

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sangat berhubungan erat dengan perilaku masyarakat sehingga pada saat sekarang ini masyarakat berlomba-lomba untuk menguasai dan memiliki sebidang tanah yang diinginkan karena memiliki nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan. Tanah dalam Kamus Hukum diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.¹ Jadi, tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat yang memberikan penghidupan, juga merupakan tempat dimana para warga yang meninggal dunia dan dikuburkan sesuai dengan kepercayaan serta merupakan pula tempat tinggal para dewa-dewa pelindung dan tempat roh para leluhur bersemayam.² Selain itu tanah merupakan sarana untuk bercocok tanam dan beternak maupun untuk diusahakan, bahkan tanah merupakan harta yang dapat diwariskan untuk anak dan cucu. Pentingnya tanah untuk kehidupan manusia menjadikan persoalan hukum dimana timbulnya hak-hak berkaitan dengan bangunan ataupun benda-benda yang terdapat diatas tanah tersebut.

Di dalam buku Boedi Harsono, asas Hukum tanah yang dianut oleh Negara Malaysia, Singapura dan lainnya adalah *asas accessie* atau asas “perlekatan” yang bermakna bahwa bangunan dan benda/tanaman yang terdapat diatasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan sehingga yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).³ Berbeda halnya dengan Hukum Tanah

¹ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 483.

² Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 15.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2016, hlm. 20. Di dalam pasal

Indonesia yang menganut asas “Hukum Adat” yaitu “asas pemisahan horizontal” dalam bahasa Belandanya disebut “*horizontale scheiding*” yang bermakna bahwa bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan sehingga hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, begitu juga dengan perbuatan hukum dari tanah tersebut tidak serta merta menjadi milik yang empunya tanah namun harus dibuktikan dengan suatu akta.⁴

Dari asas ini dapat disimpulkan mengenai perbuatan hukum yang dilakukan bisa terhadap tanahnya saja atau terhadap bangunan dan/atau tanamannya saja ataupun bisa juga terhadap tanah sekalian dengan bangunan dan tanaman keras yang ada di atasnya. Bisa saja dalam satu bidang tanah terdapat beberapa kepemilikan di atas tanah secara bersamaan, misalnya di satu bidang tanah bisa berbeda antara pemilik tanah, pemilik kelapa, pemilik sawah atau orang yang menggarap sawah tersebut. Dari uraian diatas bisa dilihat bahwa tanah memiliki pengaruh dan manfaat yang luar biasa dalam hidup manusia begitu juga halnya dengan tanah yang merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan oleh karena itu perlu diatur dan dikelola secara Nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵

Seperti dijelaskan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah memberikan landasan hukum bahwa terdapat hubungan hukum antara negara dengan tanah yang akhirnya melahirkan hak menguasai tanah oleh negara sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) yang

500 KUHPerduta menyatakan bahwa Segala apa yang karena hukum perlekatan termasuk dalam sesuatu kebendaan, seperti pun segala hasil dari kebendaan itu, baik hasil karena alam, maupun hasil karena pekerjaan orang, selama yang akhir-akhir ini melekat pada kebendaan itu laksana dahan dan akar terpaut pada tanahnya, kesemuanya itu adalah bagian dari kebendaan tadi. Untuk pasal 571 KUHPerduta menyatakan bahwa Hak milik atas sebidang tanah mengandung didalamnya, kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah. Diatas tanah bolehlah si pemilik mengusahakan segala tanaman dan mendirikan setiap bangunan yang disukai, dengan tak mengurangi akan beberapa pengecualian tersebut dalam bab ke empat dan keenam buku ini (KUHPerdut). Dibawah tanah bolehlah ia membuat dan menggali sesuka hati dan memiliki segala hasil yang diperoleh karena penggalian itu, dengan tak mengurangi akan perubahan-perubahan yang kiranya harus diadakan berhubung dengan perundang-undangan dan peraturan pemerintah tentang pertambangan, pengambilan bara, sampah terpendam dan sebagainya.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. LIX.

menyatakan 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 kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban hukum dalam suatu masyarakat demokratis seperti yang dinyatakan dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945.

Masyarakat Indonesia yang perekonomiannya masih bercorak agraris dan hukum agraria yang dulunya masih dipengaruhi oleh pemerintahan jajahan hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sehingga melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang ini disahkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 24 September 1960 dan diundangkan dalam Lembaran Negara Nomor 104 tahun 1960 serta penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043, dan lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya disebut dengan UUPA yang merupakan salah satu tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria atau pertanahan di Indonesia pada umumnya dan pembaharuan Hukum Agraria atau Hukum Tanah Indonesia khususnya.⁶

Pada Pasal-pasal UUPA juga merupakan perwujudan dari dasar kemanusiaan yang adil dan beradab seperti yang terdapat dalam Pasal 10 dimana kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan

⁶ *Ibid.*, hlm. 1.

hukum haruslah dilakukan dengan menghindari cara-cara pemerasan. Demikian juga dengan Pasal 11 ayat 1 yang mewajibkan Penguasa mengatur hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur, dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

Dalam UUPA ini juga terdapat prinsip hak penguasaan Negara atas tanah yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.⁷ Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang mempunyai aspek publik dimana semua benda yang disediakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum merupakan harta kekayaan negara dalam bentuk kepunyaan publik yang terlihat dari cara pemerintah membiarkannya terbuka untuk umum.⁸

Sejalan dengan perkembangan zaman, Pemerintah terus mengupayakan pembangunan untuk kepentingan umum guna meningkatkan kesejahteraan rakyat, dalam arti kebahagiaan dan terciptanya tatanan kehidupan secara harmonis dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Untuk mewujudkan hal itu maka Pemerintah memerlukan tanah yang dipergunakan dalam hal menunjang tugas-tugas pokok pemerintahan. Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah itu merupakan sarana untuk membangun berbagai macam infrastruktur, baik yang digunakan secara langsung bagi

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara R.I Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara R.I Nomor 2043, Pasal 2.

⁸ E. Utrecht, Philipus M.Hadjon, (dalam Disertasi Hengki Andora, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Oleh Instansi Pemerintah (Interaksi Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Sistem Hukum Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019)

keperluan penyelenggaraan urusan pemerintahan maupun ditujukan untuk membangun pelbagai fasilitas yang dapat dinikmati dan dimanfaatkan secara bersama-sama oleh anggota masyarakat.⁹ Salah satu instrumen hukum pemerintah untuk mendapatkan tanah tersebut adalah dengan melakukan pengadaan tanah dalam Pembangunan yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan akan tanah demi kepentingan umum. Berkaitan dengan hal tersebut, guna mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia maka Pemerintah menggunakan instrumen hukum ini untuk membangun fasilitas-fasilitas umum seperti jalan tol, waduk atau pembangkit tenaga listrik, kantor pemerintahan, rumah sakit, terminal, pasar, bandara, dan lain-lain, yang semuanya memerlukan tanah sebagai wadahnya.

