

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah mempunyai arti dan peranan yang penting bagi kehidupan manusia. Sebagai Negara yang bersistem agraris, tanah merupakan lahan penghidupan yang sangat layak dan kompleks bagi tiap-tiap orang untuk mencapai kemakmuran diberbagai bidang, yang mana tanah itu sendiri juga merupakan modal dasar dalam pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya.

Tanah adalah asset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Tanah merupakan salah satu faktor penunjang yang penting untuk menunjang suatu pembangunan. Untuk melaksanakan pembangunan tersebut maka ada proses yang harus dilalui mulai dari proses pengadaan tanah sampai membangun bangunan yang akan berdiri di atasnya. Tidak hanya bangunan saja, bisa juga tanah tersebut dibebaskan karena akan terkena rencana pembangunan fasilitas umum seperti jalan atau fasilitas umum lainnya.

---

<sup>1</sup> Arie Sukanti, 2008, *Kewenangan Pemerintah dibidang Pertanahan*, Rajawali, Jakarta, h.83

Tanah bagi kehidupan manusia mengandung makna yang multidimensional. Pertama dari segi ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. Ketiga, sebagai capital budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Keempat, tanah bermakna sakral karena pada akhir hayat, setiap orang akan kembali ke tanah. Oleh karena makna yang multidimensional tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun apabila hak-haknya dilanggar.

Status tanah yang dikenal di Indonesia ada dua jenis, yaitu tanah yang berstatus sebagai tanah Negara, tanah yang berstatus sebagai tanah hak.<sup>2</sup> Status tanah hak di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat sementara.<sup>3</sup> Hak atas tanah yang bersifat tetap diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan dikenal Undang-undang Pokok Agraria dengan sebutan UUPA meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam ketentuan Pasal 53 UUPA meliputi hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Sifat sementara dari hak atas tanah tersebut berarti pada

---

<sup>2</sup>Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-11, Djambatan, Jakarta, h.344.

<sup>3</sup>*Ibid.*,h. 283

suatu waktu hak-hak tersebut sebagai lembaga hukum tidak akan ada lagi dan karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional.<sup>4</sup>

Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 telah memberikan landasan sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) Bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk ruang angkasa 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 fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ini disebutkan bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

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 beraspek publik.<sup>5</sup> Namun untuk pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti tersebut di atas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal persediaan tanah masih luas,

---

<sup>4</sup>*Ibid.*,h. 290.

<sup>5</sup>Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, h. 5

pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. 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 sudah sangat terbatas persediaannya.

Masalah pengadaan 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>6</sup>

Tanah merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia oleh karena sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Mengingat pentingnya fungsi dan peran tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya suatu landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, dalam pelaksanaan penyelesaian pertanahan, khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum<sup>7</sup>. Pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah tanah hak untuk kepentingan umum. Undang-Undang Pokok Agraria sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 kepentingan umum yaitu, termasuk kepentingan

---

<sup>6</sup>Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, h. 45

<sup>7</sup>Fauzi Noer, 1997, *Tanah Dan Pembangunan*, Cetakan I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h.7

Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 65 Tahun 2006, tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang selanjutnya di atur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya perubahan ini membawa pengaturan yang jauh berbeda dengan yang diatur dalam peraturan-peraturan perundangan sebelumnya, baik tentang pengertian pengadaan tanah, tentang bentuk ganti rugi dan cara penetapan besarnya ganti kerugian.

Dalam praktiknya dikenal 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum dan kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.<sup>8</sup> Peraturan Presiden menentukan bahwa untuk Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum yang dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah sedangkan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

Dalam pengadaan tanah untuk fasilitas umum tersebut harus dilakukan secara transparan dengan menghormati hak-hak masyarakat yang merupakan

---

<sup>8</sup>Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan:Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, h. 129.

pemegang hak milik atas tanah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengadaan tanah untuk fasilitas umum ini diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diperbarui lagi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mana dalam peraturan tersebut mengamanatkan perhatian yang sangat besar kepada pemegang hak yang sah atas tanah untuk mendapatkan keadilan atas ganti rugi, sekaligus menjaga keseimbangan antara penghormatan hak atas tanah serta kebutuhan pembangunan kepentingan umum yang jauh lebih luas manfaatnya.

