

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah dalam hal ini merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, dimana semakin pesatnya perkembangan penduduk hal ini dapat menyebabkan tanah bersifat langka dan terbatas. Tanah juga merupakan hal yang sangat rawan dan potensi pemicu krisis sosial.<sup>1</sup> Masyarakat hukum sebagai kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis, Hubungan yang erat dan bersifat religio-magis ini, menyebabkan masyarakat hukum memperoleh dan untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup diatas tanah itu, juga memburu terhadap binatang-binatang yang hidup disitu. Hak masyarakat hukum atas tanah ini disebut hak pertuanan atau ulayat.<sup>2</sup> Tanah bagi masyarakat individu dalam hidupnya maka dengan demikian sangat pentingnya peran Negara untuk mengatur tanah-tanah yang berada dalam wilayah kekuasaanya supaya tujuan pemerintah tercapai.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>1</sup> Djuhaedah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda lain yang melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Atas Pemisahan Horisontal*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti,1996), hlm.12

<sup>2</sup> Muhammad Bushar, *Pokok-pokok Hukum Adat*,(Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm.127

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang sering disebut dengan singkatan UUPA. Salah satu tujuan pokok dibentuknya UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah. Kepastian hukum yang dimaksudkan meliputi :

- a). Kepastian mengenai subyek hukum atas tanah (orang atau badan hukum);
- b). Kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak;
- c). Kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan antar tanah dengan orang/badan hukum<sup>3</sup>.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pokok UUPA tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA juncto Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997. Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa : Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut ditujukan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Djambatan, Jakarta, 1997) hlm 48.

<sup>4</sup> Mertokusumo Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, (Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988), hlm 21.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa: “tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA”.<sup>5</sup> Tanah mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, sebagaimana besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. “Tanah dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Dewasa ini ketersediaan tanah-tanah Negara yang “bebas” yang sama sekali tidak dimiliki atau diduduki orang atau pihak-pihak berkepentingan lainnya adalah sangat terbatas”.<sup>6</sup>

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. 3 (tiga) cara tersebut antara lain meliputi : “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah dan perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela)”.<sup>7</sup> Pengadaan tanah merupakan

---

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 , Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 45

<sup>6</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hlm.1

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 14

perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. “Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan”.<sup>8</sup>

Masalah ganti rugi ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.<sup>9</sup> Proses yang berlarut-larut tersebut sangatlah merugikan bagi jalannya pembangunan itu sendiri. Dalam contoh seperti proyek pembangunan jalan tol Kabupaten Kendal yang masih menyisakan belum terselesaikannya masalah pembebasan lahan warga. Jika dilihat dalam lingkup lebih luas maka ternyata hal ini menjadi masalah umum di Indonesia. Bila hal ini tidak diantisipasi maka dengan jelas dapat mengganggu jalannya pembangunan negara, sementara itu hak atas tanah oleh individu merupakan hal yang perlu mendapat perhatian secara seimbang oleh Pemerintah. Dapat dikatakan bahwa pada banyak kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka bentuk dan besaran ganti rugi menjadi persoalan utama. Seringkali terjadi warga yang tanahnya terkena dalam rencana pembangunan dalam kenyataan menolak

---

<sup>8</sup> Maria S.W. Sumardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm 280.

<sup>9</sup> Adrian Sutedi, *Op-cit*, hlm. 396-397.

untuk bentuk dan besaran ganti rugi bahkan menolak untuk negosiasi apapun juga dengan berbagai alasan pribadi.<sup>10</sup>

Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak”. Kemudian Pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa apabila tidak terjadi suatu kesepakatan didalam musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah akan menitipkan ganti rugi kepada ketua Pengadilan Negeri yang wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Ditinjau dari makna ketentuan tersebut dapat dikatakan terdapat unsur pemaksaan dari pemerintah untuk mendapatkan tanah hak milik tersebut. Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melarang tindak kesewenang-wenangan, seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 28 huruf h ayat (4) yang menentukan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambilalih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Hal inilah yang melatarbelakangi daya tarik penulis untuk menulis sebuah tulisan ilmiah serta menelitinya dalam bentuk Tesis yang berjudul “PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM JALAN TOL DI KABUPATEN KENDAL”.

