

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kegiatan pembangunan dari waktu ke waktu semakin menghadapi tantangan terutama aspek penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut. Hal ini dipahami karena ketersediaan lahan yang dikuasai pemerintah terbatas luas dan bidangnya. Bidang-bidang tanah relatif sudah terbagi habis penguasanya. Padahal kegiatan pembangunan terutama untuk kepentingan umum memerlukan pengadaan tanah.

Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu negara dapat mengambil tanah itu untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan. Namun jika pengadaan tanah di atas tanah hak milik, dapat dilakukan melalui dua cara, ¹yaitu pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya dan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang disingkat UUPTPKU.

Menurut Pasal 18 UUPA jika warga memiliki tanah yang nantinya tanah itu dalam perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diadakan

¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasi Tanah oleh Negara*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm..218.

oleh pemerintah, demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat maka warga tersebut harus merelakan tanah tersebut kepada negara, tentunya dengan ganti rugi secara layak bagi warga tersebut dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, nantinya tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum ditegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, apabila rencana pembangunan untuk kepentingan tersebut sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Sejalan dengan itu dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa :

1. Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah yang didasarkan pada ;
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Prioritas Pembangunan tercantum dalam ;
 - 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
 - 2) Rencana Strategis;
 - 3) Rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.

2. Rencana pengadaan tanah dapat disusun secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah bersama dengan instansi yang terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah.

Jadi sudah jelas jika suatu Pemerintah Daerah ingin melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum haruslah terdapat dalam perencanaan pemerintahan tersebut, jika sudah ada dalam rencana tentu juga akan menjadi pedoman dalam perencanaan anggaran nantinya. Dalam pembangunan untuk kepentingan umum juga harus jelas apa kegunaan dan manfaat dari pembangunan tersebut sehingga dalam pengadaan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan jelas manfaatnya bagi kepentingan bersama (masyarakat).

Sebagaimana dalam pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum salah satunya yaitu asas kemanfaatan. Berdasarkan asas ini dimaksudkan agar jangan sampai tanah masyarakat yang telah diambil untuk pembangunan ternyata tidak sesuai dengan perencanaan dan pengembangan kota sehingga merugikan masyarakat yang bersangkutan.²

Pembangunan jalan lingkar utara merupakan kegiatan salah satu visi dan misi Walikota Solok Syamsu Rahim yang dimuat dalam Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok yang dirubah kemudian dengan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2012 - 2031.

² Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 76.

Jalan Lingkar utara termasuk kedalam kategori jalan arteri yang menghubungkan Kota Solok dengan Kabupaten Solok Kota Padang, Kota Padang Panjang, Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sawah Lunto/Sijunjung.³ Kemudian dirubah dengan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 13 Tahun 2012 jalan lingkar utara termasuk dalam rencana pengembangan jalan lingkar.⁴

Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian memberi ganti kerugian yang layak dan adil.

Sehubungan dengan kajian pengadaan tanah di program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum sudah ada tulisan yang sama dengan judul Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Layang di Padang Panjang dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang Simpang delapan Padang Panjang?
2. Bagaimanakah status fisik yang sejalan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang Simpang delapan Padang panjang?
3. Bagaimanakah status tanah PT. KAI persero dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

³ “Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 1 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok” *Lembaran Daerah Kota Solok Tahun 2007*, Pasal 16.

⁴ “Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2012 - 2031” *Lembaran Daerah Kota Solok Tahun 2012*, Pasal 16, Pasal 11.

Namun demikian penulis ingin membahas topik yang sama dengan fokus yang berbeda terutama tentang :

1. Bagaimanakah proses penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok?
2. Bagaimanakah penyerahan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok?
3. Bagaimanakah penyelesaian sisa pengadaan tanah jalan lingkar utara yang belum selesai termasuk pembayaran penggantian kerugian?