Dalam UUPA dinyatakan dalam Pasal 4 bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada atau dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Mudakir Iskandarsyah juga menyatakan bahwa kekuasaan negara untuk menguasai atas tanah ini atas dasar dari penerapan fungsi sosial atas tanah.¹⁰ Fungsi Sosial disini diartikan bahwa kegunaan daripada tanah tersebut lebih diutamakan untuk kepentingan umum daripada kepentingan individu atau golongan namun karena masih awamnya masyarakat dengan arti dan fungsi sosial atas tanah ini mengakibatkan masyarakat menganggap kepemilikan tanah bersifat mutlak dan tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun termasuk Negara padahal Negara dalam hal ini memiliki hak terhadap tanah itu yang disebut dengan hak menguasai.¹¹ Sehingga negara mempunyai kewenangan untuk mengatur peruntukan tanah dengan tujuan untuk kemakmuran masyarakat. Disamping itu Maria SW Sumardjono juga berpendapat bahwa

⁹ *Ibid.*, hlm 3.

¹⁰ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 7.

¹¹ *Ibid.*, hlm 6.

fungsi sosial inilah yang kadangkala mengharuskan kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna kepentingan umum.¹²

Fungsi sosial dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional dan konsepsi UUPA menyatakan bahwa sifat hak-hak perorangan atas tanah memiliki sifat kebersamaan atau kemasyarakatan sehingga penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya yang akan bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai tanah tersebut maupun bagi masyarakat dan Negara. Hal ini juga mengisyaratkan bahwa manusia pribadi sekaligus makhluk sosial harus mengupayakan terwujudnya keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama serta kepentingan masyarakatnya. Sejalan dengan isi Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa hak atas tanah yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan jika hak atas tanah itu disalahgunakan dan harus diusahakan agar tanah tersebut bermanfaat baik bagi pemegang hak yang telah rela mengorbankan tanahnya, maupun bagi masyarakat dengan memperhatikan kepentingan perseorangan yang diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat.¹³

Untuk mencapai suatu kesepakatan sesuai yang diinginkan masyarakat sangatlah sulit, sehingga demi terlaksananya Pembangunan untuk kepentingan umum, menjadikan Pemerintah mengambil jalan keluar dengan mengambil tanah-tanah hak. Oleh sebab itu digunakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Negara dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak apabila musyawarah yang dilakukan bersama dengan masyarakat gagal membawa hasil. Menurut Mudakir Iskandar bahwa pencabutan harus

¹² Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 27.

¹³ Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kertasputih Communication, Jakarta, 2010, hlm. 166.

didahului dengan musyawarah pada tahap awal proses pembebasan tanah dan apabila dalam pelaksanaan proses pencabutan hak tidak didahului dengan musyawarah maka pencabutan hak atas tanah dianggap cacat hukum dan bisa dilakukan penuntutan balik terhadap pemerintah.¹⁴ Sebenarnya, substansi persoalan pencabutan kepemilikan hak atas tanah ini bersinggungan dengan persoalan hak asasi manusia sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dimana tidak dibenarkan hak atas tanah seseorang diambil oleh pihak lain apalagi secara paksa dengan mengabaikan aspirasi dari pemegang hak atas tanah itu sendiri. Hal ini juga terdapat dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak” dimana pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah berupa tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.¹⁵ Hal ini berarti bahwa hak-hak atas tanah yang dicabut akan diberikan kompensasi berupa ganti rugi. Di dalam UUPA sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak, sebagaimana 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 kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”.

¹⁴ Mudakir Iskandarsyah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta, 2007, hlm. 7.

¹⁵ Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam hal persediaan tanah negara masih luas, mungkin pembangunan demi kepentingan umum tersebut tidak menemui masalah, akan tetapi persoalannya tanah merupakan sumberdaya alam yang sifatnya terbatas dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia sudah banyak yang dilekati dengan hak (tanah hak), dan tanah negara juga sudah sangat terbatas persediaannya. Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah seringkali berbenturan dengan berbagai masalah pengadaan tanah yang mengabaikan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Permasalahan itu muncul baik dalam tahap awal pelaksanaan maupun dalam tahap pemberian ganti rugi yang kurang layak dan tanpa melibatkan masyarakat pemegang hak atas tanah sehingga pengadaan tanah yang beralih untuk kepentingan umum seringkali melanggar hak asasi manusia.¹⁶ Hak individu yang dimiliki oleh masyarakat atas tanah termasuk ke dalam penggolongan hak asasi ekonomi atau *property rights* yakni hak untuk memiliki sesuatu, membeli dan menjualnya serta memanfaatkannya.¹⁷

Dalam realitas empiris harus diakui bahwa pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan selalu ada persoalan yaitu sulitnya menentukan nilai ganti rugi, alasannya karena pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP). Kemudian adanya calo tanah yaitu orang yang menjadi perantara dan memberikan jasanya untuk menguruskan sesuatu berdasarkan upah atau biasa disebut juga makelar tanah baik dari masyarakat maupun dari oknum pejabat, dan terbatasnya anggaran pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah sehingga sering memicu terjadinya konflik antara pemerintah dan masyarakat pemegang hak atas tanah yang dipicu oleh perbedaan permintaan harga ganti rugi tersebut.¹⁸ Dapat dilihat bahwa ganti rugi

¹⁶ Sri Haryono dkk, “*Kedudukan Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Analisis Substansi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan demi Kepentingan Umum)*”, Januari-Juni 2016, Fakultas Hukum UNS, dalam Jurnal Repertorium Volume III No. 1, hlm. 93.

¹⁷ C.S.T. Kansil, *Sekitar Hak Asasi Manusia Dewasa Ini*, Karya Unipres, Jakarta, 2003, hlm. 13.

¹⁸ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 183.

tidak sama dengan jual beli, namun agar supaya ganti kerugian itu dapat disebut adil maka sebaiknya dipegang suatu pedoman bahwa pemberian ganti kerugian tidak boleh membuat seseorang menjadi lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dibandingkan dengan semula.¹⁹ Untuk itu diperlukan komitmen yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar yang adil dan tidak menyengsarakan masyarakat, sehingga adanya keseimbangan antara kepentingan Pemerintah dan kebutuhan masyarakat dalam hal pengadaan tanah.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai upaya *progresif* atau kemajuan yang dibuat oleh pembuat Undang-Undang untuk mengatur bahwa ganti rugi harus layak dan adil maka diharapkan dapat memperbaiki pelaksanaan dari pengadaan tanah. Kemudian untuk Peraturan Pelaksanaannya dikeluarkanlah Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah beberapa kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, lalu dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, selanjutnya Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 dan kemudian terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Untuk melaksanakan Perpres tersebut di buatlah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Kebijakan pertanahan (*land policy*) senantiasa diarahkan demi meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan

¹⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 251.

mengutamakan hak-hak rakyat serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggung jawabkan.²⁰ Semua Peraturan tersebut diatas, diharapkan dapat menjadi landasan hukum dalam memperbaiki pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan di Indonesia dan dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Hal ini menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah dalam hal pemberian ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak sedangkan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pihak badan usaha swasta, dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh pihak yang berhak dengan badan usaha swasta.²¹

Berkaitan dengan hal itu ada prinsip dasar yang universal dalam pengambil alihan tanah oleh negara seperti dituliskan dalam artikel oleh Damang Averroes Al-Khawarizmi bahwa *“no private property shall be taken for public use without just and fair compensation”*.²² Maknanya adalah bahwa proses pengambil alihan dilakukan dengan kompensasi yang jujur dan adil. Akan tetapi prinsip tersebut dalam prakteknya sering terabaikan. Dalam hal ini pengadaan tanah yang dilaksanakan seharusnya dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.²³ Hal ini juga sejalan dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk

²⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 24.