Pengadaan tanah yang dimaksud disini adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti kerugian yang layak, dan adil kepada pihak yang berhak, yaitu pihak yang menguasai tanah atau memiliki objek pengadaan tanah.<sup>9</sup> Sementara, ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Adapun aspek-aspek ganti kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek, yaitu aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis.<sup>10</sup>

Azas-azas pengadaan tanah sebagaimana Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah, asas kemanusiaan, asas keadilan, asas kemanfaatan, asas kepastian,

---

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum.

<sup>10</sup> Bernhad Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, h. 369.

asas keterbukaan, asas kesepakatan, asas keikutsertaan, asas kesejahteraan, asas keberlanjutan, dan asas keselarasan.

Peraturan atau regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar nilai ganti rugi tanah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Sebuah penaksiran yang berdasarkan NJOP berarti mengurangi nilai tanah pada objek-objek tertentu. Karena itu, peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan spirit tidak merugikan rakyat pemegang hak atas tanah.<sup>11</sup> Dari segi sosiologis, pemegang hak atas tanah berhak mendapatkan ganti rugi terhadap peralihan profesi akibat pelepasan tanah sebagai mata pencaharian. Para pengusaha mikro seperti pengusaha *showroom*, pedagang sate, pedagang angkringan, dan lain sebagainya yang berada di wilayah pembangunan harus membebaskan tanahnya dan merelakan lahan parkirnya menyempit hanya untuk kepentingan umum. Selain itu, relokasi atau perpindahan tempat dari sebuah komunitas yang sudah menyatu dengan pemilik tanah membuat mereka enggan untuk melepaskan hak mereka atas tanah. Pemilik tanah mengalami ketercabutan dari kehidupan sosial di tempat mereka tinggal sebelumnya.<sup>12</sup>

Sementara dari aspek filosofis, dalam kaitannya dengan hukum, maka keadilan adalah salah satu persoalan yang paling menonjol.<sup>13</sup> Karena terkait perhitungan kerugian nonfisik, yang menjadi persoalan adalah bagaimana merumuskan alat ukur ganti rugi nonfisik karena kerugian sosiologis dan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, h.374

<sup>12</sup> *Ibid*, h.376

<sup>13</sup> *Ibid*, h.379

filosofis bersifat abstrak. Sehingga dalam hal ini yang menjadi acuan adalah keadilan, kenyamanan, dan kebahagiaan sehingga kerugian sosiologis dan filosofis di tempat yang lama mendapat kompensasi di tempat yang baru.<sup>14</sup>

Seringkali dalam kegiatan pengadaan tanah, terutama pembangunan yang membutuhkan tanah yang sangat luas, misalnya untuk pembangunan jalan yang harus melewati sebagian atau seluruh tanah milik rakyat, tentu akan memperbesar resiko kemungkinan terjadinya konflik atau perbedaan pendapat antara pemegang hak atas tanah dan panitia pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah dibentuk untuk membuat dan menyusun pengadaan tanah bagi pelaksana pembangunan dengan melakukan berbagai kegiatan pendahuluan dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.<sup>15</sup>

Setiap pengadaan tanah untuk pembangunan jalan ditangani secara nasional karena tanah tidak dapat bertambah, akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Untuk itu proses penyediaannya harus dikelola dan dikendalikan oleh pemerintah agar pembangunan dan pemanfaatannya dapat dijangkau secara adil dan merata.

Kegiatan pembangunan prasarana jalan merupakan pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum ini terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang disertai dengan semakin meningkatnya kemakmuran. Kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan yang dilakukan pemerintah merupakan proyek yang terlebih dahulu direncanakan dalam penetapan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, h.363

<sup>15</sup> Sudargo Gautama, 1984, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung, h. 10

rencana pembangunan untuk kepentingan umum dan sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah.