Jalan lingkar utara yang dibangun oleh Pemerintah Daerah Kota Solok nantinya dipergunakan sebagai jalan umum sebagaimana sesuai dengan Pasal 10 huruf (b) undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Praktik pengadaan tanah bagi pembangunan selama ini dilakukan pemerintah melalui proses panjang yang melelahkan, menghabiskan waktu yang lama dan dana yang tidak sedikit. Pembangunan infrastruktur merupakan sektor pembangunan yang paling merasakan dampak dari sulitnya pengadaan tanah. Faktanya di lapangan menunjukkan kendala dan hambatan seakan tidak pernah surut. Sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Solok dalam pembangunan Jalan Lingkar Utara yang dirancang sejak tahun 2007.⁵ Sampai sekarang jalan lingkar utara yang merupakan prasarana transportasi

⁵ Wawancara dengan Alfi adli Lurah Kelurahan Tanah Garam tanggal 10 November 2016.

hingga kini masih belum efektif. Masih ada masyarakat sekitar pembangunan jalan tersebut yang terkendala pelepasan tanah karena ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah tidak sesuai dengan harga jual tanah, adanya lahan terbentur proses administrasi (kelengkapan bukti/ alas hak). Sementara adanya masyarakat yang memblokir pembangunan jalan tersebut karena tanahnya merupakan tanah milik kaumnya yang belum ada kesepakatan dari kaumnya itu sendiri.

Dalam pembangunan jalan lingkar utara telah direncanakan sejak Tahun 2007 dan dituangkan dalam Keputusan Walikota pada Tahun 2014 tentang Penetapan Lokasi pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok yang diselenggarakan sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dasar dan cara penghitungan ganti kerugian, berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Ganti Kerugian adalah Penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses pengadaan tanah. Disebutkan juga dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Ganti Kerugian adalah Penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Menurut Pasal 31 Undang-undang republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

penilaian ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai, Penilai ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Solok telah menunjuk Jasa Penilai Publik Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan

Dilihat dalam Pasal 33 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi :

1. Tanah;
2. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. Bangunan;
4. Tanaman;
5. Benda yang berkaitan dengan tanah;
6. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Hal serupa juga disebutkan dalam pasal 65 Peraturan Presiden republik Indonesia nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Pasal 23 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan pengadaan Tanah. Dalam melakukan pembangunan jalan lingkar utara ini Pemerintah Daerah Kota Solok telah menempuh upaya berdasarkan peraturan yang disebutkan di atas.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **GANTI KERUGIAN PENGADAAN**

TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN LINGKAR UTARA KOTA SOLOK OLEH PEMERINTAH DAERAH KOTA SOLOK.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok?
2. Bagaimanakah penyerahan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok?
3. Bagaimanakah penyelesaian sisa pengadaan tanah jalan lingkar utara yang belum selesai termasuk pembayaran penggantian kerugian?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah target yang ingin dicapai dalam penelitian, baik sebagai solusi atas masalah yang dihadapi (disebut sebagai tujuan objektif) maupun sebagai pemenuhan atas sesuatu yang diharapkan (disebut sebagai tujuan subjektif. Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan objektif dalam penelitian ini adalah :
 - a. Untuk mengetahui bentuk dan proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara kota solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok;

- b. Untuk mengetahui proses penyerahan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara kota solok oleh Pemerintah Daerah Kota Solok;
 - c. Untuk mengetahui proses sisa penyelesaian pengadaan tanah jalan lingkar utara yang belum selesai termasuk penggantian kerugian.
2. Sedangkan tujuan subjektif adalah untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari suatu penelitian adalah :

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang agraria.
2. Manfaat praktis, hasil dari penelitian ini dapat diharapkan membuka cakrawala pikir dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan-permasalahan hukum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya untuk pemerintah Kota Solok menjadi pedoman agar tidak terulang kejadian serupa, berupa terkendalanya pelaksanaan pembangunan karena masalah pengadaan tanah.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritis yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

a. Teori Kewenangan Negara

Dalam hukum tata pemerintahan pejabat tata usaha negara merupakan pelaku utama dalam melakukan perbuatan dan tindakan hukum fungsi pokok pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan, namun dalam melakukan tindakan dan perbuatannya harus mempunyai kewenangan yang jelas.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan istilah Belanda “bevoegdheid” yang berarti wewenang atau berkuasa. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Menurut Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai bagian tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.

Wewenang diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu :

- 1) Atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintahan yang baru.
- 2) Delegasi, adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada dari badan/lembaga pejabat tata usaha negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.
- 3) Mandat, dalam hal ini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan/jabatan tata usaha negara yang satu kepada yang lain.