---

<sup>10</sup> Albert Morangki, 2012, *Tinjauan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Di Bidang Pertanahan*, Vol.XX/No.3/April-Juni.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas penulis tertarik merumuskan 3 permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal?
2. Bagaimana peran Notaris-PPAT dalam pembuktian data yuridis atas ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan tol di kabupaten Kendal?
3. Bagaimana kendala dan solusi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Notaris-PPAT dalam pembuktian data yuridis atas ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan tol di kabupaten Kendal.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan solusi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal

## **D. Manfaat Penelitian**

Penulis berharap karya ilmiah yang dalam bentuk tesis ini dapat

memberikan manfaat-manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, adapaun manfaat penelitian dalam penulisan ilmiah ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teori hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum perjanjian khususnya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.

### **2. Manfaat Praktis**

#### a) Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini kiranya dapat dijadikan sebagai referensi terhadap permasalahan ketenagakerjaan dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, khususnya mengenai pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.

#### b) Bagi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan informasi yang berguna kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kendal terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.

#### c) Masyarakat Kabupaten Kendal (yang tanahnya terkena proyek

jalan tol)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan informasi mengenai ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.

### **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar ini akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian.

Dalam melakukan penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar sebagai berikut:

#### **a) Kewenangan Notaris/PPAT**

Kewenangan Notaris dapat diketahui dari definisi Notaris sebagaimana tercantum pada pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yaitu pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa Notaris ialah pejabat umum. Sebagai pejabat umum,



Notaris memiliki kewenangan yang spesifik, yaitu membuat akta otentik yang diatur dalam Undang-Undang.

Hal ini dapat dilihat sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1870 KUHPerdara, bahwa: “Suatu Akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari pada mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya”.

Menjalankan tugas jabatannya, Notaris tidak hanya berwenang untuk membuat akta otentik dalam arti menyusun, membacakan dan menandatangani dan dalam bentuk yang telah ditentukan oleh Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1868 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa: “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.

Kewenangan Notaris dalam membuat akta otentik dapat juga berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Jabatan Notaris yang berbunyi:

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan

grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.<sup>11</sup>

Selain kewenangan tersebut, Notaris berwenang pula:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; atau
- f. membuat akta risalah lelang.<sup>12</sup>
- g. Selain kewenangan-kewenangan tersebut, Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 15 ayat (1).

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 15 ayat (2).

<sup>13</sup> *Ibid.*, Pasal 15 ayat (3).

Kewenangan PPAT diatur dalam Pasal 4 PP No.37 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menyebutkan sebagai berikut :

- 1) PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Rumah Susun yang terletak didalam daerah kerjanya
- 2) Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak milik atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah dan Satuan Rumah Susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta

Adapun tugas dari PPAT dapat disimpulkan dari kewenangan Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, yaitu :

- 1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan

data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu

2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a) Jual beli
- b) Tukar menukar
- c) Hibah
- d) Pemasukan ke dalam perusahaan (*Inbreng*)
- e) Pembagian hak bersama
- f) Pemberian hak guna bangunan / hak pakai atas tanah hak milik
- g) Pemberian hak tanggungan
- h) Pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan

#### **b) Pengertian Ganti Rugi**

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (*wanprestasi*), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggungan kerugian. Sehubungan dengan istilah tersebut diatas, maka R Setiawan, S.H. pernah mengatakan bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> R. Setiawan, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, (Bandung, Bina Cipta,1987)  
Hlm 18

Sedangkan Prof. R. Subekti, S.H. mengatakan: Bahwa seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Demikian juga beliau menyatakan bahwa Undang undang pertanggungan merupakan suatu perjanjian, dimana penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditanggung atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.<sup>15</sup>

Jadi kalau dilihat dari pendapat sebagaimana tersebut bahwa tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. Dan selanjutnya timbul pertanyaan apa yang dimaksud dengan pengertian ganti rugi tersebut, istilah ganti rugi biasanya terjadi akibat adanya ingkar janji dan perbuatan melanggar hukum. Dalam pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai.