²¹ Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Pasal 121 A).

²² Negara Hukum, <https://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-prinsip-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum.html>, diakses pada tanggal 12 Desember 2019 pukul 06.00 wib.

²³ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2018, hlm. 58.

Kepentingan Umum yang menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas-asas yaitu :²⁴

- a. Asas Kemanusiaan, yaitu asas dalam pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- b. Asas Keadilan, adalah asas yang memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik;
- c. Asas Kemanfaatan, adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara;
- d. Asas Kepastian, maksudnya memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak;
- e. Asas Keterbukaan, adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah;
- f. Asas Kesepakatan, adalah proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama;
- g. Asas Keikutsertaan, adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan;
- h. Asas Kesejahteraan, yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas;

²⁴ Lihat Penjelasan Atas UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- i. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan;
- j. Asas Keselarasan, maksudnya adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Selanjutnya tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, dan pelepasan tanah instansi.²⁵

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang akan dibahas dalam tesis ini adalah pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada ruas jalan Padang-Sicincin yang merupakan pembangunan jalan tol perdana di Sumatera Barat. Jalan tol adalah salah satu fasilitas umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional dimana penggunaannya diwajibkan membayar tol. TOL adalah kepanjangan dari kalimat “*Tax On Location*” yang berarti bahwa setiap pengendara mobil yang menggunakan jalan tertentu akan dikenakan biaya di tempat saat melewatinya.²⁶ Di Indonesia, jalan tol disebut juga sebagai jalan bebas hambatan yaitu suatu jalan yang dikhususkan untuk kendaraan bersumbu dua atau lebih (mobil, bus, truk) dan bertujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari satu tempat ke tempat lain dan penetapan tarif didasarkan pada golongan kendaraan.²⁷ Pembangunan jalan tol ini, merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional dan sebagai bagian dari jalan tol Trans Sumatera yang menghubungkan Padang dengan Pekanbaru

²⁵ Lihat UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 27 yang mengatur tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

²⁶ Pramudyana Agus Harlianto, *The Human Energy Company* (video sosialisasi jalan tol), Pekanbaru-Dumai, 2020.

²⁷ Wikipedia; https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_tol, diakses pada tanggal 9 Desember 2019, pukul 14.00 Wib.

sepanjang 254.8 kilometer dan sampai saat ini masih terkendala dengan hal pembebasan tanah.²⁸

Pada Ruas Padang-Sicincin (seksi I), Pengerjaan Pemancangan tiang ruas pertama kali proyek jalan tol Padang-Pekanbaru telah dilakukan pada bulan Februari 2018 sampai sekarang berjalan hampir lebih dari 2 (dua) tahun dan masih dalam tahap pengerjaan namun masalah pembebasan lahan karena persoalan harga atau ganti kerugian dan sengketa kepemilikan menjadi penyebab utama mengapa pembangunan jalan tol ini berjalan lambat. Dalam pembebasan lahan ini, terhadap masyarakat pemegang hak atas tanah diberikan imbalan berupa uang ganti kerugian yang berguna baginya untuk melanjutkan kehidupan dan mencapai kesejahteraan sosial ekonomi setelah tanahnya dibebaskan. Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, akan selalu timbul rasa tidak puas dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut, termasuk dalam kegiatan pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru ini. Dalam hal adanya perbedaan pada penetapan kompensasi atau ganti kerugian yang membuat para pihak tidak mencapai kata mufakat maka disitulah muncul permasalahan, disatu pihak pemegang hak atas tanah merasa dirugikan, dan di pihak lainnya yaitu pihak instansi yang membutuhkan tanah menyatakan bahwa anggaran yang dimintakan masyarakat tersebut tidak sesuai dengan apa yang telah dinilai oleh tim appraisal atau tim penilai independen.

Oleh karena itu setelah melalui tahapan musyawarah untuk mencapai kata mufakat tidak tercapai dan tidak membawa hasil maka jalan yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan ini adalah dengan cara penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri setempat yang disebut juga dengan konsinyasi. Penggunaan konsinyasi di Indonesia juga telah diterapkan di berbagai pembangunan daerah, contohnya dari pengadaan tanah proyek jalan tol Semarang-Solo di Kabupaten Semarang yang berakhir dengan penitipan ganti kerugian

²⁸ CNN Indonesia; <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190617201255-92-404045/pemerintah-pastikan-tol-padang-pekanbaru-tetap-dibangun>, diakses pada tanggal 10 Desember 2019 pukul 14.00 wib

melalui Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang, pembangunan jalan seksi 2 tol Cinere-Jagorawi (Cijago) yang konsinyasinya di titipkan pada Pengadilan Negeri Depok, proyek tol Bogor-Ciawi-Sukabumi (Bocimi), jalan tol Medan-Binjai dan lain-lain. Sementara itu, penggunaan konsinyasi untuk wilayah Sumatera Barat dilaksanakan pada pengadaan tanah proyek pembangunan *railbus* Duku-Bandara Internasional Minangkabau (BIM) yang berakhir dengan penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri Pariaman, proyek pembangunan jalur pengendalian banjir Batang Maransi-Batang Luruuh yang konsinyasinya pada Pengadilan Negeri Padang, dan yang sedang dibahas dalam tulisan ini yaitu pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada ruas jalan Padang-Sicincin.

Pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru ruas jalan Padang-Sicincin, lahan bermasalah yang dibahas terdapat pada *Station* (STA 0+000 sampai dengan STA 4+200) terkait harga yang ditetapkan tim *appraisal* (tim penilai independen) pada Kantor Jasa Penilai Publik Muttaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan (KJPP MBPRU) yang dinilai masyarakat sangat rendah bila dibandingkan dengan Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) tahun 2018. Masyarakat keberatan memberikan tanahnya karena pemberian ganti kerugian oleh pemerintah dianggap terlalu kecil untuk per satu meter tanahnya sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh tim *appraisal*. Hal itu dirasakan oleh masyarakat sebagai sesuatu hal yang jauh dari kelayakan dan keadilan sehingga masyarakat yang memiliki tanah mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Pariaman sebagai pemegang hak atas tanah.