Jalan sebagai sarana transportasi mutlak diperlukan untuk menunjang pembangunan yang semakin kompleks, tidak terkecuali dengan Kabupaten Tegal yang merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah yang terlewati oleh Proyek Jalan Tol Trans Jawa. Proyek ini menyisakan masalah tentang pembebasan lahan. Pelaksanaan proyek tersebut terkait dengan peraturan perundang-undangan yakni Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2012 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pembangunan Proyek Jalan Tol di Kabupaten Tegal membutuhkan lahan yang panjang dan secara otomatis akan melibatkan banyak pihak dan muncul berbagai masalah terkait dengan pembebasan lahan tersebut. Para pihak yang dimaksud disini adalah pihak-pihak yang memiliki hak atas tanah yang akan dilalui pembangunan tersebut dan pihak yang memerlukan tanah, dalam hal ini Pemerintah. Pembangunan jalan di Kabupaten Tegal adalah pembangunan yang diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat. Selain merupakan jalan nasional pembangunan juga diharapkan akan menjadi pendorong pertumbuhan ekonominya di wilayah Kabupaten Tegal. Pembangunan jalan di Kabupaten Tegal dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat

beserta Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal. Pemerintah Pusat sebagai Pelaksana pembangunan fisik sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal adalah sebagai pelaksana pengadaan tanah/penyedia lahan. Hal ini yang melatarbelakangi penulis untuk menulis Tesis dengan judul: **“Tinjauan Hukum Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Tegal”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal?
3. Bagaimana hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal

2. Untuk mengetahui dan menganalisa penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk dapat mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum agraria.
  - b. Untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Kabupaten Tegal.
2. Manfaat Praktis
  - a. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat merekomendasi dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Kabupaten Tegal bagi Pemerintah Daerah dan Penegak Hukum.
  - b. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi dan manfaat bagi masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum dibidang pengadaan tanah untuk pembangunan.

- c. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi penulisan hukum atau penelitian selanjutnya.
- d. Terakhir diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk memperoleh informasi dan pengetahuan hukum tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Kabupaten Tegal.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual**

Konsep berasal dari bahasa Latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berfikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan.<sup>16</sup> Konsepsi merupakan salah satu bagian terpenting dari teori konsepsi yang diterjemahkan sebagai usaha membawa suatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit yang disebut dengan *Operational Definition*.<sup>17</sup>

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.

---

<sup>16</sup> Komaruddin dan Yooke Tjumpamah, 2000, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, Bumi Askara, Jakarta, h 122.

<sup>17</sup> Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum di Indonesia*, Universitas Trisakti, Jakarta, h 15.

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

a. Pengertian Tanah

Konsepsi tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>18</sup>

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.<sup>19</sup>

Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang

---

<sup>18</sup> Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, h. 6

<sup>19</sup> Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h. 18

sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.<sup>20</sup>

b. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>21</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2007 Pasal (1) yaitu Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

---

<sup>20</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

<sup>21</sup> Imam Koeswahyono, 2008, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, h.11.

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum, dengan cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.

Menurut UU No. 2 Tahun 2012 Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Yang dimaksud kepentingan umum yaitu tanah yang digunakan untuk pembangunan:

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- 3) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 4) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- 5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- 7) Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;

- 9) Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
- 15) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
- 17) Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Didalam perolehan tanah untuk kepentingan umum, hal yang harus mendapat penegasan adalah prinsip-prinsip perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, yakni :

- 1) Kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan untuk kepentingan umum bukan untuk swasta atau bisnis.
- 2) Keterbukaan publik didalam proses pembangunan untuk kepentingan umum.
- 3) Penghormatan hak atas tanah.
- 4) Keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah untuk kepentingan umum.<sup>22</sup>

Dalam mendapatkan tanah untuk kepentingan umum ini harus mengacu pada Pasal 27 UU No. 2 Tahun 2012 yang berbunyi:

- 1) Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan;

---

<sup>22</sup>Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 195.