Setiap tindakan pemerintahan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan atribusi digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Menurut Urip Santoso, hak menguasai dari negara atas tanah bersumber pada hak bangsa indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut,

pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Wewenang pemerintah dalam pengadaan barang/jasa pemerintah sangat berpengaruh, karena pemerintah selain menjadi perancang anggaran daerah pemerintah juga merupakan pembeli barang/jasa dari penyedia barang/jasa yang akan dilakukan tetapi pemerintah tidak mempunyai kewenangan yang mutlak. Pemerintah juga dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menentukan dan mengesahkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pengadaan barang/jasa pemerintah termasuk pengadaan tanah dapat dilaksanakan jika tercantum dalam RAPBN/RAPBD yang dibuat oleh pemerintah/pemerintah daerah yang dibantu DPR/DPRD yang kemudian menjadi APBN/APBD.

Dalam kaitannya dengan cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, apabila pemerintah melakukan pengadaan tanah dengan cara pelepasan, maka pemerintah tetap melakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Sementara kalau sekiranya pembangunan tersebut tidak mau menyerahkan tanahnya, maka pemerintah dapat melakukannya dengan berpedoman pada pencabutan hak atas tanah sesuai dengan undang-undang Nomor 20

Tahun 1961 tentang pencabutan atas tanah dan benda – benda yang ada di atasnya.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan Keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lainnya dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah jadi dalam hal ini pembangunan jalan lingkar utara yang merupakan kewenangan dari Pemerintah daerah Kota Solok.

b. Teori Kemanfaatan/utility

Di dalam teori ekonomi kepuasan atau kenikmatan yang diperoleh seseorang dari mengkonsumsi barang-barang dinamakan nilai guna/utility. Kalau kepuasan semakin tinggi maka makin tinggilah nilai guna utilitinya. Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748-1831). Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa

manfaat dan hasil yang berguna atau sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.⁶

Bila dikaitkan dengan apa yang dinyatakan dengan bentham pada hukum (kebijakan) maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu suatu ketentuan hukum baru bisa dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapan adalah kebahagiaan sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian dan hanya memperbesar penderitaan jadi teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum.

Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum maka isi hukum adalah ketentuan pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.⁷

Pelaksanaan teori utility erat kaitannya dengan kepentingan umum, yaitu kemanfaatan pembangunan fasilitas-

⁶ Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius. Yogyakarta, 1998, hlm. 93-94

⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 78-90.

fasilitas atau infrastruktur yang berguna bagi masyarakat banyak, seperti halnya dalam pembangunan jalan lingkar utara.

c. Teori Keadilan

Keadilan merupakan suatu hasil pengambilan keputusan yang mengandung kebenaran, tidak memihak, dapat dipertanggungjawabkan dan memperlakukan setiap manusia pada kedudukan yang sama di depan hukum. Perwujudan keadilan dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat, bernegara dan kehidupan masyarakat internasional ditunjukkan melalui sikap dan perbuatan yang tidak berat sebelah dan memberikan sesuatu kepada orang lain yang menjadi haknya.⁸

Menurut Kahar Mansur mengemukakan ada tiga hal yang dinamakan adil :

- 1) Adil ialah meletakkan suatu pada tempatnya.
- 2) Adil ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
- 3) Adil ialah memberikan hak setiap yang berhak secara

lengkap tanpa lebih, tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran⁹

⁸ Website Makna-keadilan, <http://id.shvoong.com/social-sciences/2193610-makna-keadilan/>

⁹ Kahar mansur, *Membina Moral dan Akhlak*, Kalam Mulia, Jakarta, 1985, hlm. 71.

Tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan akhir dari hidup bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup pancasila, yang menjadi dasar hidup bermasyarakat yang akhirnya bermuara pada keadilan¹⁰. Aristoteles mengartikan keadilan dengan memberikan kepada seseorang yang menjadi haknya atau sesuatu yang menjadi miliknya.

Indikator keadilan dalam pengadaan tanah adalah dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi pihak yang berhak mendapat ganti rugi minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka. Pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum.

d. Teori Kepastian Hukum

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 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 yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu¹¹.

Kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan B Arief Sidharta, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam pembangunan Nasional*, lembaga Penelitian hukum dan Kriminologi FH Unpad, Bandung.

¹¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

tersebut harus dijalankan dengan cara baik. Dalam hal pengadaan tanah, memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak, pemerintah harus sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga hak dari masyarakat terlindungi.

