

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria, dengan demikian tanah yang diatur oleh hukum agraria itu adalah tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi.

Kata Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan.¹

Tanah merupakan kedudukan yang terpenting dalam kehidupan manusia, maka dari itu sumber kehidupan manusia mempunyai tiga unsur, yaitu sandang, pangan dan papan. Kebutuhan akan tanah ini termasuk kedalam unsur papan yang merupakan tempat tinggal bagi manusia dan selain itu juga menjadi sumber penghidupan atau sebagai mata pencaharian untuk manusia, seperti dalam bidang pertanian, perkebunan, peternakan dan lainnya.

Kepemilikan tanah merupakan sebuah Hak Asasi Manusia yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Dalam hukum internasional, perlindungan hukum hak milik diatur dalam DUHAM

¹ Arba, "Hukum Agraria Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 7

(Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 25 ayat (1), dan Pasal 30 yang selanjutnya disebut DUHAM, sedangkan dalam hukum nasional perlindungan hukum hak milik ini diatur dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD RI 1945 Pasal 28 H ayat (4) dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Selain manusia, tanah ini juga dibutuhkan dan diperlukan oleh negara, untuk pengelolaannya diambil alih langsung oleh pemerintah yang digunakan untuk pembangunan yang bertujuan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Hal ini dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.²

Tanah juga memiliki fungsi, antara lain fungsi sosial yang diatur dalam Pasal 6 UUPA, yaitu bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, bukan berarti pemilik tanah dapat menyalahgunakan haknya yang tanpa memperhatikan kepentingan orang lain, dalam hal ini untuk mewujudkan pembangunan bagi kepentingan umum.

² Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 75

Apabila hak milik atas tanah telah memiliki fungsi sosial, maka hak atas tanah tersebut dapat dicabut.

Seiring dengan tuntutan perkembangan, keperluan tanah untuk pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh swasta, semakin meningkat pesat sehingga diperlukan campur tangan Negara agar rakyat yang punya tanah terlindungi.

Kondisi ini diperparah dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat dan juga meningkatnya kebutuhan penduduk, yang tidak mampu diimbangi dengan suplai tanah karena tanah yang tersedia tidak berubah, sehingga menimbulkan konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah.³

Salah satu upaya dalam melaksanakan pembangunan yang tertuang dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan oleh Pemerintah adalah pembangunan bagi kepentingan umum.

Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengutamakan prinsip-prinsip yang terkandung didalam UUD RI 1945, Hak Asasi Manusia dan hukum tanah nasional.⁴

Landasan yuridis pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu kepada ketentuan dalam Pasal 18 UUPA yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan

³ Bernhard Limbong, “*Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*”. Margaretha Pustaka, Jakarta. 2017. hlm 4-5.

⁴ Agus Jatmiko. “*Cara Mudah Memahami Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*”, Primaprint. Jakarta. 2015. hlm 1.

memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”⁵

Pembangunan bagi kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah melalui mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang selanjutnya disebut Undang-undang Pengadaan Tanah menjelaskan bahwa:

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”⁶

Kemudian Pasal 1 angka 6 Undang Undang Pengadaan Tanah menjelaskan tentang Kepentingan Umum yaitu:

“Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”⁷

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah. Pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri, baik yang akan digunakan untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta.

⁵ Penjelasan Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria

⁶ Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Pengadaan Tanah

⁷ Penjelasan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri.

Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah manapun. Semakin maju masyarakat semakin banyak diperlukan tanah - tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika kepentingan pribadi berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan.⁸

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:

- 1). Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 2). Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- 3). Rencana Strategis;
- 4). Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.⁹

Sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Di satu sisi, pihak pemerintah atau dalam hal ini sebagai penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk

⁸ Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Perbandingan Antara Malaysia dan Indonesia).", Jurnal Hukum, Nomor Edisi Khusus, Volume 18 Oktober 2011, hlm 189

⁹ Agus Surono, "Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol di Kabupaten Kendal.", Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, ISSN 1410-5632 Vol. 17 No. 4, Desember 2017, hlm 395.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan.