- 2) 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
  - e) pelepasan tanah Instansi.
- 3) Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan;
- 4) Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Berkaitan dengan prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan Umum Proses pelaksanaan pengadaan tanah dijelaskan dalam Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2012 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut bahwa berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Dalam penjelasan Pasal 27 ayat (1) dijelaskan bahwa pengadaan tanah pada prinsipnya dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan, yang dalam pelaksanaannya dapat mengikut sertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota.

c. Sengketa pertanahan

Sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui

pengadilan.<sup>23</sup> Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, adalah perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan pertanahan. Pihak-pihak yang berkepentingan adalah pihak-pihak yang merasa mempunyai hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu atau pihak lain yang kepentingannya terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.<sup>24</sup>

Seperti halnya sengketa di bidang lain, tanah dapat diselesaikan melalui:

- 1) Penyelesaian secara langsung dengan jalan musyawarah.
- 2) Penyelesaian melalui Badan Peradilan, yaitu di ajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketanya mengenai penyelesaian tanah secara illegal yang dimungkinkan oleh Undang-undang No. 51/Prp/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua

---

<sup>23</sup> Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja, Yogyakarta, h.30

<sup>24</sup> Pasal 1 dan 2 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan,

sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif di samping memakan waktu dan biaya.

## 2. Kerangka Teoritis

Sutan Remy Sjahdeini berpendapat bahwa yang dimaksudkan dengan teori adalah serangkaian proposisi atau keterangan yang saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi yang mengemukakan penjelasan atas suatu gejala.<sup>25</sup> Teori juga digunakan untuk menggali lebih mendalam aturan hukum dengan memasuki teori hukum demi mengembangkan suatu kajian hukum tertentu<sup>26</sup>, yang diperinci lagi oleh Soerjono Soekanto dalam kegunaan teori sebagai berikut:<sup>27</sup>

- 1) Untuk mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- 2) Sebagai suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
- 3) Sebagai kemungkinan prediksi pada fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.

---

<sup>25</sup> Sutan Remy Sjahdeini, 2009, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian di Indonesia*, PT. Pustaka Utama Graffiti, Jakarta, h. 8

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.73

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, UI Press, Jakarta, h.121

Teori adalah suatu konstruksi di alam pikir kita atau ide manusia yang dibangun dengan maksud untuk mengejawantahkan secara reflektif dan fenomena yang dijumpai dalam pengalamannya.<sup>28</sup>

Hakikat dari teori hukum adalah suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan dan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk satu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif.<sup>29</sup>

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Teori memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.<sup>30</sup> Terdapat keragu-raguan dari para akademisi tentang tempat dari disiplin teori hukum dengan filsafat hukum, ilmu hukum, hukum normatif dan hukum positif. Ada yang menyamakan antara filsafat hukum dengan teori hukum.<sup>31</sup> Menurut Imre Lakatos, teori adalah hasil pemikiran yang tidak akan musnah dan hilang begitu saja ketika teori lainnya pada dasarnya merupakan keanekaragaman dalam sebuah penelitian. Teori di sini berisi:

- 1) Memahkotai sistem
- 2) Terdiri atas hukum-hukum ilmiah

---

<sup>28</sup> Achmad Sulchan, 2017, *Catatan Kuliah Teori Hukum dan Penemuan Hukum*, Dosen Fakultas Hukum Unissula, Semarang

<sup>29</sup> J.J.H Bruggink, 1999, *Refleksi tentang Hukum*, cetakan kedua (terjemahan Arief Sidharta), Citra Aditya Bakti, Jakarta, h.4

<sup>30</sup> Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 253

<sup>31</sup> Munir Fuady, Dinamika Teori Hukum, Ghalia Indah Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 1

- 3) Pernyataan-pernyataan umum yang memuat hubungan teratur antara fakta atau gejala.
- 4) Berfungsi untuk member eksplanasi, prediksi dan pemahaman terhadap berbagai fakta atau gejala.