Selanjutnya, oleh Pengadilan Negeri Pariaman dengan putusan Nomor 32/Pdt.G/2018/PN-Pmn tanggal 31 Juli 2018 telah menolak gugatan tersebut dan menyatakan keberatan para pemohon tidak dapat diterima atau *NO (Niet Ovankalijke Verklaard)*. Kemudian atas Putusan Pengadilan tersebut, para pihak Pemohon tidak mengajukan upaya hukum kasasi sehingga Putusan Pengadilan Negeri Pariaman telah *inkracht* dan merupakan Putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Karena pembangunan harus segera

dilaksanakan walaupun pemilik hak atas tanah tidak menyetujui perihal ganti kerugian tersebut maka instansi dari pengelola proyek menggunakan mekanisme konsinyasi pada Pengadilan Negeri Pariaman untuk menyelesaikan permasalahan ganti kerugian ini.

Dalam hal ini Pemerintah mengambil langkah cepat untuk melakukan Pembangunan dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Namun pada kenyataannya, konsinyasi yang dilakukan oleh pemerintah / instansi yang membutuhkan tanah merupakan pengambilalihan lahan atau tanah secara paksa dan bagi mereka yang tidak sepakat yang telah menempuh jalur hukum. Begitu juga dalam pelaksanaan pembayaran ganti kerugian yang belum sepenuhnya terlaksana akan tetapi tanah yang dipermasalahkan telah digunakan dan dibangun demi kepentingan umum.

Dapat dilihat bahwa ada persoalan-persoalan hukum yang timbul akibat dari pengadaan tanah ini sehingga dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan pembangunan. Kesenjangan antara *das sollen* sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan *das sein* berupa kenyataan yang terjadi di lapangan.²⁹ Sehubungan dengan uraian diatas maka dilakukanlah penelitian terkait ganti kerugian tanah dimana tesis ini diberi judul **“Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Padang-Pekanbaru Sebagai Kepentingan Umum”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah maka penelitian dalam tesis ini akan mengkaji permasalahan-permasalahan diantaranya adalah :

1. Bagaimanakah proses penilaian dan penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada Ruas Jalan Padang-Sicincin?
2. Bagaimana proses pengajuan keberatan terhadap penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian di Pengadilan Negeri Pariaman?

²⁹ Maria S.W. Sumardjono, *supra* (lihat catatan kaki nomor 11), hlm. 100.

3. Bagaimana pelaksanaan penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada Ruas Jalan Padang-Sicincin?

C. Tujuan Penelitian

Bahwa maksud dan tujuan penulisan tesis ini dirumuskan secara deklaratif, dan merupakan pernyataan-pernyataan tentang apa yang hendak dicapai dengan penulisan tesis tersebut.³⁰ Peneliti sendiri juga mengharapkan bagi yang membaca tulisan ini mendapatkan pengetahuan dan dapat melihat gambaran secara lengkap perihal penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru sebagai kepentingan umum. Berkaitan dengan permasalahan diatas maka maksud dan tujuan penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana proses penilaian dan penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada Ruas Jalan Padang-Sicincin.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses pengajuan keberatan terhadap penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian di Pengadilan Negeri Pariaman.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru pada Ruas Jalan Padang-Sicincin.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat bagi pembangunan hukum Indonesia dan memberikan kontribusi dalam menjadikan hukum sebagai sarana guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, baik secara teoritis maupun secara praktis. Kegunaannya adalah sebagai berikut:

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, UI-Press, Jakarta, 2015, hlm. 119.

1. Secara teoritis, tesis ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum dalam bidang Hukum Administrasi Negara, Hukum Agraria, dan khususnya dalam bidang hukum pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol untuk kepentingan umum.
2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan kontribusi kepada pihak-pihak penyelenggara pembangunan, praktisi dan masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaan dan penerapan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol sebagai kepentingan umum melalui penitipan ganti kerugian pada Pengadilan di Indonesia serta dapat memberikan pedoman dalam menentukan jenis kepentingan umum dalam peraturan tentang pengadaan tanah.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis untuk menyusun tesis merupakan penelitian ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan dimana tesis merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar di Pasca Sarjana dan merupakan latihan bagi calon sarjana dalam proses penelitian ilmiah yang dapat membuktikan tentang kesanggupannya dalam berpikir secara ilmiah.³¹ Dalam penelitian-penelitian terkait dengan pengadaan tanah telah banyak dilakukan, namun bahasan dan ulasanya berbeda dengan penelitian tesis yang dilakukan ini dimana judul **“Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Padang-Pekanbaru Sebagai Kepentingan Umum”** sudah ada terkait dengan informasi dan penelusuran kepustakaan di Magister Kenotariatan dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas serta tesis yang dipublikasikan di internet namun objeknya berbeda. Memang ada ditemukan penelitian sebelumnya yang hampir mempunyai kesamaan dengan judul yang diteliti penulis, namun permasalahan dan bidang kajiannya berbeda, diantaranya

³¹ S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Cet. 14, Bumi Aksara, Jakarta, 2014.

yaitu : Risse Seprima;³² Putri Nirwana;³³ Yulizar Yakub;³⁴ Hengki Andora;³⁵. Dari hasil penelusuran kepustakaan, dapat ditemukan beberapa penelitian lain yang mendekati judul penelitian ini, diantaranya adalah :

1. Tesis Muhammad Fadli, mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas tahun 2018, melakukan penelitian dengan judul “Pengakuan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Diatas Tanah Bekas Hak Barat Di Sumatera Barat”. Adapun permasalahan penelitian yang dikaji dalam tesisnya adalah :³⁶

- a. Tentang bagaimana hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat.
- b. Tentang bagaimana pengakuan hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Pemerintah yang bukan kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat.
- c. Tentang bagaimana pengakuan hak ulayat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan oleh pihak swasta yang bukan kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat.

Dari hasil penelitiannya, Muhammad Fadli menyimpulkan bahwa pengakuan hak ulayat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat yang dilakukan pemerintah mengalami hambatan karena terjadi akibat ketidaktegasan pemerintah dalam hal perencanaan dan pelaksanaan pengadaan tanah, ganti kerugian yang tidak dipersiapkan, dan kurangnya pengakuan ulayat terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat oleh pemerintah. Kemudian pembangunan yang bukan untuk

³² **Risse Seprima**, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ampar-Padang Birik-Birik Kota Pariaman*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, 2014.

³³ **Putri Nirwana**, *Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Layang (Fly Over) Simpang Delapan Padang Panjang Sebagai Aset*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2013.

³⁴ **Yulizar Yakub**, *Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Sumatera Barat*, (Ringkasan Disertasi), Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2017.

³⁵ **Hengki Andora**, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Oleh Instansi Pemerintah (Interaksi Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Sistem Hukum Indonesia)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019.

³⁶ Lihat dalam Muhammad Fadli, *Pengakuan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Diatas Tanah Bekas Hak Barat Di Sumatera Barat*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, 2018.

kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat tidak terdapat masalah atau konflik dari pihak masyarakat hukum adat namun masalah yang timbul bukan pada tanah hak *erfpacht* nya melainkan dari tanah adat yang digunakan dalam pembangunan bukan untuk kepentingan umum itu.