Sehubungan dengan dibedakan ingkar janji seperti diatas timbul persoalan apakah debitur yang tidak memenuhi prestasi

---

<sup>15</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung, Alumni 1985), Hlm163. 48 R. Setiawan, *Loc cit*, Hlm.18

tepat pada waktunya harus dianggap terlambat atau tidak memenuhi prestasi sama sekali. Dalam hal debitur tidak lagi mampu memenuhi prestasinya, maka debitur tidak memenuhi prestasinya sama sekali. Sedangkan jika prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka digolongkan kedalam terlambat memenuhi prestasi. Jika debitur memenuhi prestasi secara tidak baik, ia dianggap terlambat memenuhi prestasi jika prestasinya masih dapat diperbaiki dan jika tidak, maka dianggap tidak memenuhi prestasi sama sekali.

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya, sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- 1) Pemenuhan perikatan.
- 2) Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- 3) Ganti rugi.
- 4) Pembatalan persetujuan timbal balik.
- 5) Pembatalan dengan ganti rugi

Di dalam tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 KUH perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat

dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu.

Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu:

1. Kerugian yang nyata diderita.
2. Keuntungan yang harus diperoleh.

Pengertian ganti rugi berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Jadi istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum.

**c) Bentuk dan Dasar Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a) Uang.
- b) Tanah pengganti.
- c) Permukiman kembali.
- d) Kepemilikan saham, atau
- e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :

- 1) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- 2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian



harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah.<sup>16</sup>

Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti rugi untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.<sup>17</sup> Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti rugi tersebut sudah barang tentu

---

<sup>16</sup> John Salindeho, Op cit. Hlm 61

<sup>17</sup> Ten Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

sama dengan harga tanah sebenarnya.<sup>18</sup>Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

## **F. Kerangka Teoritik**

Kerangka teoretik merupakan teori-teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka konseptual yang telah penulis paparkan tersebut diatas, maka teori yang mendukung untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah *triadism law theory* yang meliputi pemahaman atas nilai keadilan (aspek filosofis), nilai kepastian (aspek yuridis), dan nilai kemanfaatan (aspek sosiologis),<sup>19</sup> sekaligus penulis menggunakan teori kebijakan. Hukum sengaja diciptakan dan dibuat oleh manusia untuk diberlakukan, dilaksanakan dan ditegakkan karena tanpa hukum kehidupan masyarakat tidak akan berjalan secara baik, masyarakat sendiri juga dibangun diatas fondasi hukum.<sup>20</sup>

Untuk mengkaji hal tersebut perlu diketengahkan perbandingan konsep *triadism law theory* dari Gustav Radbruch gagasan hukum didefinisikan melalui tiga nilai dasar hukum yaitu keadilan (*filosofis*), nilai

---

<sup>18</sup> Boedi Harsono, dikutip dari John Salindeho, Op cit, Hlm 66

<sup>19</sup> Fx Adji Samekto, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Semarang: Indepth Publishing, 2013), hlm. 48

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm.85.

kemamfaatan hukum (*sosiologis*), dan nilai kepastian hukum (*dokmatic*)<sup>21</sup> dan teori kebijakan.

**a. *Triadism Law Theory***

Menurut Radbruch dari tiga nilai dasar hukum jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum dan menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum.<sup>22</sup>

1) Nilai Keadilan (*Filosofis*)<sup>23</sup>

Nilai dasar yang pertama adalah keadilan hukum, sebagaimana dikemukakan Muchsin bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum selain dari kepastian hukum itu sendiri dan juga kemanfaatan hukum. Makna keadilan itu sendiri masih menjadi perdebatan, keadilan terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.