Teori hukum merefleksikan perjuangan hukum berada di antara tradisi dan kemajuan, stabilitas dan perubahan, kepastian dan keluasaan. Sepanjang objek hukum adalah menciptakan ketertiban, maka penekanannya diletakkan pada kebutuhan akan stabilitas dan kepastian. Pada umumnya teori-teori hukum dan para ahli hukum cenderung untuk lebih menekannya pada stabilitas daripada perubahan.<sup>32</sup>

Pada tatanan ini jelas terlibat bahwa hukum yang mengatur tentang pertanahan mengabaikan rasa keadilan. Menandai fenomena tersebut dari segi ilmu hukum dapat dikatakan bahwa tuntutan sosial yang dianggap pantas terisolasi oleh kekuasaan. Idealnya kepastian hukum secara fungsional merespons gagasan sosial yang memiliki muatan keadilan, padahal hukum masyarakat satu instrument keadilan.<sup>33</sup>

Terdapat dua pandangan besar mengenai teori hukum yang bertolak belakang namun ada dalam satu realitas, seperti ungkapan gambaran sebuah mata uang yang memiliki dua belah bagian yang berbeda. Pertama, pandangan yang didukung oleh tiga argumen yaitu pandangna bahwa hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondis sistem itu sekarang, perilaku sistem ditentukan oleh bagian-bagian yang terkecil dari sistem itu dan teori

---

<sup>32</sup> W. Friedmann, *Ibid.*,h.37

<sup>33</sup> Adrian Sutedi, 2012, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h.254

hukum mampu menjelaskan persoalannya sebagaimana adanya tanpa berkaitan dengan orang (pengamat). Hal ini membawa kita kepada pandangan bahwa teori hukum itu deterministik, reduksionis, dan realistik. Kedua, pandangan yang menyatakan bahwa hukum bukanlah sebagai suatu sistem yang teratur tetap merupakan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan ketidakberaturan, tidak dapat diramalkan, dan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh persepsi orang (pengamat) dalam memaknai hukum tersebut. Pandangan ini banyak dikemukakan oleh mereka yang beraliran sosiologis dan post-modernis, dimana mereka memandang bahwa pada setiap waktu mengalami perubahan, baik kecil maupun yang besar, evolutif maupun revolusioner.<sup>34</sup>

Teori hukum tidak hanya menjelaskan apa itu hukum sampai kepada hal-hal yang konkret, tetapi juga pada persoalan yang mendasar dari hukum itu. Seperti yang dikatakan Radbruch, yang dikutip Satjipto Rahardjo, tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada penjelasan filosofis yang tertinggi. Teori hukum akan mempertanyakan hal-hal seperti: mengapa hukum berlaku, apa dasar kekuatan yang mengikatnya, apa yang menjadi tujuan hukum, bagaimana hukum dipahami, apa hubungannya dengan individu dengan masyarakat, apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum, apakah keadilan itu, dan bagaimana hukum yang adil.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Otje Salman S, dan Anthon F. Susanto, 2004, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, h. 54

<sup>35</sup> *Ibid*, h. 54

Teori hukum merupakan kelanjutan dari usaha untuk mempelajari hukum positif. Teori hukum menggunakan hukum positif sebagai bahan kajian dengan telaah filosofis sebagai salah satu sarana bantuan untuk menjelaskan tentang hukum. Teori hukum dipelajari sudah sejak zaman dahulu, para ahli hukum Yunani maupun Romawi. Sebelum abad kesembilan belas, teori hukum merupakan produk sampingan yang terpenting dari filsafat agama, etika atau politik. Para ahli fikir hukum terbesar pada awalnya adalah ahli-ahli filsafat, ahli-ahli agama, ahli-ahli politik. Perubahan terpenting filsafat hukum dari para pakar filsafat atau ahli politik ke filsafat hukum dari para ahli hukum, barulah terjadi pada akhir-akhir ini. Yaitu setelah adanya perkembangan yang hebat dalam penelitian, studi teknik dan penelitian hukum. Teori-teori hukum pada zaman dahulu dilandasi oleh teori filsafat dan politik umum. Sedangkan teori-teori hukum modern dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.

Teori-teori hukum yang akan digunakan sebagai landasan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

a. Teori Keadilan

Pengertian keadilan menurut Aristoteles adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Keadilan berasal dari kata “Adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak (memihak pada yang

benar), berpegang pada kebenaran (sepatutnya), dan tidak sewenang-wenang.<sup>36</sup>

Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya. Dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, dan golongan.