Selanjutnya Muhammad Fadli juga melakukan penelitian pada perusahaan PT. Karya Agung Megah Utama yang cenderung mudah mendapatkan tanah karena mengakui adanya tanah ulayat nagari dan perusahaan juga memberikan kompensasi kepada masyarakat hukum adat nagari Lubuk Basung sebagai bentuk pengakuan terhadap tanah ulayat yang dimiliki oleh Nagari Lubuk Basung.³⁷ Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Muhammad Fadli terletak pada fokus penelitian yang secara khusus membahas tentang penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru.

- 2. Tesis Poppy Yulianti**, mahasiswi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas tahun 2018 dengan judul “Penggunaan Konsinyasi Untuk Penyelesaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Sumatera Barat”. Adapun pembahasan yang dikaji dalam tesisnya adalah :³⁸
- a. Tentang bagaimana penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan / atau besarnya ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
 - b. Tentang bagaimana penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.
 - c. Tentang 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.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Lihat dalam Poppy Yulianti, *Penggunaan Konsinyasi Untuk Penyelesaian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Padang, 2018.

Dari hasil penelitiannya ini, Poppy Yulianti berkesimpulan bahwa penggunaan konsinyasi dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dalam hal ketidaksetujuan terhadap ganti kerugian yang dihasilkan berdasarkan musyawarah, ada pihak yang tidak setuju tapi tidak mengajukan keberatan ke pengadilan, dan ada juga yang mengajukan keberatan ke pengadilan tapi tetap menolak ganti kerugian yang telah ditetapkan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kemudian dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, pelaksana pengadaan tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidakberadaan pihak yang berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa atau nama lainnya, selain itu diperlukan juga untuk diberitahukan melalui surat kabar baik daerah, nasional maupun media lainnya. Lalu Poppy juga berpendapat bahwa ketidaktahuan keberadaan penerima ganti kerugian dapat menyebabkan pengendapan uang konsinyasi pada kas Panitera dalam jangka waktu yang tidak ditentukan karena tidak ada peraturan perundang-undangan dan pengaturan pelaksana lainnya yang mengatur berkenaan dengan jangka waktu penyimpanan uang konsinyasi. Selain itu dapat menyebabkan ambiguitas dari tidak diketahuinya keberadaan penerima ganti kerugian, sehingga pengadilan tidak mau menerima atau mengembalikan berkas yang didaftarkan.

Selanjutnya Poppy Yulianti juga berpendapat untuk objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan atau dipersengketakan kepemilikannya atau diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan bank, pada intinya tidak menjadi permasalahan dalam praktiknya, akan tetapi akan muncul permasalahan dimana objek pengadaan tanah tersebut masih dalam sengketa keluarga yang menyebabkan kesalahan interpretasi di proses pengadilan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Poppy Yulianti terletak pada subjek, objek penelitian dan pembahasan permasalahan.³⁹

Dari uraian diatas, penelitian tesis yang dilakukan ini merupakan penelitian yang berbeda dalam perspektif analisis permasalahannya, akan tetapi jika terdapat penelitian yang sama tanpa sepengetahuan peneliti maka diharapkan penelitian ini dapat melengkapi hasil penelitian yang telah ada. Hal ini dapat dilihat dari Tabel Deskripsi Keaslian Penelitian Tesis sebagai berikut :

Tabel 1
Deskripsi Keaslian Penelitian

NO.	NAMA PENELITI	TEMUAN	PELUANG YANG TERBUKA	FOKUS PENELITIAN
1	Muhammad Fadli	Adanya pengakuan hak ulayat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum diatas tanah bekas hak barat (hak <i>erfpacht</i>) yang dilakukan pemerintah mengalami hambatan karena terjadi akibat ketidaktegasan pemerintah dalam hal perencanaan dan pelaksanaan pengadaan tanah, ganti kerugian yang tidak dipersiapkan, dan kurangnya pengakuan ulayat terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat oleh pemerintah	Belum ada dibahas mengenai ketentuan besaran pemberian kontribusi yang diberikan pihak perusahaan kepada masyarakat hukum adat terkait dengan pembangunan yang menggunakan tanah bekas hak barat.	Meneliti tentang bagaimana pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam pembangunan diatas tanah bekas hak barat (hak <i>erfpacht</i>)
2	Poppy Yulianti	Penggunaan Konsinyasi dalam pengadaan tanah menyebabkan	Biaya konsinyasi pada	Mengkaji dan membahas penggunaan

³⁹ *Ibid.*

		pengendapan uang konsinyasi pada kas Panitera dalam jangka waktu yang tidak ditentukan karena belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.	Pengadilan belum ada dibahas pada penelitian ini.	konsinyasi oleh instansi yang memerlukan tanah sehubungan dengan Pasal 42 ayat (1) dan (2) UU No. 2 Tahun 2012.
--	--	---	---	---

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis (*Theoretical Framework*)

Peneliti menyusun landasan teoretis untuk menjawab rumusan permasalahan di dalam penelitian yang digunakan sebagai pisau analisis untuk menganalisis data yang ditemukan, menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi terhadap persoalan yang diteliti. Teori yang digunakan ada 4 (empat) yaitu : (1) Teori Kepastian Hukum; (2) Teori Kemanfaatan; (3) Teori Keadilan; (4) Teori Kehendak.

a. Teori Kepastian Hukum

Penggunaan Teori Kepastian Hukum sangat penting dalam penelitian ini. Kepastian memiliki pengertian sebagai perihal (keadaan) pasti, ketentuan, ketetapan sedangkan hukum adalah peraturan, kaidah, atau keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim, jadi kepastian hukum bisa diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.⁴⁰ Kepastian Hukum secara normatif ditentukan ketika peraturan itu dibuat dan diundangkan karena mengatur secara jelas dan logis dalam arti tidak ada keraguan yang dapat menimbulkan pertentangan norma yang ada di dalam masyarakat itu. Tujuan hukum menurut L.J. van Apeldoorn adalah untuk

⁴⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring: <https://kbbi.web.id>., diakses pada tanggal 10 Juni 2012, pukul 10.00 Wib.

mempertahankan ketertiban masyarakat, hukum harus secara seimbang melindungi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat dan untuk menetapkan peraturan yang bersifat umum, rasa keadilan masyarakat sedikit banyaknya harus dikorbankan untuk mendapatkan kepastian hukum yang berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang konkret.⁴¹

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sistem norma yang menekankan pada apa yang seharusnya (*das sollen*) disertai dengan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku di masyarakat dan pelaksanaan dari aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴²

Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang konkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kemudian kepastian hukum berarti perlindungan hukum dimana para pihak yang bersengketa dapat dihindarkan dari kesewenangan penghakiman.⁴³ Selanjutnya Kepastian Hukum menurut Fenech M. Wantu dalam disertasinya dirumuskan sebagai :⁴⁴

1. Adanya kejelasan hukum artinya dapat mudah dimengerti rakyat;
2. Aturan hukum itu tidak bertentangan satu sama lain;
3. Aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku di luar kemampuan subjek hukum artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan;
4. Adanya pengakuan dari warga secara prinsipil terhadap aturan-aturan hukum;
5. Kepastian hukum dalam hal di pengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hukum dan tidak memihak dalam menerapkan aturan hukum.