Pihak Masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena rakyat atau masyarakat memiliki lahan yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan lahan atau tanah sebagai sumber penghidupan.¹⁰

Pada Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo setelah dilantik menjadi Presiden Indonesia pada tanggal 20 Oktober 2014 melakukan pembangunan secara masif di bidang infrastruktur, salah satunya adalah pembangunan jalan tol di Pulau Sumatera sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera dan Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 100 tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) huruf u dan v Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 yaitu dalam rangka mempercepat pembangunan Jalan Tol di Sumatera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, dilakukan pengusahaan 24 (dua puluh empat) ruas Jalan Tol yang disebutkan, yaitu :

1. Ruas Jalan Tol Pekanbaru – Bangkinang – Payakumbuh – Bukittinggi;
2. Ruas Jalan Tol Bukittinggi – Padang Panjang – Lubuk Alung – Padang.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf u dan v Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 maka dapat disimpulkan bahwa 2 (dua) ruas Jalan Tol tersebut menghubungkan antara Padang dengan Pekanbaru

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, *“Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi”*, Cetakan I, Kompas, Jakarta, 2001, hlm 32.

sehingga disebut sebagai Jalan Tol Padang – Pekanbaru. Jalan Tol Padang - Pekanbaru merupakan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dikerjakan sepanjang 254,8 km dengan pembangunannya dibagi menjadi 6 seksi yaitu:

1. Seksi Padang - Sicincin sepanjang 28 km;
2. Seksi Sicincin - Bukittinggi sepanjang 41 km;
3. Seksi Bukittinggi - Payakumbuh sepanjang 36 km;
4. Seksi Payakumbuh - Pangkalan sepanjang 43 km;
5. Seksi Pangkalan - Bangkinang sepanjang 56 km;
6. Seksi Bangkinang - Pekanbaru sepanjang 38 km.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang – Pekanbaru ini dimulai dari pelaksanaan *groundbreaking* oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 9 Februari 2018 setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 620-80-2018 Tanggal 15 Januari 2018 tentang Pengadaan Tanah Jalan Tol Padang – Lubuk Alung – Padang Panjang – Bukittinggi Ruas Padang – Sicincin Sepanjang 4,2 km.

Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur tanggal 15 Januari 2018, 2 (dua) tahun kemudian Gubernur Sumatera Barat kembali mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 620-256-2020 tanggal 26 Maret 2020 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Padang - Pekanbaru Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 dengan luas lahan ± 281,05 ha di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat, sehingga untuk Tahap Pelaksanaan Pengadaan

Tanah Jalan Tol Padang-Pekanbaru telah dikeluarkan 2 (dua) Surat Keputusan Gubernur dengan total panjang 36,6 Km.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Pengadaan Tanah menyatakan: “Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi.”

Terkhusus untuk Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat tanggal 26 Maret 2020 terdapat gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara oleh masyarakat yang tanahnya terkena lokasi Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Padang - Pekanbaru yang digugat oleh Hartono Widjaja, Buyung, John dan Hata (Buyung CS) dengan register perkara Nomor : 8/G/PU/2020/PTUN.PDG.

Adapun alasan gugatan yang diajukan oleh para penggugat salah satunya adalah tidak pernah dilibatkan, dan atau diberitahu dan atau mendapat sosialisasi akan adanya rencana Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Padang - Pekanbaru Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 dengan luas lahan ± 281,05 ha di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat dan bahwa penggugat telah menyampaikan keberatan dan peninjauan kembali atas Surat Keputusan Gubernur

Sumatera Barat tentang Penetapan Lokasi Pegadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru tanggal 26 Maret 2020 tetapi tidak ditanggapi oleh tergugat.

Adapun Petitum dalam gugatan adalah memerintahkan tergugat untuk menunda pelaksanaan objek sengketa yaitu Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang Penetapan Lokasi Pegadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru tanggal 26 Maret 2020 hingga mempunyai putusan berkekuatan hukum tetap dan menyatakan batal atau tidak sah dan mewajibkan tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang Penetapan Lokasi Pegadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 dengan luas lahan \pm 281,05 ha di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat tanggal 26 Maret 2020.

Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang dalam gugatan ini adalah Majelis Hakim mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian, menyatakan batal Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat tentang Penetapan Lokasi Pegadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 dengan luas lahan \pm 281,05 ha di Kabupaten Padang Pariaman, Provinsi Sumatera Barat tanggal 26 Maret 2020 sebatas pada atas nama Para Penggugat yaitu Buyung Cs dan Majelis Hakim menolak untuk menunda pelaksanaan Pegadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru Seksi

Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dalam penyusunan tesis yang berjudul **“Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600 (Studi Putusan Nomor : 8 /G/PU/2020/PTUN.PDG).”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana prosedur terhadap Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600?
2. Bagaimana pertimbangan Hakim dalam Putusan Nomor: 8/G/PU/2020/PTUN.PDG?
3. Bagaimana akibat hukum terhadap Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang – Pekanbaru Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 setelah keluarnya Putusan Hakim PTUN Padang Nomor: 8/G/PU/2020/PTUN.PDG?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui prosedur terhadap Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600;
2. Untuk mengetahui analisa hakim terhadap Putusan Nomor: 8/G/PU/2020/PTUN.PDG;
3. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Padang – Pekanbaru-Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang sepanjang 32,4 Km, STA 4+200 - STA 36+600 setelah dikeluarkannya Putusan Hakim PTUN Padang Nomor: 8/G/PU/2020/PTUN.PDG;

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangsih keilmuan terkait Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600 (Studi Putusan Nomor : 8 /G/PU/2020/PTUN.PDG);

2. Secara Praktis

Penelitian ini memberikan manfaat praktis bagi masyarakat khususnya di bidang pengadaan tanah untuk mengetahui Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi

Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600 (Studi Putusan Nomor : 8 /G/PU/2020/PTUN.PDG) secara khusus.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan dan informasi, belum terdapat penelitian mengenai “Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600 (Studi Putusan Nomor : 8 /G/PU/2020/PTUN.PDG).”tetapi terdapat tesis yang meneliti terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu:

1. Tesis yang disusun oleh Debby Khristina pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, pada tahun 2020 dengan judul “Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru Sebagai Kepentingan Umum ”.

Rumusan Masalah:

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

2. Tesis yang disusun oleh Annisa Burhan pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Andalas, pada tahun 2020 dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Padang - Pekanbaru di Nagari Kasang Kabupaten Padang Pariaman .

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang - Pekanbaru di Nagari Kasang, Kabupaten Padang Pariaman?
- b. Bagaimana pelaksanaan musyawarah penentuan bentuk dan besar ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang - Pekanbaru di Nagari Kasang, Kabupaten Padang Pariaman ?
- c. Bagaimana penyelesaian sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Padang - Pekanbaru di Nagari Kasang, Kabupaten Padang Pariaman ?

d. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk

melakukan sesuatu. Setiap teori, sebagai produk ilmu, tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem.¹¹

Teori merupakan hal yang dapat dijadikan landasan terhadap fakta-fakta yang dihadapkan, sehingga terlihatlah benar atau tidaknya suatu permasalahan. Komunitas perkembangan ilmu hukum selain tergantung kepada metodologi aktivitas penelitian dan imajinasi sosial dengan ditentukan oleh teori. Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pernyataan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum mauopun hukum positif dengan menggunakan metode sintetis. Dikatakan secara kritis karena pernyataan-pernyataan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.¹²

Menurut M. Solly Lubis, Kerangka Teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹³ Teori ibarat sebuah pisau analisis untuk membedah dan mencari jawaban dari rumusan masalah dalam tesis penulis serta memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum dan memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibahas.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.2012, hlm 4.

¹² *Ibid*, hlm 87

¹³ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80

Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan, sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pedoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah, dalam penulisan ini penulis menggunakan 3 (dua) teori yaitu:

a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sangat dibutuhkan dalam masyarakat demi tegaknya ketentuan dan keadilan, ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan bermasyarakat, dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keberadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana kekacauan sosial.¹⁴

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yang pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁵

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta. 2006, hlm 76.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta.2008,hlm 158.

Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok, maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.¹⁶ 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 bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁷

Kajian teori kepastian hukum dalam tesis ini adalah menjalankan Putusan Pengadilan nomor : 8/G/PU/2020/PTUN.PDG yaitu melakukan Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600 setelah dikeluarkannya Putusan khususnya terhadap para penggugat.

b. Teori Penegakan Hukum

Menurut Jimly Ashiddiqie (dalam John Thamrun, 2016:21) menyatakan penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Sisi – Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2003, hlm 25.