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Prinsip konsepsi keadilan adalah menunjukkan hak-hak dan kewajiban dasar serta menentukan pemetaan yang layak, hal ini mempengaruhi problem-problem efisiensi, koordinasi, dan stabilitas. Keadilan punya prioritas tertentu menjadi kebajikan utama dari institusi.<sup>37</sup>

Mengenai prinsip keadilan John Rawls berpendapat bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat adalah kesepakatan. Prinsip tersebut yang akan diterima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dan prinsip yang akan mengatur persetujuan lebih lanjut. Prinsip keadilan ini disebut dengan keadilan sebagai fairness. Dalam keadilan sebagai fairness, posisi kesetaraan berkaitan dengan kondisi alam dalam

---

<sup>36</sup> Rizka Maulinda, Dahlan, M. Nur Rasyid, *Perlindungan Hukum bagi Pekerja Kontrak Waktu Tertentu dalam Perjanjian Kerja pada PT. IU* Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 18, No. 3, (Desember, 2016), pp. 337-351.

<sup>37</sup> John Rawls, 2006, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara "A Theory of Justice"*, Terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Cetakan pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 3

teori tradisional kontrak sosial. Prinsip keadilan merupakan hasil dari persetujuan dan tawar-menawar yang fair. Bentuk keadilan sebagai fairness adalah memandang berbagai pihak sebagai situasi rasional dan netral. Keadilan sebagai fairness bukan merupakan teori kontrak yang lengkap. Sebab gagasan kontrak dapat diperluas hingga pilihan seluruh sistem etis, yakni hingga sebuah sistem yang meliputi prinsip-prinsip semua kebajikan dan tidak hanya keadilan. Tujuan dari Keadilan merupakan adanya kepastian hukum, dalam hal tersebut untuk menjamin sebuah kepastian hukum, hal yang tidak boleh terlepas adalah keadilan dari hukum itu sendiri.<sup>38</sup>

Secara analitis keadilan dapat dibagi dalam komponen prosedural dan substansi atau keadilan formil dan keadilan materiil. Komponen procedural atau keadilan formil berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti *rule of law* dan negara hukum (*rechtsstaat*), sedangkan keadilan materiil menyangkut hak-hak sosial yang menandai penataan politik, ekonomi di dalam masyarakat.<sup>39</sup> *Procedural justice* atau keadilan formil, diekspresikan dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa atau prosedur pengambilan keputusan. Tolok ukurnya dalam bentuk ketaatan kepada hukum.<sup>40</sup> Artinya keadilan prosedural merupakan keadilan

---

<sup>38</sup> *Ibid*, h. 13

<sup>39</sup> Maidin Gultom, 2008, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, Refrika Aditama, Bandung, h. 22.

<sup>40</sup> I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Jawa Timur, h. 76.

yang terjadi apabila seseorang melakukan perbuatan sesuai dengan tata cara yang diharapkan.

Keadilan dalam fenomena sosiologis, tidak lagi bersifat individual, namun struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil, jika ada ketidakadilan sosial, maka struktur sosial yang tidak adil. Hal inilah yang dimaksudkan dengan keadilan sosial. Keadilan sosial ditujukan untuk memaksimalkan perkembangan individu dan kelompok. Dengan keadilan sosial inilah yang membuka kemungkinan pilihan pada nilai dan kepentingan oleh Negara dalam merumuskan kebijakan, sekaligus menjadi arahan utama dalam keadaan apa sebuah peraturan dikeluarkan dengan substansi hukum berkarakter individual dan dalam hal apa peraturan yang dikeluarkan memuat substansi nilai kolektif.<sup>41</sup>

b. Teori Negosiasi

Menurut Garry Goodpaster mengemukakan bahwa negosiasi adalah suatu proses untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis dan beraneka ragam, dapat lembut bernuansa, sebagaimana manusia. Fisher dan Ulyry memberikan batasan terhadap negosiasi sebagai proses komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda, tanpa melibatkan pihak ketiga sebagai

---

<sup>41</sup> Winahyu Erwiningsih dan Fakhrisya Zalili Sailan, 2018, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, Inteligensia Media, Malang, h. 78.