⁴¹ H.P. Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, Cet. 1, Alumni, Bandung, 2014, hlm. 165.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *supra* (lihat catatan kaki nomor 45), hlm 34.

Berkaitan dengan hal diatas, dimana adanya aturan hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim terhadap kasus atau perkara yang telah diputuskan mempengaruhi kepastian hukum tersebut. Maka penggunaan teori kepastian hukum pada penelitian ini berguna untuk menjelaskan bagaimana proses pengajuan keberatan terhadap nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru dan pelaksanaan penitipan ganti kerugian sehubungan dengan penyelesaian ganti kerugian siapa yang berhak nantinya untuk menerima penggantian atas tanah, bangunan, maupun tanaman yang terdampak dari pembangunan jalan tol tersebut.

b. Teori Kemanfaatan (*utilitarianisme theory*)

Teori Kemanfaatan diprakarsai oleh Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa hukum adalah perintah penguasa sehingga hukum hanya ada dalam peraturan tertulis yang dibuat oleh penguasa negara. Teori ini meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan hukum yang berarti sebagai kebahagiaan (*happiness*) telah menghasilkan pembaharuan hukum (*legal reform*), *distingsi* (penilaian) moral tidak diderivasi oleh akal (*reason*), nafsu (*passion*), atau sentimen, adalah landasan paling akhir dari penilaian moral (*moral judgement*).⁴⁵ Dalam institusi pidana dan metode-metode penghukumannya dengan standar penilaiannya adalah apakah kebahagiaan terbesar bagi jumlah terbanyak telah diwujudkan secara maksimal. Baginya kebaikan adalah kebahagiaan dan kejahatan adalah kesusahan.⁴⁶ Hukum itu untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest people* (kebahagiaan yang terbesar bagi sebagian besar masyarakat), jadi bukan hanya untuk seorang penjahat yang berbahaya.⁴⁷ Serupa dengan Bentham, dalam teori Jhering yang berbasis ide manfaat menyatakan hanya apa yang dianggap berguna saja bagi bangsa itu yang dapat dipertimbangkan dan diterima

⁴⁵ Sukarno Aburaera, dkk, *Filsafat Hukum : Teori dan Praktik*, Cet.3, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 111.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

sebagai hukum, entah negara, masyarakat, maupun individu memiliki tujuan yang sama yakni memburu manfaat.⁴⁸

Kesesuaian tujuan sesungguhnya merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama yaitu kemanfaatan dimana hukum di satu sisi bertugas menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian, dan di sisi lainnya hukum memikul tugas untuk mengorganisir tujuan dan kepentingan individu agar terkait serasi dengan kepentingan orang lain.⁴⁹ Jadi penggunaan Teori Kemanfaatan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui manfaat yang diperoleh dan menemukan hakikat dari pelaksanaan penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru.

c. Teori Keadilan (*justice law*)

Teori Keadilan yang dianut oleh Socrates, Plato, Immanuel Kant, Hans Kelsen, Aristoteles, Gustav Radbruch dan John Rawls, yang dalam bahasa Inggrisnya disebut juga dengan *theory of justice* dan bahasa Belandanya disebut *theorie van rechtvaardigheid* digunakan dalam penelitian ini untuk menemukan hakikat dari ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru sebagai kepentingan umum. Keadilan dimaknakan sebagai sifat (perbuatan, perlakuan) yang adil. Teori keadilan juga mengkaji dan menganalisis tentang ketidakberpihakan, kebenaran, atau ketidaksewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya.⁵⁰ Menurut Aristoteles keadilan dalam arti umum berlaku bagi semua orang dan keadilan dalam arti khusus ditujukan pada orang-orang tertentu saja. Aristoteles juga membagi keadilan menjadi (1) keadilan distributif dengan prinsip kesetaraan yang proporsional (seimbang) dimana keadilan ini menuntut kesebandingan berdasarkan prestasi

⁴⁸ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 98.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 99.

⁵⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, Ed. 1, Cetakan ke-1, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 26.

dan jasa seseorang; dan (2) keadilan korektif yaitu keadilan yang menuntut adanya suatu persamaan dalam memperoleh prestasi atau sesuatu hal tanpa memperhitungkan jasa perseorangan seperti yang dijalankan oleh hakim dalam menyelesaikan perselisihan dan memberikan hukuman terhadap para pelaku kejahatan.⁵¹

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Plato yang menyatakan konsep tentang esensi keadilan dikaitkan dengan kemanfaatan yaitu sesuatu itu akan bermanfaat apabila sesuai dengan kebaikan yang merupakan substansi keadilan itu sendiri. Sedangkan menurut H.L.A Hart mengemukakan konsep keadilan bahwa individu mempunyai kedudukan yang setara antara satu dengan yang lainnya. Ditinjau dari perspektif keadilan menurut John Rawls yang menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle dan the principle of fair equality of opportunity* yang intinya bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. John Rawls dalam bukunya dengan judul *A Theory of Justice* mensyaratkan 2 (dua) prinsip keadilan sosial yaitu : (1) memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang; dan (2) mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik bagi mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁵² Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur masyarakat sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama seperti kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas, yang diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung.

Teori Keadilan dari John Rawls ini menyatakan bahwa pengorbanan demi kepentingan umum memang boleh, akan tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 28.

⁵² Muhammad Syukri Albani Nasution, dkk, *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*, Kencana, Jakarta, 2016, Cet.1, hlm. 318.

tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.⁵³ Hal ini terlihat dalam pengadaan tanah proyek jalan tol Padang-Pekanbaru dimana masyarakat yang melepaskan hak atas tanahnya wajib diberikan kompensasi yang adil oleh Pemerintah. Teori ini digunakan untuk menemukan hakikat atau substansi dari proses penilaian dan penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru ditinjau dari perspektif keadilan.

d. Teori Kehendak (*Wilstheorie*)

Pada penelitian ini, digunakan juga teori kehendak yang mana menurut Van Dunne, Teori kehendak adalah suatu perjanjian yang terjadi apabila ada persesuaian antara kehendak dan pernyataan dimana apabila terjadi ketidakwajaran maka kehendaklah yang menyebabkan terjadinya perjanjian tersebut.⁵⁴ Teori ini pada abad ke-19 sangat berpengaruh dan dipergunakan oleh Hakim untuk memutus suatu perkara di Pengadilan dan juga merupakan ajaran yang berkuasa (*heersende leer*) atau doktrin yang berlaku. Akan tetapi kelemahan teori ini adalah timbulnya kesulitan jika tidak ada kehendak yang sesuai dengan keinginan para pihak namun alternatif pemecahannya dapat dilakukan seperti :⁵⁵

- 1) Tetap mempertahankan teori kehendak, yakni menganggap hal itu terjadi apabila tidak ada persesuaian antara kehendak dan pernyataan namun salah satu pihak berhak mendapatkan ganti rugi yang diharapkannya.
- 2) Dengan tetap berpegang pada teori kehendak, hanya dalam pelaksanaannya kurang ketat yakni dengan menganggap bahwa kehendak itu ada.
- 3) Penyelesaiannya dengan melihat pada perjanjian baku (*standart contract*) yakni didasarkan pada ketentuan umum yang ada di dalam kontrak tersebut.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Salim HS, *Hukum Kontrak Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 41.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 42.