---

<sup>21</sup> Widhi Handoko, <http://widhihandoko.com/content/uploads/2016/04/MENGHADAPIDINAMIKA.pdf>, diakses pada tanggal 2 September 2018

<sup>22</sup>*Ibid*

<sup>23</sup> Widhi Handoko, <http://lapatuju.blogspot.com/2013/03/keadilan-kemanfaatan-dankepastian.html> diakses pada tanggal 2 September 2018

Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.

## 2) Nilai Kemanfaatan (*Sosiologis*)<sup>24</sup>

Nilai dasar yang kedua adalah kemanfaatan hukum. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan,

---

<sup>24</sup> *Ibid*

penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

### 3) Nilai Kepastian Hukum (*dokmatic*)

Nilai dasar yang ketiga yakni kepastian hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

#### **b. Roscoe Pound Tentang Law As A Tool Of Social Engineering**

*Law as a tool of sosial engineering* merupakan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi "*law as a tool of social engineering*" yang merupakan inti pemikiran dari aliran pragmatic legal realism itu, oleh

Mochtar Kusumaatmadja kemudian dikembangkan di Indonesia. Menurut pendapat Mochtar Kusumaatmadja<sup>25</sup>, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat tempat kelahirannya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.

Sifat mekanisme itu nampak dengan digunakannya istilah “tool” oleh Roscoe Pound. Itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah “sarana” daripada alat. Disamping disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia konsepsi tersebut dikaitkan pula dengan filsafat budaya dari Northrop<sup>26</sup> dan policy-oriented dari Laswell dan Mc Dougal. Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya, seperti telah dikemukakan dimuka, di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan, yurisprudensi juga berperan namun tidak seberapa. Pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya,

---

<sup>25</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Jakarta, 2003) hlm.9

<sup>26</sup> Ibid

hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat.<sup>27</sup> Akibat dari ketentuan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan dan akan mendapat tantangan-tantangan. Beberapa contoh perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam arti merubah sikap mental masyarakat tradisional kearah modern, misalnya larangan penggunaan koteka di Irian Jaya, keharusan pembuatan sertifikat tanah dan sebagainya.<sup>28</sup>

*Law as a tool of social engineering* dapat pula diartikan sebagai sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>29</sup>. Salah satu masalah yang dihadapi di dalam bidang ini adalah apabila terjadi apa yang dinamakan oleh Gunnar Myrdal sebagai softdevelopment yaitu dimana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan ternyata tidak efektif.<sup>30</sup>

Hukum di dalam masyarakat modern saat ini mempunyai ciri menonjol yaitu penggunaannya telah dilakukan secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan

---

<sup>27</sup> Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, (Bandung, Thafa Merdeka, 2002), hlm.74

<sup>28</sup> Ibid

<sup>29</sup> Soekanto Soerjono, 2009, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 135

<sup>30</sup> Ibid

pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrument<sup>31</sup> yaitu *law as a tool social engineering*.

Penggunaan secara sadar tadi yaitu<sup>32</sup> penggunaan hukum sebagai sarana mengubah masyarakat atau sarana pembaharuan masyarakat itu dapat pula disebut sebagai *social engineering by the law*. Langkah yang diambil dalam *social engineering* itu bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapannya tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.

---

<sup>31</sup> Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), hlm.206

<sup>32</sup> Ibid



3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

## **G. Metode Penelitian**

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun, dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melaksanakan penelitian.<sup>33</sup>

### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan *sosio legal*. *Sosio legal* adalah suatu pendekatan yang dilakukan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat, dan merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1985), hlm.6

<sup>34</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm.103.

Relevansi pendekatan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji pencapaian keadilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol Kabupaten Kendal.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>35</sup>

Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.<sup>36</sup> Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol Kabupaten Kendal.

## **3. Jenis dan Sumber Data**

Berdasarkan sifat penelitian tersebut di atas, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder, data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

---

<sup>35</sup> Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press : Jakarta, 1981), hlm. 12.