penengah.<sup>42</sup> Pada prinsipnya menurut teori ini menjelaskan bahwa konflik terjadi karena posisi-posisi para pihak yang tidak selaras dan adanya perbedaan-perbedaan diantara para pihak. Para penganjur teori ini berpendapat bahwa agar sebuah konflik dapat diselesaikan, para pelaku harus mampu memisahkan perasaan pribadinya dengan masalah-masalah dan mampu melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan dan bukan pada posisi yang sudah tetap.<sup>43</sup> Berhasil atau tidaknya suatu sengketa diselesaikan melalui negosiasi sangat dipengaruhi oleh ketepatan pemilihan teknik negosiasi dan pemahaman terhadap prinsip negosiasi.<sup>44</sup> Negoisator perlu memperhatikan tahap-tahap negosiasi. Ada beberapa tahap yang perlu dilalui untuk mencapai tujuan yaitu sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a) Ketentuan dalam negosiasi; mengenai aturan dalam melaksanakan negosiasi, lokasi bernegosiasi, waktu negosiasi, pihak yang terlibat dalam negosiasi, dan langkah lanjutan apabila negosiasi gagal.
- b) Mendefinisikan isu atau persoalan dapat dilakukan dengan melakukan analisis situasi atas timbulnya konflik, melalui pengalaman pribadi pihak yang bersengketa, mengumpulkan informasi, berkonsultasi dengan ahli terkait persoalan.

---

<sup>42</sup> Bambang Sutiyoso, 2008, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, h. 45.

<sup>43</sup> Takdir Rahmadi, 2010, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 8.

<sup>44</sup> *Ibid*

<sup>45</sup> Gatot P Soemartono, 2006, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesias*, PT. Gramedia Pustaka Utama, h. 126

- c) Penggabungan beberapa isu untuk menentukan isu yang penting dan yang berhubungan dengan persoalan.
- d) Setelah keinginan dari pihak yang bersengketa diketahui berdasarkan penggabungan isu maka perlunya mendefinisikan kepentingan para pihak dengan mengetahui hubungan kedua belah pihak.
- e) Setelah menentukan isu penting, mengevaluasi dan memastikan kepentingan kedua belah pihak, negosiator perlu berkonsultasi kepada pihak yang bersangkutan terhadap persoalan yang dihadapi oleh kedua belah pihak.

Pada hasil akhir proses negosiasi adalah dituangkannya hasil kesepakatan kedalam suatu perjanjian dalam bentuk tertulis atau dengan akta autentik dan cepat dilaksanakan. Menunda hasil kesepakatan bisa mengakibatkan perubahan persepsi pihak yang terlibat. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan iktikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dengan waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan.<sup>46</sup>

#### c. Teori Kepastian Hukum

Apabila kita cermati para pemikir-pemikir filsafat hukum sebenarnya tujuan hukum berkisar pada tiga nilai dasar hukum, sebagaimana diuraikan oleh Gustav Radbruch yaitu: keadilan,

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 312

kepastian dan kemanfaatan hukum.<sup>47</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:<sup>48</sup> pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan, kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan Hakim antara putusan Hakim yang satu dengan putusan Hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Masyarakat tidak hanya butuh peraturan-peraturan yang menjamin kepastian hukum dalam hubungan mereka satu sama lain, tetapi butuh juga keadilan. Hukum yang baik harusnya memenuhi unsur keadilan dan kepastian secara bersamaan. Seperti uang logam, bila hanya ada satu sisi maka ia tidak dapat menjadi alat tukar atau seperti manusia, bila ada fisik tanpa jiwa maka namanya jenazah. Jiwa dapat dianalogikan sebagai keadilan dan fisik dapat dianalogikan sebagai kepastian hukum. Disamping itu, hukum dituntut pula melayani kepentingan-kepentingan masyarakat agar dapat memberikan kemanfaatan.

---

<sup>47</sup> Satjipto Rahardjo, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, h.20.