2. Kerangka Konsepsional

Dalam kerangka konsepsional diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan digunakan sebagai dasar penelitian hukum¹². Adapun kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

a. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

b. Pengertian Pembangunan

Pada hakikatnya, pengertian pembangunan secara umum adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, Cetakan ke-13.

Pengertian pembangunan menurut para pakar adalah sebagai berikut ;¹³

- 1) Rogers, adalah suatu perubahan sosial dengan partisipasi yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya kebebasan, keadilan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka.
- 2) Inayatullah, pembangunan ialah perubahan menuju pola-pola masyarakat yang memungkinkan realisasi yang lebih baik dari nilai-nilai kemanusiaan yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan dan terhadap tujuan politiknya dan yang memungkinkan pada warganya memperoleh kontrol yang lebih terhadap diri mereka sendiri.
- 3) Shoemaker, pembangunan merupakan suatu jenis perubahan sosial dimana ide-ide baru diperkenalkan kepada suatu sistem sosial untuk menghasilkan pendapatan perkapita dan tingkat kehidupan yang lebih tinggi melalui metode produksi yang lebih modernisasi pada tingkat sistem sosial.

Dari pengertian di atas pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik dalam lingkungan masyarakat.

¹³ Zulkarimen Nasution, *Komunikasi Pembangunan (Pengenalan Teori dan Penerapannya)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

c. Pengertian Jalan Lingkar utara

Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori dan jalan kabel.¹⁴

Pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok bermula dari gejala kepadatan lalu lintas di dalam kota, akibat percampuran antara arus lalu lintas lokal dan regional dalam menggunakan jalan utama kota yang juga merupakan jalan arteri.

Jalan lingkar utara merupakan prasarana transportasi darat yang jalur lintas sumatera yang menghubungkan guguk sarai jalan utama solok-muaro kalaban dan bandar panduang di jalan utama solok-singkarak.¹⁵

d. Pengertian kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik psikologis dan Hankamnas

¹⁴ “Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2012-2031,” *Lembaran Daerah Kota Solok Tahun 2012*, Pasal 1 angka 24.

¹⁵ Website SolokKota; <http://www.Solokkota> (terakhir kali dikunjungi pada 21 November 2016 jam 10.00).

atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹⁶

Menurut pendapat Adrian Sutendi, prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.¹⁷

Menurut Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹⁸

e. Pengertian Pelepasan hak

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

¹⁶ Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm.40.

¹⁷ Adrian Sutendi, *Implementasi prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

¹⁸“Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum,” *Lembaran Negara R.I Tahun 2012 Nomor 22*, Pasal 1 angka 6.

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.¹⁹

f. Pengertian Ganti Rugi

Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, di kalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena pembangunan tersebut. Apalagi dengan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dalam undang-undang.²⁰

Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

F. Metode Penelitian

Untuk memperoleh hasil dari apa yang penulis harapkan dan menuju kesempurnaan dalam proposal tesis ini maka sesuai dengan permasalahan

¹⁹ “Peraturan Presiden R.I nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum,” Lembaran Negara R.I. Tahun 2005. Pasal 1 angka 6.

²⁰ Adrian Sutedi, Implementasi prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.87.

yang telah ditetapkan, penulis berusaha mengumpulkan data dengan menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

1. Tipe Penelitian

Pendekatan dan sifat Penelitian tentang problema hukum dalam pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok ini merupakan penelitian hukum sosiologis atau empiris, yaitu untuk melihat kepada penerapan aspek hukum di tengah masyarakat yang menyangkut pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Solok. Disamping itu juga penelitian dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dalam rangka menganalisis perturan perundang-undangan di bidang pelaksanaan pengadaan tanah sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

Penelitian juga bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskriptifkan, menggambarkan dan menganalisis data yang diperoleh secara sistematis, akurat tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar utara Kota Solok oleh pemerintah daerah.

2. Sumber Data

Bahwa sesuai dengan pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris maka data yang digunakan adalah penelitian ini berupa :

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh dengan penelitian di lapangan dengan cara meneliti pihak-pihak yang berkaitan dengan pengadaan

tanah pembangunan jalan lingkar utara oleh pemerintah daerah Kota Solok seperti wawancara langsung dengan staf bagian pemerintahan di sekretariat daerah Kota Solok, pegawai kantor dinas pekerjaan umum, lurah yang kelurahannya dilalui jalan lingkar tersebut, pegawai kantor badan pertanahan Kota Solok, masyarakat serta pihak-pihak lain yang terkait dengan topik penelitian.

