah itu sendiri.

## **2. Kerangka Konseptual**

---

<sup>18</sup> Oloan Sitorus, Carolina Sitepu dan Hernawan Suani, Pelepasan/penyerahan Hak sebagai cara pengadaan tanah. CV. Dasamedia Utama, Jakarta, 1995, hlm. 33

<sup>19</sup> Erman Rajagukguk, Butir-butir Hukum Ekonomi, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2011, hlm. 305

Dalam hal ini peneliti menggunakan kerangka konseptual yaitu konsolidasi tanah, sengketa pertanahan, dan kepentingan umum, untuk lebih *detail* dijelaskan dalam uraian berikut:

**a. Konsolidasi tanah**

Konsolidasi tanah merupakan model pembangunan pertanahan yang mengatur bentuk tanah yang semula tidak teratur menjadi teratur dalam bentuk luas, bentuk atau pertukaran tata letak serta perubahan yang disempurnakan dengan adanya pembangunan fasilitas umum seperti jalan yang menghasilkan pola penguasaan serta rencana penyelenggaraan pemanfaatan tanah yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.<sup>20</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk peningkatan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Konsolidasi tanah bertujuan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah. Kegiatan konsolidasi tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan dengan melibatkan

---

<sup>20</sup> Sindung Sitorus, Antonius Sriono, Oloan Sitorus, Buku Materi MKK 73529/3 SKS/Modul I-IX Kosolidasi Tanah, STPN Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 52

partisipasi para pemilik tanah atau penggarap tanah. Melalui program Konsolidasi Tanah, Pemerintah ingin mengatur bagian wilayahnya yang tidak teratur menjadi teratur berdasarkan rencana tata ruang dan rencana pembangunan daerah. Kegiatan tersebut dilakukan melalui mekanisme pelepasan hak oleh pemilik tanah, untuk kemudian diberikan hak baru berupa penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, yang apabila ditindaklanjuti akan diikuti dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Proses penetapan objek konsolidasi tanah, para peserta konsolidasi tanah harus melepaskan Hak Atas Tanahnya. Hal ini dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi.

#### **b. Sengketa Pertanahan**

Menurut Rusmadi Murad sengketa hak atas tanah terjadi karena timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak yang berisi keberatan ataupun tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas atau kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>21</sup> Sedangkan menurut Sarjita sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa dirugikan oleh suatu pihak untuk penggunaan

---

<sup>21</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 2

dan penguasaan hak atas tanahnya yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.<sup>22</sup>

Secara umum sengketa pertanahan terbagi tiga menurut Rusmadi Murad yaitu:

- a) Sengketa yang menyangkut prioritas yang ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau tanah yang belum ada haknya.
- b) Bantahan terhadap suatu alas hak yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
- c) Kekeliruan pemberian hak yang disebabkan beberapa pemberian tidak sesuai.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membagi sengketa pertanahan menjadi delapan macam yaitu:

1. Sengketa penguasaan dan kepemilikan.
2. Sengketa prosedur penetapan dan pendaftaran tanah.
3. Sengketa batas letak atau bidang tanah.
4. Sengketa ganti rugi eks tanah partikelir.
5. Sengketa tanah ulayat.
6. Sengketa tanah obyek *landreform*.
7. Sengketa pengadaan tanah.
8. Sengketa pelaksanaan putusan.

Sengketa terjadi karena salah satu pihak menghendaki pihak lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu tapi pihak lain menolak berlaku demikian. Penyelesaian ini harus dilakukan menurut hukum atau berdasarkan kesepakatan awal para diantara para pihak.

### c. **Kepentingan Umum**

---

<sup>22</sup> Sarjita, Teknis dan Strategi Mengelola Sengketa dan Memadukan Antara Teori dan Studi Empirik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm 7

Kepentingan umum dapat diartikan yaitu sebagai untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas, tetapi rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>23</sup> Terhadap pengertian kepentingan umum di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan konsep dan pengertian. Perubahan itu dapat dilihat dari beberapa peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang haknya.<sup>24</sup>

Ketentuan di dalam UUPA mengenai kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan, sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata kepentingan berasal dari kata dasar “penting” yang berarti amat perlu, amat utama, sangat berharga, dan kata “kepentingan” mengandung arti keperluan, sesuatu yang penting. Sedangkan kata “umum” mempunyai arti keseluruhan, sekaliannya, untuk siapa saja, khalayak manusia,

---

<sup>23</sup> Oloan Sitorus, Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm 6.