¹⁷ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2010, hlm 59.

kehidupan bermasyarakat serta bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.¹⁸

Penegakkan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concerto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹⁹

Berkaitan dengan penegakan hukum, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaedah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Diartikan oleh Roscoe

¹⁸ John Thamrun, *Perselisihan Prayudisial*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm 21.

¹⁹ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 292.

Pound, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).²⁰

Menurut Soerjono Soekanto, ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu :

1. Faktor hukum itu sendiri, yang dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang -undang saja;
2. Faktor penegak hukum, yaitu para pihak yang membentuk maupun menepakan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yaitu hasil karya cipta, rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan juga merupakan tolak ukur dari efektivitas penegakkan hukum.²¹ Kaitan teori penegakan hukum dalam tesis ini adalah menganalisis pertimbangan hakim dalam mengeluarkan Putusan Nomor : 8/G/PU/2020/PTUN.PDG sehingga menjadi putusan yang harus ditegakkan dan dari kelima faktor yang disampaikan oleh Soerjono Soekanto akan dianalisis faktor masyarakat setelah

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm 4.

²¹ *Ibid*, hlm 8.

dikeluarkannya Putusan Pengadilan dalam hal ini para penggugat yang mengajukan keberatan ke Pengadilan.

c. Teori Keadilan

Plato mengkualifikasikan keadilan dalam tiga hal yaitu :²²

1. Suatu karakteristik atau “sifat” yang terberi secara alami dalam diri tiap individu manusia;
2. Keadilan memungkinkan orang mengerjakan pengkoordinasian (menata) serta memberi batasan mengendalikan pada tingkat “emosi” mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat ia bergaul; dengan demikian,
3. Keadilan merupakan hal yang mungkin manusia menjalankan kodrat kemanusiaannya dalam cara yang utuh dan semestinya.

Menurut Suteki dan Galang Taufani, untuk mewujudkan keadilan masyarakat harus dikembalikan pada struktur aslinya, domba sebagai domba, penggembala sebagai penggembala. Tugas ini adalah tugas negara untuk menghentikan perubahan .dengan demikian keadilan bukan mengenai hubungan antara individu dan negara. Bagaimana individu melayani negara.²³

Keterkaitannya dengan kontribusi filosof yang menerbitkan *Rhetoric, politic, dan Nichamachean ethic*, juga melengkapi beberapa

²² Herman Bakir, *Filsafat Hukum Desain Dalam Arsitektur Kesejarahan*, Cet. 1, Rafika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 177.

²³ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm 99.

abstraksi lainnya tentang kualifikasi keadilan dapat dikualifikasikan kedalam dua model yaitu:

1. Keadilan distributif (keadilan legislatif)

Pada prinsipnya diterapkan dalam perindustrian kemartabatan, kesejahteraan serta sebagai aset yang dapat dibagi-bagikan kepada masyarakat, dan ini semua dapat dibagikan kepada semua bagian masyarakat terkait, baik dalam cara-cara seimbang maupun yang tidak seimbang. Kesetimbangan-kesetimbangan harus diperlakukan secara setimbang, sebaliknya ketidaksetimbangan harus diperlakukan tidak setimbang. Keadilan dalam pengertian distributif akan mengarah pada proporsi, berlawanan dengan disproporsi yang mengkarak teristik ketidakadilan.

2. Keadilan korektif (keadilan remedial)

Merupakan konsep yang dipertentangkan dengan keadilan distributif; ini mendekati dengan restorasi suatu ekulibrium (kesetimbangan) yang terganggu. John Rawls menyatakan bahwa keadilan pada dasarnya merupakan prinsip dari kebijakan rasional yang diaplikasikan untuk konsepsi jumlah dari kesejahteraan seluruh kelompok dalam masyarakat. Untuk mencapai keadilan tersebut, maka rasional jika seseorang memaksakan pemenuhan keinginannya sesuai dengan prinsip kegunaan, karena dilakukan untuk

memperbesar keuntungan bersih dari kepuasan yang diperoleh oleh anggota masyarakatnya.²⁴

Kesamaan dapat meletakkan prinsip – prinsip keadilan, karena pada dasarnya hukum harus menjadi penuntun agar orang dapat mengambil posisi yang adil dengan tetap memerhatikan kepentingan individunya, dan bertindak proporsional sesuai dengan haknya serta tidak melanggar hukum yang berlaku. Dengan Demikian, keadilan sangat berkaitan dengan hak dan kewajiban para pihak dalam melaksanakan kesepakatan perjanjian sebagai bentuk tanggung jawabnya.