<sup>48</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, h. 158

## F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan yang digunakan untuk memperkuat atau menunjang suatu penulisan ilmiah. Dari penelitian dimaksudkan untuk memperoleh hasil jawaban yang seobyektif mungkin atau kebenaran-kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>49</sup> Pada hakekatnya penelitian itu timbul dari hasrat ingin tahu dalam diri manusia dalam melakukan pembinaan serta pengembangan ilmu pengetahuan, termasuk di dalamnya ilmu hukum. Penelitian hukum dimaksudkan sebagai kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran dengan jalan menganalisa, kecuali itu juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengisahkannya sebagai pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala tersebut.<sup>50</sup>

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis artinya sesuai dengan metode atau cara-cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan kerangka tertentu.

Dalam penulisan tesis ada beberapa metode yang digunakan sebagai pedoman, dengan maksud agar lebih mudah dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami untuk mendapatkan hasil yang memuaskan. Sehubungan dengan itu langkah-langkah yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, 1987, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, h. 3.

<sup>50</sup> *Ibid*, h. 5.

## 1. Metode Pendekatan

Jenis penelitian ini yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian yang menitikberatkan perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum.<sup>51</sup> Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan Penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (*interview*).<sup>52</sup>

Melalui pendekatan ini pula penulis melakukan analisis terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di kota Tegal.

## 2. Sumber-sumber Hukum Penelitian

Sumber yang digunakan dalam penelitian ini meliputi primer yaitu berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini dan sumber data sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum. Sumber data sekunder bersumber dari perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17

---

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamadji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.1

<sup>52</sup> Amiruddin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, h.15

Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dan PP No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan, selain itu juga berupa literatur, karya ilmiah, hasil penelitian, lokakarya yang berkaitan dengan materi penelitian. Adapun sumber data tersier yaitu bahan hukum yang menguatkan penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus hukum.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara dan teknik telaah kepustakaan (*study document*). Wawancara akan dilakukan dengan Petugas Pengadaan Tanah tegal, Tokoh Masyarakat, dan pihak lain yang akan dipilih secara acak. Sedangkan teknik kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan (menginventarisasi) bahan-bahan hukum yang dianggap berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, kemudian melakukan klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang dikumpulkan.

### 4. Metode Analisis Data

Dalam melakukan analisisnya, akan digunakan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.<sup>53</sup> Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisis dengan metode analisis data kualitatif yaitu:

---

<sup>53</sup> Sanapiah Faisal, 1995, *Format-Format Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 25

- a. Analisis Deskriptif yaitu dengan memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya dari wawancara di lapangan, analisis menggunakan cara berpikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal-hal yang sifatnya umum.
- b. Analisis Kualitatif yaitu dengan mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari wawancara lapangan, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis dan menyeluruh untuk menjawab masalah yang diteliti.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan hukum ini dibagi dalam beberapa bab, dimana antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berhubungan dan berkaitan.

Sistematika penulisan hukum ini disusun sebagai berikut :

### **BAB I Pendahuluan**

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II Tinjauan Umum**

Pada bab ini menguraikan tentang Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah meliputi Pengertian Tanah, Pengertian Hak Atas Tanah, Macam-macam Hak Atas Tanah, Peralihan Hak Atas Tanah; Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan, meliputi

Pengertian Sengketa, Sifat-Sifat Sengketa, Penyebab Terjadinya Sengketa, Sengketa Pertanahan; Tinjauan Umum tentang Pengadaan Tanah, meliputi Pengertian Pengadaan Tanah, Pengertian kepentingan umum, Dasar Hukum peraturan Pengadaan Tanah, Tata Cara Pengadaan Tanah, dan Panitia Pengadaan Tanah, Tinjauan Umum Tentang Ganti Rugi dan Perspektif Islam tentang Tanah.

### **BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini menguraikan tentang menganalisa pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal, menganalisa cara penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal, dan menganalisis hambatan dan solusi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum jalan tol di Kabupaten Tegal.

### **BAB IV Penutup**

Pada bab ini berisi simpulan yang merupakan jawaban secara keseluruhan dari kumpulan masalah setelah dilakukan pembahasan tesis hasil penelitian dan saran adalah rekomendasi penulis yang berhubungan dengan masalah tesis.