<sup>24</sup> Mukmin Zakie, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia), Jurnal hukum, 2011, hlm 15.

masyarakat luas.<sup>25</sup> Pengertian kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yaitu sebagai:

”Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang tersebut dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta digunakan kesejahteraan masyarakat dan tidak untuk mencari keuntungan. Sudikno Mertokusumo megemukakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan kepentingannya dari pada kepentingan lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.<sup>26</sup> Sejalan dengan pendapat Toni Kartono penyerahan tanah secara sukarela oleh pemilik tanah kepada Negara dengan pembayaran ganti rugi secukupnya, sekalipun hal tersebut diperuntukan guna kepentingan umum.<sup>27</sup>

Selain itu pengertian kepentingan umum juga dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 50/PUU-X/2012 yang telah memutuskan permohonan *judicial review* terhadap Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diajukan oleh Komisi

---

<sup>25</sup> W.J.S Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta, 1986, hlm 600

<sup>26</sup> Sudikno Mertokusumo, Kapita Selektta Ilmu Hukum, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 72

<sup>27</sup> Tony Kartono, Praktek Pembebasan Tanah di DKI Jakarta Adakah Dasar Hukumnya?, 1979, hlm. 59. <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/viewFile/736/663> , diakses pada hari Rabu tanggal 19 Desember 2018, pukul 10.13 WIB

Nasional Hak Asasi Manusia. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang dimaksud dengan kepentingan umum bukan saja fasilitas yang dapat dinikmati langsung oleh masyarakat, melainkan fasilitas yang secara tidak langsung memberikan manfaat kepada banyak orang.<sup>28</sup>

Kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan pembangunan tidak terbatas hanya dalam pengadaan tanah saja, akan tetapi dalam bidang-bidang lain diluar bidang pengadaan tanah sangat dimungkinkan dan terbuka untuk bersingungan dengan kepentingan umum. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan diluar bidang pertanahan tidak memuat secara rinci mengenai kriteria kepentingan umum ini. Oleh karena itu disinilah peranan hakim untuk penafsiran hukum atau melakukan interprestasi terhadap Undang-undang.

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah bahwa penggunaan dan pengawasan tanah oleh siapapun dan untuk apapun harus dilandasi dengan hak atas tanah yang disediakan oleh hukum pertanahan nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah dilindungi hukum terhadap gangguan-gangguan pihak manapun, baik sesama anggota masyarakat maupun pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak berdasarkan landasan hukum.

Dengan kata lain, apabila tanah dikuasai oleh pemegang hak secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan

---

<sup>28</sup> Yance Arizona, Konstitusionalisme Agraria, STPN Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 289

musyawarah terlebih dahulu. Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Hal ini berkaitan dengan konsekuensi pengakuan negara terhadap tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib untuk memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan-gangguan dari pihak lain.<sup>29</sup>

Kepentingan merupakan tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak dapat dihitung jumlahnya maupun jenisnya, yang kesemuanya itu harus dihormati dan dilindungi. Dengan demikian wajarlah kalau setiap orang atau kelompok mengharapakan atau menuntut kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semua sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu banyak pula yang bertentangan satu sama lain.

Oleh karena itu, kepentingan umum dapat dikatakan sebagai kepentingan umum bila peruntukan dan manfaatnya dirasakan benar-benar oleh masyarakat secara keseluruhan atau secara langsung,

---

<sup>29</sup> Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Kompas, 2006, hlm 159.

termasuk oleh pemilik tanah sebelumnya, dimana kemudian kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah dan tidak digunakan untuk tujuan mencari keuntungan semata atau tidak bersifat komersil. Contoh kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum antara lain pembangunan jalan By Pass Kota Padang.

Dari perumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa pencabutan hak atas tanah, adalah suatu tindakan dari negara yang dilakukan secara paksaan terhadap tanah-tanah dan benda-benda yang ada di atas milik penduduk, untuk diserahkan kepada pihak yang minta pencabutan itu, sedangkan yang pemegang hak milik atas tanah tidak pernah melakukan suatu pelanggaran hukum atau melalaikan suatu kewajiban hukum yang dibebankan kepadanya. Karena itu, tidak termasuk didalamnya pengertian perampasan terhadap tanah-tanah, disebabkan karena yang bersangkutan dinyatakan bersalah dalam suatu tindak pidana, atau penyitaan tanah oleh Pengadilan dalam hubungannya dengan gugatan perdata.

## **G. Metode Penelitian**

Sesuai bentuk permasalahan maka peneliti akan menggunakan pendekatan:

### **1. Metode Pendekatan Masalah dan Sifat Penelitian**

#### **a. Metode Pendekatan**

Bentuk metode pendekatan masalah yang dipakai dalam penelitian ini yaitu pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara langsung pada

setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian lapangan yaitu suatu penelitian meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian di gabungkan dengan data dan perilaku yang hidup masyarakat. Dalam hal ini metode pendekatan penelitian digunakan untuk menganalisis tentang penyelesaian sengketa konsolidasi tanah dalam pembangunan jalan *By Pass* Kota Padang melalui pengadilan.

#### b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu dengan cara mengungkapkan peraturan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang relevan dan pelaksanaannya untuk selanjutnya dihubungkan dengan masalah atau isu hukum yang diteliti.<sup>30</sup>

## 2. Jenis Data dan Sumber Data

Untuk menjawab permasalahan di atas peneliti membutuhkan data primer dan data sekunder mulai dari perumusan masalah sampai analisis.