<sup>36</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

### **a. Data Primer**

Data primer sebagai data utama yang diperoleh dari lapangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol Kabupaten Kendal.

### **b. Data Sekunder**

Data sekunder sebagai data penunjang yang menjadi bekal dalam melakukan penelitian di lapangan. Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya, yang meliputi :

#### 1) Bahan hukum primer:

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW)
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

#### 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer

yaitu berupa literatur-literatur.<sup>37</sup> Bahan perpustakaan yang berisikan tentang karya ilmiah serta karya ilmiah tentang pencapaian keadilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol Kabupaten Kendal.

### 3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>38</sup>

## 4. Teknik Pengumpulan Data

### a. Studi Lapangan

Teknik wawancara adalah bagian terpenting dalam suatu penelitian hukum terutama dalam penelitian hukum empiris, karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan<sup>39</sup>.

Wawancara yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu wawancara bebas terpimpin. Wawancara ini dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan disesuaikan dengan situasi pada saat

---

<sup>37</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 83.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 161.

wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan narasumber dapat lebih mempersiapkan jawabannya.

Informasi dan pendapat-pendapat yang penulis peroleh darilapangan berasal dari :

- 1) Masyarakat yang tanahnya terkena jalan tol
- 2) Pemerintah
- 3) Pengadilan Negeri Kabupaten Kendal.

#### **b. Studi Pustaka dan Dokumen**

Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari landasan teoretis dari permasalahan penelitian. Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan penelitian.<sup>40</sup>

### **5. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh dari studi lapangan maupun studi pustaka pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah kemudian ditarik kesimpulan secara induktif, yaitu dari hal yang bersifat khusus menuju hal yang bersifat umum. Dalam penelitian ini setelah penulis mendapatkan data dari kepustakaan dan lapangan selanjutnya data tersebut dianalisa untuk mendapatkan jawaban sebagai bentuk

---

<sup>40</sup> Bambang, Sunggono, *Metode Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, (Grafindo Persada : Jakarta, 2003), hlm. 114 -115.

penyelesaian masalah atau solusi yang berupa sejauh mana keadilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol Kabupaten Kendal.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Agar penulisan ini lebih terarah dalam penyusunan penelitian nantinya, maka sistematika penulisan yang disusun antara lain sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Merupakan bagian pendahuluan yang memberikan informasi yang bersifat umum dan menyeluruh secara sistematis yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Untuk itu maka diuraikan juga kerangka pemikiran yang digunakan serta Metode Penelitian, Jadwal Penelitian dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan mengenai tinjauan umum berisikan tentang tinjauan tentang tinjauan Perjanjian Pada Umumnya, Tinjauan Umum Mengenai teori-teori dan peraturan peraturan sebagai dasar hukum yang melandasi pembahasan masalah-masalah yang akan dibahas menurut Kepastian hukum hak atas tanah, Konsepsi hukum tanah nasional, Ganti Rugi Pembebasan Jalan Tol, Ganti Rugi Dalam Prespektif Hukum Islam.

#### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi uraian mengenai hasil penelitian dan pembahasan mengenai permasalahan yang diteliti khususnya membahas mengenai hasil penelitian yang berupa data-data yang diperoleh, sesuai yang dijelaskan pada bab pendahuluan, kemudian langsung dianalisis. Analisis diarahkan untuk menjawab semua rumusan masalah yakni 1) pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal 2) peran Notaris-PPAT dalam pembuktian data yuridis atas ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan tol di kabupaten Kendal 3) Kendala dan solusi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada jalan tol di Kabupaten Kendal.

#### **BAB IV PENUTUP**

Bab ini merupakan bagian terakhir yang berisikan tentang simpulan yang merupakan jawaban umum dari permasalahan yang ditarik dari hasil penelitian, selain itu dalam bab ini juga berisi tentang saran yang diharapkan berguna bagi pihak terkait.