Teori ini sangat berperan jika pihak yang mengajukan penawaran dalam perjanjian menyatakan sesuatu yang berbeda dari apa yang dikehendaknya.⁵⁶ Dapat disimpulkan bahwa pada teori kehendak yang menentukan telah terjadinya suatu perjanjian adalah kehendak para pihak yang saling bertemu sehingga adanya kata sepakat dan kehendak ini patut dihormati. Apabila terjadi perbedaan antara pernyataan kehendak dengan kehendak yang dimaksud oleh salah satu pihak maka yang digunakan untuk menetapkan ada atau tidaknya kata sepakat adalah unsur kehendaknya.⁵⁷

Dalam musyawarah penetapan bentuk dan/atau besarnya nilai ganti kerugian pengadaan tanah yang dilakukan para pihak untuk mencapai kata sepakat atau kesepakatan sering terjadi ketidaksesuaian mengenai apa yang diinginkan dan apa yang dikehendaki oleh masing-masing pihak. Sehingga penggunaan teori kehendak dalam penulisan ini dapat dipakai untuk mengetahui apa saja kehendak masing-masing pihak dalam musyawarah ganti kerugian tersebut yang dilakukan antara masyarakat pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah.

2. Kerangka Konseptual (*Conceptual Framework*)

Kerangka konseptual dalam penelitian ini digunakan untuk memudahkan prosedur dan pemahaman nantinya, serta memberi batasan-batasan objek penelitian, sehingga perlu dikemukakan istilah maupun definisi operasional dan konsepsional dari judul peneliti tersebut yaitu :

1.) Batasan Konsepsional

a. Ganti Kerugian

Pengertian Ganti rugi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah uang yang diberikan sebagai penggantian kerugian atau pampasan. Namun dalam penelitian ini Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak

⁵⁶ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak & Perancangan Kontrak*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 37.

⁵⁷ Abi Asmana; <http://legalstudies71.blogspot.com/2017/10/teori-kehendak-wilstheorie.html?m=1>

dalam proses pengadaan tanah (Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012). Kemudian menurut Sudikno, pengertian “ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut, dengan kata lain bahwa “ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah”.⁵⁸

b. Pengadaan Tanah

Pengertian Pengadaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, cara, perbuatan mengadakan, menyediakan, dan sebagainya. Jadi pada penelitian ini pengadaan tanah dimaknai dengan proses menyediakan tanah. Definisi Pengadaan Tanah dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

c. Kepentingan Umum

Pengertian “kepentingan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah (1) keperluan; kebutuhan; dan (2) interes; sedangkan “umum” artinya (1) mengenai seluruhnya; secara menyeluruh; (2) untuk orang banyak; siapa saja; (3) khalayak ramai; (4) tersiar kemana-mana; sudah diketahui orang banyak. Menurut Zainul Bahry dalam bukunya menyebutkan bahwa Kepentingan Umum berasal dari istilah umum yang artinya sesuatu hal yang berhubungan dengan orang banyak.⁵⁹ “Umum” disebut juga *public* atau *social, general, common* atau *collective*, sedangkan istilah “kepentingan” atau “*purpose*” sering juga disebut dengan *need, necessity, interest, function, utility* atau

⁵⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, dalam (Aristya Windiana Pamuncak' *Perbandingan Ganti Rugi dan Mekanisme Peralihan Hak Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*: Maret 2016, Jurnal Law and Justice Vol. 1 No. 1)

⁵⁹ Zainul Bahry, *Kamus Umum Khususnya Bidang Hukum & Politik*, Angkasa, Bandung, 1996, hlm. 345.

use.⁶⁰ Jadi kepentingan umum dimaknai sebagai keperluan seluruh masyarakat. Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

d. Penitipan ganti kerugian (Konsinyasi)

Penitipan Ganti Kerugian yang lebih dikenal dengan sebutan Konsinyasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata konsignasi ditulis kemudian menjadi Konsinyasi yang artinya adalah (1) larangan bagi tentara untuk meninggalkan kesatrian (dalam keadaan siaga); (2) larangan meninggalkan tempat kerja karena harus siap bertugas sewaktu-waktu atau harus menyelesaikan tugas yang mendesak; (3) berkumpulnya sejumlah petugas di suatu tempat untuk menggarap pekerjaan secara intensif serta tidak dibenarkan meninggalkan tempat kerja selama kegiatan berlangsung; (4) penitipan uang kepada pengadilan (misalnya apabila penagih utang menolak menerima pembayaran); (5) penitipan barang dagangan kepada agen atau orang untuk dijualkan dengan pembayaran kemudian; jual titip. Konsinyasi yang dalam Kamus Hukum bahasa latinnya adalah *consignatio* yang berarti penitipan uang pada Pengadilan Negeri untuk membayar atau melunasi hutang kepada kreditur dan penitipan tersebut memerlukan persetujuan Hakim, serta pengiriman barang-barang kepada komisioner agar dijualkan atas nama sendiri dengan tanggungan pemberi perintah.⁶¹

2.) Batasan Operasional

a. Ganti Kerugian

⁶⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 68.

⁶¹ Zainul Bahry, *Op. Cit.*, hlm. 147.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.⁶² Dalam hal bentuk ganti kerugian terhadap tanah ulayat kepunyaan masyarakat hukum adat⁶³ yaitu ulayat Nagari, ulayat Suku dan ulayat Kaum, dapat berupa penggantian tanah kepunyaan bersama, bangunan, sarana ke sumber daya alam tempat pemenuhan kebutuhan sehari-hari ataupun bentuk lainnya yang disepakati. Adapun Pihak yang Berhak yang mendapat ganti kerugian adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

b. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam rangka pelayanan publik, sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pihak Swasta (bukan kepentingan umum) bisa langsung dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh pihak yang berhak dengan badan usaha swasta.⁶⁴ Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta mengedepankan prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 dan hukum tanah Nasional.

c. Kepentingan Umum

Dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, kepentingan umum dimaksudkan adalah kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan, mencakup pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri, perumahan dan kesehatan rakyat, peribadatan, pusat kehidupan

⁶² Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

⁶³ Kurniawarman, *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik, Penyimpangan Konversi Hak Tanah di Sumatera Barat*, Andalas University Pers, Padang, 2006, hlm. 58.