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini mengikat ke dalam dan dapat dibedakan atas :²¹

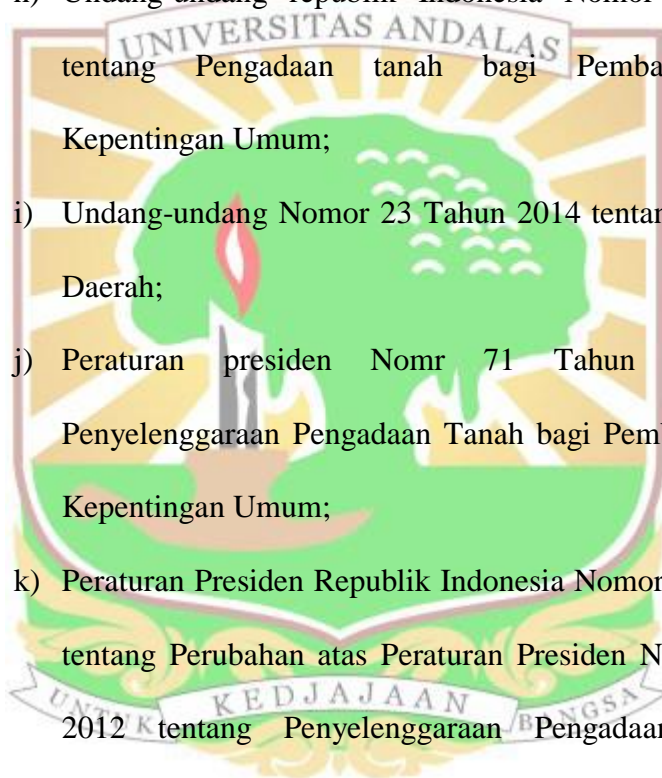
1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan dapat berbentuk peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi dan traktat²². dalam penulisan ini bahan hukum primer penulis terdiri dari :

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata (KUHPerdata);
- c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Agraria;
- d) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

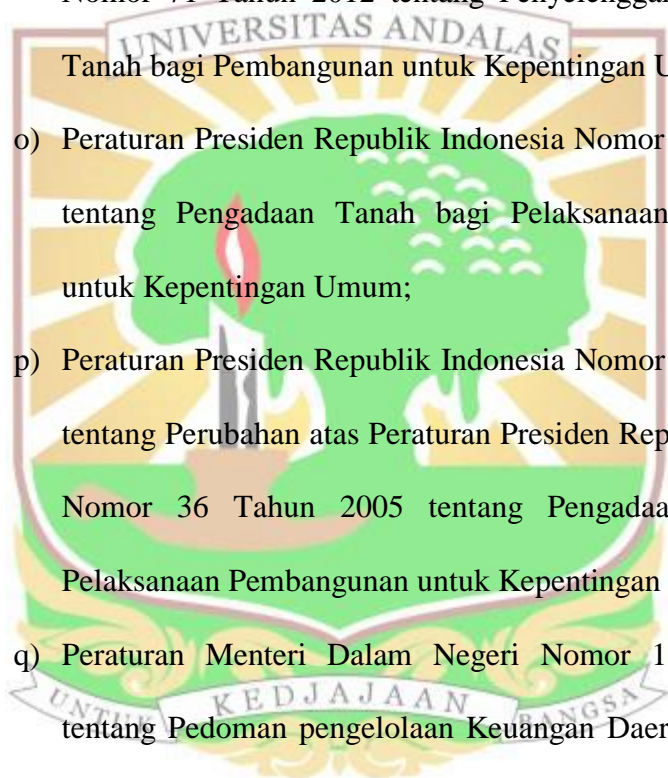
²¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 116.

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm.52.