Terdapat dua tujuan dari teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, yaitu sebagai berikut:

- a) Teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dia maksudkan dengan “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif.
- b) Rawls mau mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori utilitarianisme. Rawls memaksudkannya “rata-rata”

²⁴ *Ibid*, hlm 100-101.

(average utilitarianisme). Maksudnya adalah bahwa institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan dan kegunaan. Sedang utilitarianisme rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata per kapita. Untuk kedua versi utilitarianisme tersebut “keuntungan” didefinisikan sebagai kepuasan atau keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls mengatakan bahwa dasar kebenaran teorinya membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi utilitarianisme tersebut. Prinsip-prinsip keadilan yang ia kemukakan lebih unggul dalam menjelaskan keputusan moral etis atas keadilan sosial.²⁵

Dua prinsip keadilan John Rawls di bawah ini merupakan solusi bagi problem utama keadilan yaitu : Pertama, prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup :

- a. Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);
- b. Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);
- c. Kebebasan berkeyakinan (termasuk berkeyakinan agama);
- d. Kebebasan menjadi diri sendiri (person);
- e. Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

²⁵ *Ibid*, hlm 101.

Prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosiologis ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.²⁶

Kaitan teori keadilan dalam tesis ini adalah menganalisa Putusan Pengadilan Nomor : 8/G/PU/2020/PTUN.PDG telah memenuhi rasa keadilan bagi Para Penggugat.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dapat diartikan sebagai suatu gambaran bagaimana hubungan konsep-konsep penelitian akan diteliti. Selain itu kerangka konseptual ini juga bertujuan untuk merumuskan definisi-definisi tertentu yang berhubungan langsung dengan judul penelitian yang diangkat penulis, yaitu :

²⁶ *Ibid*, hlm 101 - 102

1. Pengadaan Tanah

Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum pihak yang berhak.”

2. Jalan Tol

Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.

3. Kepentingan Umum

Pasal 1 angka 6 UU Pengadaan Tanah menyatakan “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

G. Metode Penelitian

Setelah memaparkan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian hingga manfaat penelitian maka berikutnya akan diuraikan mengenai metode penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan data-data

yang diperlukan dalam penulisan tesis ini. Seperti yang pernah dikemukakan dalam bukunya Suteki dan Galang Taufani penelitian adalah kegiatan pemeriksaan, penyelidikan, pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan dan objektif untuk pemecahan suatu permasalahan/menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.²⁷

1. Pendekatan Masalah

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian terhadap asas-asas hukum atau perundang-undangan, putusan-putusan juga terhadap doktrin-doktrin yang terkait dengan masalah yang diteliti.²⁸ Untuk mendukung penelitian tersebut dilakukan juga pendekatan secara yuridis empiris yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat, dengan melakukan penelitian lapangan yaitu wawancara.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah penelitian *deskriptif* yaitu bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penjabaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat diperoleh dari rekaman, pengamatan,