#### a. Jenis Data

##### 1) Data primer

Data primer yaitu data yang dibuat oleh peneliti untuk menyelesaikan permasalahan yang diteliti, yang mana data tersebut dikumpulkan sendiri oleh peneliti melalui wawancara dengan cara bertanya langsung kepada responden yang telah

---

<sup>30</sup>Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 105-106.

ditetapkan sebelumnya. Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka yang artinya subjek mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

## 2) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang diteliti. Data ini ditemukan melalui jurnal, artikel serta dokumen yang berada di internet yang berkenaan dengan penelitian.<sup>31</sup>

### b. Sumber Data

#### 1) Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang datanya diperoleh dari bahan yang berasal dari karya-karya yang terkait dengan hal yang dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.<sup>32</sup>

#### 2) Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan di Badan Petanahan Nasional (BPN) Kota Padang, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan (DPRKPP), Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Padang dan Bagian Hukum Sekertariat Daerah Kota Padang serta putusan pengadilan yang berkekuatan telah berkekuatan hukum tetap.

### 3. Bahan Hukum

---

<sup>31</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D, Alfabeta, Bandung, 2009, hlm 137.

<sup>32</sup> Mestika Zed, Metode Penelitian Kepustakaan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 3.

Selanjutnya data-data yang di dapat dirangkum menjadi bahan hukum, meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer ini terdiri dari :
  - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA);
  - 3) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya;
  - 4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
  - 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.;
  - 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
  - 7) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- 8) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 1985 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang No. 07/PD/1978 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (*Advis Planning*) dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Padang.
- 9) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/5648/Agr tanggal 9 Oktober 1985 tentang Petunjuk Teknis/Pedoman Pelaksanaan Konsolidasi Peratanahan.
- 10) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para ahli, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang di teliti, dan sumber dari internet.<sup>33</sup>
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>34</sup> antara lain: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, *Black's Law Dictionary* yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

- a. Studi Kepustakaan

Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan-bahan hukum sekunder berupa: konsep-konsep teori dan pendapat para ahli, dan

---

<sup>33</sup>Suratman dan Philips Dillah, loc.cit.

<sup>34</sup>*Ibid*

dokumen-dokumen resmi seperti putusan pengadilan, hasil penelitian, serta bahan hukum tersier berupa kamus-kamus bahasa dan kamus hukum baik secara manual di Perpustakaan Universitas Andalas dan secara elektronik dengan internet memanfaatkan link [www.ppl.nl](http://www.ppl.nl) dengan menggunakan *keyword: land, public use, land consolidation* dan [www.pdf.drive](http://www.pdf.drive) dengan penelusuran menggunakan kata konsolidasi tanah, jalan umum dan kepentingan umum. ataupun kamus *Black Law Dictionary*.

b. Wawancara

Penelitian ini dilakukan melalui wawancara dengan pihak terkait seperti Pihak penggugat yaitu Suwarna (Pemilik Tanah/Penggugat), Bagian Hukum Pemerintah Kota Padang, Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Petanahan (DPRKPP) , Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (PUPR), Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang terkumpul nantinya diolah dengan cara *editing* yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan,berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh pencari data.<sup>35</sup>Kemudian dilakukan pengeditan keseluruhan terhadap data yang telah terkumpul dan kemudian dipilih

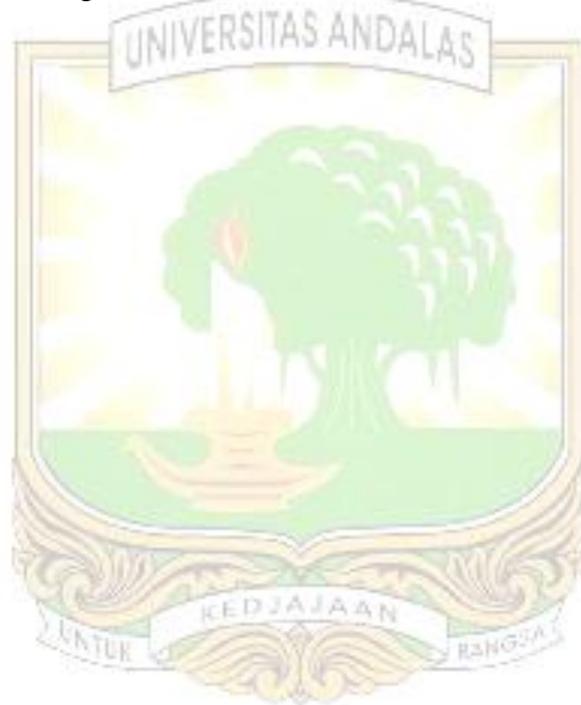
---

<sup>35</sup>*Ibid*, hlm.168.

sehingga ditemukan data-data yang benar dan sesuai dengan rumusan masalah yang dibutuhkan sebagai bahan penulisan.

b. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis dengan teknik analisis deskriptif, yang memberikan gambaran atas objek penelitian sebagai hasil penelitian yang dilakukan.<sup>36</sup> Dengan cara mengkaitkan dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku dengan penyelesaian sengketa konsolidasi tanah.



---

<sup>36</sup> Sugiyono, Metode Penelitian Bisnis, CV Alfabeta, Jakarta, 2008, hlm. 218