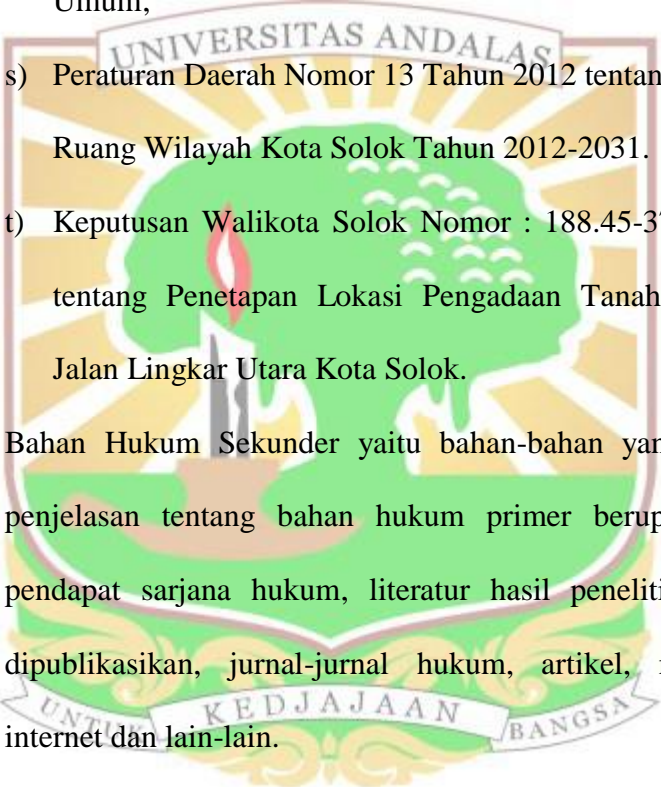
- e) Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- f) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
- g) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang pedoman penyusunan RPJPD/RPJMD;
- h) Undang-undang republik Indonesia Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- i) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah;
- j) Peraturan presiden Nomr 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- k) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- l) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;



- m) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- n) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- o) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- p) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- q) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah jo Peraturan Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- r) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005



tentang tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- 
- s) Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Solok Tahun 2012-2031.
 - t) Keputusan Walikota Solok Nomor : 188.45-379 Tahun 2014 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Lingkar Utara Kota Solok.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer berupa tulisan atau pendapat sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet dan lain-lain.
- 3) Bahan Hukum Tertier yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain :
- a) Kamus Hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Kamus Bahasa Inggris;

d) Ensiklopedia

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data, baik data sekunder maupun data primer digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan (*library research*) yaitu pengumpulan data dengan mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitian dengan mempelajari kepastakaan/literatur, dokumen-dokumen yang erat hubungannya dengan obyek penelitian.

b. Wawancara (*interview*), teknik wawancara yang digunakan yaitu teknik wawancara semi terstruktur yaitu dengan mengajukan pertanyaan yang disusun dalam suatu daftar pertanyaan kemudian ditambahkan pertanyaan-pertanyaan lain yang tidak ada dalam daftar pertanyaan yang bertujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat-pendapat dan ide-idenya yang pelaksanaannya lebih bebas dibanding wawancara terstruktur.²³ Wawancara dilakukan kepada staf pemerintahan sekretariat pemerintah daerah kota Solok, pegawai Dinas Pekerjaan Umum, pegawai Kantor Badan Pertanahan Kota Solok dan masyarakat serta pihak-pihak lain yang terkait dengan obyek penelitian.

c. Teknik Sampling

²³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan R & D*, Alfabeta, Bandung, 2006, hlm. 262-263.

Dalam penelitian ini yang menjadi populasinya adalah pemerintah daerah Kota Solok dan masyarakat yang terkait dengan pengadaan tanah jalan lingkaran utara serta pihak-pihak yang terkait dengan obyek penelitian.

Sampel adalah sebagian dari jumlah karakteristik yang dimiliki oleh populasi. Penentuan sampel dilakukan dengan teknik *non random sampling* dengan memakai *purposive sampling* (sampel bertujuan) yaitu teknik pengumpulan data yang pengambilan subjeknya didasarkan pada tujuan dan pertimbangan tertentu berdasarkan obyek yang diteliti. Adapun responden dan pengambilan sampel adalah perwakilan pemerintah daerah Kota Solok, perwakilan Badan Pertanahan Kota Solok dan beberapa masyarakat yang terkait dengan tanah yang dialokasikan untuk pembangunan jalan lingkaran utara.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Dalam pengolahan data, semua data yang penulis peroleh kemudian dikelompokkan untuk dilakukan editing (penyusunan). Setelah data dikelompokkan maka data tersebut diolah sehingga tersusun secara sistematis agar mudah dalam menarik kesimpulan.

b. Analisis Data

Dalam penulisan ini penulis melakukan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah metode analisis data mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut

kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.