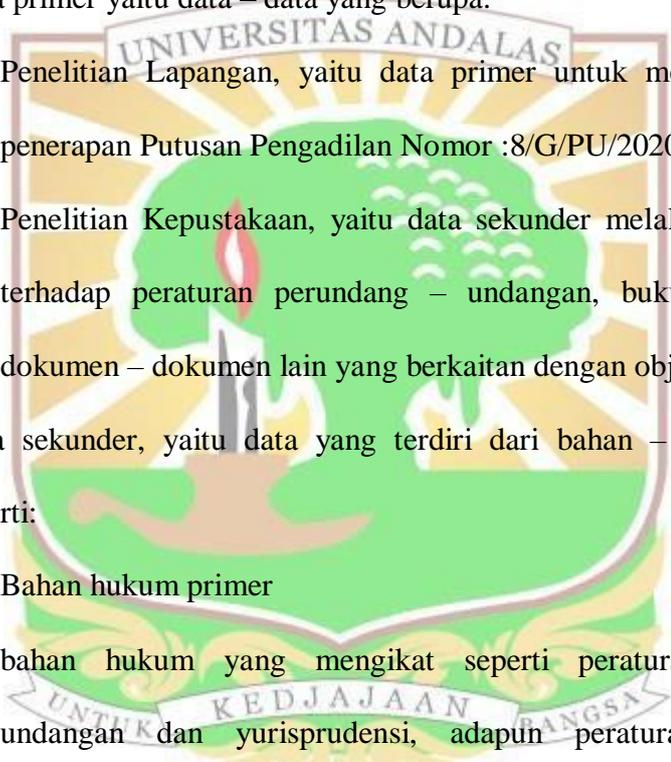
²⁷ Suteki dan Galang Taufani, *Op.Cit.* hlm 126.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, UII Press, Jakarta, 1986, hlm 10

wawancara, atau bahan tulis (Undang-undang, dokumen, buku-buku, dan sebagainya).²⁹ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai aturan perundang-undangan ataupun yurisprudensi terkait isu hukum yang diteliti.

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari :

- 
- a. Data primer yaitu data – data yang berupa:
 - a) Penelitian Lapangan, yaitu data primer untuk melihat langsung penerapan Putusan Pengadilan Nomor :8/G/PU/2020/PTUN.PDG.
 - b) Penelitian Kepustakaan, yaitu data sekunder melalui pembahasan terhadap peraturan perundang – undangan, buku – buku dan dokumen – dokumen lain yang berkaitan dengan objek penelitian.
 - b. Data sekunder, yaitu data yang terdiri dari bahan – bahan hukum, seperti:
 - a) Bahan hukum primer
bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, adapun peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah:
 1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 2. Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

²⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 25.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 4. Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Jalan Tol di Sumatera;
 5. Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor : 625-256-2020 Tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Jalan Tol Ruas Padang – Pekanbaru, Seksi Kapalo Hilalang - Sicincin - Lubuk Alung - Padang, STA 4+200 S/D STA 36+600;
 6. Putusan Pengadilan Nomor : 8/G/PU/2020/PTUN.PDG.
- b) Bahan hukum sekunder
- bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu literatur hasil penulisan yang berupa hasil penelitian yang terdiri dari buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, hasil tulisan praktisi hukum dan para pakar, dan teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- c) Bahan hukum tersier
- bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan bahan-bahan hukum lainnya yang mengikat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Penelitian Kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengunjungi perpustakaan guna mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yakni dilakukan dengan studi dokumen. Studi dokumen meliputi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Studi dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data dengan mencari landasan teoritis dari permasalahan yang diteliti dengan mempelajari dokumen-dokumen dan data yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti.³⁰
- b. Informasi, yaitu suatu dialog atau tanya jawab langsung kepada responden dan informan. Informasi merupakan data yang berasal dari fakta yang tercatat dan selanjutnya dilakukan pengolahan (proses) menjadi bentuk yang berguna atau bermanfaat bagi pemakainya. Informasi adalah hasil dari kegiatan pengolahan data yang memberikan bentuk yang lebih berarti dari suatu kejadian. Informasi merupakan hasil kesaksian dan rekaman peristiwa atau data yang berasal dari fakta yang tercatat dan selanjutnya dilakukan pengolahan (proses) menjadi bentuk yang berguna dan berarti bagi pemakainya yang pada akhirnya akan mempengaruhi kehidupan pemakai informasi.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta:Raja Grafindo Persada, 1995, hlm 13-14.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Dalam teori ini pengolahan data yang diperoleh setelah penelitian dilakukan dengan editing dan coding. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan untuk dapat meningkatkan mutu kehandalan (reliabilitas) data yang hendak dianalisis. Coding, setelah melakukan pengeditan akan diberikan tanda-tanda tertentu atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang relevan atau betul-betul dibutuhkan.

Analisis data yang akan digunakan kualitatif yaitu uraian terhadap data dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli kemudian dipaparkan dengan kalimat yang sebelumnya telah dianalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