⁶⁴ Bahan Kuliah DR. Kurnia Warman untuk S2 Unand kelas kerjasama Kejaksaan dalam bidang studi Pengadaan Tanah, 2019.

masyarakat, sosial, kebudayaan, pengembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, industri, transmigrasi dan pertambangan.⁶⁵

d. Penitipan Ganti Kerugian (Konsinyasi)

Pengertian penitipan dalam hukum perdata adalah seseorang yang menerima barang dengan syarat akan menyimpannya dan akan mengembalikan barang tersebut dalam keadaan semula sedangkan penitip barang adalah tindakan menitipkan barang dengan sukarela karena sepakat bertimbal-balik antara pihak penitip dan penerima titipan.⁶⁶

Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Penitipan ganti kerugian yang dimaksud adalah uang yang dititipkan oleh Instansi yang membutuhkan tanah dan diserahkan ke Pengadilan Negeri di wilayah tempat objek pengadaan tanah tersebut berada. Metode konsinyasi terdapat dalam Pasal 42 yang menyatakan bahwa penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri terjadi dikarenakan oleh :

- 1.) Pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah.⁶⁷
- 2.) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya.⁶⁸
- 3.) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian :⁶⁹
 - a. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - b. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - c. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
 - d. Menjadi jaminan bank.

⁶⁵ Muwahid, "Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan", September 2015, AL HIKMAH Jurnal Studi Keislaman, Volume 5, Nomor 2.

⁶⁶ M. Marwan & Jimmy P, 2009, *Kamus Hukum Dictionary Of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, hlm. 503.

⁶⁷ Lihat pasal 42 ayat (1) UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁶⁸ *Ibid.*, ayat (2).

⁶⁹ *Ibid.*

G. METODE PENELITIAN

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke” dan dirumuskan sebagai suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian (logika) atau suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan maupun cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.⁷⁰ Metodologi juga berperan untuk menambah kemampuan peneliti dalam melaksanakan penelitian secara lebih baik, meneliti hal yang belum diketahui, kemungkinan melakukan penelitian interdisipliner ataupun memberikan pedoman dalam mengorganisasikan dan mengintegrasikan pengetahuan mengenai masyarakat.⁷¹ Hal ini mencerminkan bahwa Metode penelitian merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, maka urutan Metode penelitian dimulai dari pengumpulan data sampai pada analisis data yang dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah ilmiah sebagai berikut :

1. Sifat Penelitian dan Metode Pendekatan

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris (*sociolegal research*). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁷²

Pendekatan yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan permasalahan diatas sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum dengan melihat suatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.⁷³ Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu dengan memaparkan hasil penelitian yang detil tentang permasalahan yang telah diuraikan diatas, serta kendala

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 7.

⁷² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hlm. 134.

⁷³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenamedia Group, Cet. 9, Jakarta, 2016, hlm. 35.

yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut. Untuk memperjelas analisa, peneliti akan menggunakan beberapa metode pendekatan, yaitu :

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dalam metode ini, peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁷⁴ Penelitian pada tesis ini dilakukan dengan meneliti aturan-aturan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan oleh peneliti yang tidak beranjak dari aturan hukum yang ada beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu pengetahuan.⁷⁵
- c. Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.⁷⁶

2. Jenis dan Sumber data

- a. Jenis data pada penelitian ini berasal dari data primer dan data sekunder.
 - 1.) Data primer merupakan data yang berasal dari lapangan yang diperoleh dari para responden yaitu orang atau sekelompok masyarakat yang memberikan jawaban

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 137.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 177.

⁷⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *supra* (lihat catatan kaki nomor 52), hlm. 23.

terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti sedangkan Data sekunder dalam penelitian ini merupakan data yang tingkatannya kedua bukan yang utama.⁷⁷

2.) Data sekunder merupakan data yang telah dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan fenomena yang sedang dihadapi dan data ini dapat dengan mudah ditemukan misalnya literatur, artikel, jurnal, dan situs internet yang terkait dengan penelitian.

b. Sumber data, berasal dari dokumen terutama bahan-bahan hukum yaitu:

1.) Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma atau kaedah dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Dasar, Peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a. UUD 1945;
- b. Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
- c. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- d. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata;
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- f. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya;
- g. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- h. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 25.

- i. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- j. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial;
- k. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- l. Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
- m. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- n. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- o. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- p. Peraturan Presiden Nomor 99 tahun 2014 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- q. Peraturan Presiden Nomor 30 tahun 2015 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- r. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- s. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur;

- t. Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol Di Sumatera;
- u. Peraturan Presiden Nomor 102 Tahun 2016 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- v. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- w. Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- x. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional;
- y. Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2018 tentang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- z. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- aa. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- ba. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;

ca. 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;

- 2.) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mengikat, namun memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya rancangan undang-undang, buku-buku yang membahas tentang hukum agraria, hasil penelitian tentang pengadaan tanah, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum tentang tanah, jurnal hukum, teori-teori dan pendapat ahli hukum, media cetak, internet, televisi, dan lain-lain.
- 3.) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, *indeks* kumulatif dan seterusnya.⁷⁸

3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Adapun alat pengumpulan data yang dilakukan peneliti adalah studi dokumen (bahan pustaka) yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan “*content analysis*”.⁷⁹ Contohnya adalah bahan hukum dari buku-buku, peraturan perundangan-undangan, atau data-data tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan. Dan untuk mengumpulkan data primer, peneliti melakukan metode wawancara (*interview*) dengan terlebih dahulu menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang terstruktur selanjutnya satu persatu diperdalam dengan cara mengorek keterangan lebih lanjut dari responden dan narasumber.⁸⁰ Selanjutnya melakukan pengamatan secara langsung di lapangan (*observasi*) dengan memperhitungkan beberapa faktor yakni masalah yang akan

⁷⁸ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 52.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.21.

⁸⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 227.

diteliti atau diamati, karakteristik pihak yang diamati mencakup faktor ekonomi, politik, kebudayaan khusus, normatif dan seterusnya.⁸¹

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini antara lain dengan pemeriksaan data (*editing*) yakni proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, dan informasi yang telah dikumpulkan oleh pencari data.⁸² Kemudian dilakukan penandaan data (*coding*) yang merupakan pemberian kode atau tanda tertentu pada jawaban-jawaban responden setelah diedit yang gunanya untuk memudahkan pekerjaan analisis data. Dapat disimpulkan bahwa semua data yang telah dikumpulkan, dianalisis dengan cara *deskriptif kualitatif* yaitu menjelaskan, menggambarkan, dan menganalisa data yang ada tentang pelaksanaan prinsip keadilan pada penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi jalan tol Padang-Pekanbaru, dan dihubungkan dengan studi kepustakaan yaitu terdiri dari data yang berupa dokumen yang telah dikumpulkan dalam penelitian, dihubungkan dengan teori-teori yang digunakan sesuai dengan kerangka teoritik yang terdapat dalam penelitian ini. Proses analisis terhadap data dilakukan selama dan pasca pengumpulan data.⁸³

Setelah itu dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang ada diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan 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. Selanjutnya peneliti dapat menarik suatu kesimpulan dengan metode deduktif, yaitu metode yang memberikan gambaran secara umum terlebih dahulu mengenai objek penelitian yang nantinya akan ditarik suatu kesimpulan akhir sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dan menuangkannya

⁸¹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁸² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 168.

⁸³ Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm. 22.

dalam bentuk kalimat-kalimat, sehingga hasil analisa tersebut menjadi suatu karya tulis yang berbentuk karya ilmiah yaitu tesis.

