

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Tanah memegang peranan penting dalam proses 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. Berdirinya sebuah perumahan di atas tanah memerlukan suatu proses yang panjang mulai dari melakukan pengadaan tanah sampai dengan melakukan ijin membangun. Proses tersebut di atas sangat tergantung pada status tanahnya. Status tanah yang dikenal di Indonesia ada dua jenis, yaitu tanah yang berstatus sebagai tanah Negara, tanah yang berstatus sebagai tanah hak.<sup>1</sup>

Berdasarkan uraian tentang status tanah yang ada di Indonesia di atas maka status tanah hak di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat sementara.<sup>2</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 (UUPA) meliputi hak milik, hak guna usaha,

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-11, Djambatan, Jakarta, h.344.

<sup>2</sup> *Ibid.*,h. 283-284.

hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

Tanah merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia oleh karena sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Mengingat penting 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 khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum<sup>3</sup>. Pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah Negara, dan sebagai jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah tanah hak untuk kepentingan umum.<sup>3</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 kepentingan umum yaitu, termasuk kepentingan 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

---

<sup>3</sup> Fauzi Noer, 1997, *Tanah Dan Pembangunan*, Cetakan I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h.7

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>4</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 pemegang hak milik atas tanah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. 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

---

<sup>4</sup> Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan:Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, h. 129

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>5</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>6</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, asas keterbukaan, asas kesepakatan, asas keikutsertaan, asas kesejahteraan, asas keberlanjutan, dan asas keselarasan.

---

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum.

<sup>6</sup> Bernhad Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, h. 369.

Peraturan atau regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar nilai ganti rugi tanah berdasarkan 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>7</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>8</sup> Sementara dari aspek filosofis, dalam kaitannya dengan hukum, maka keadilan adalah salah satu persoalan yang paling menonjol.<sup>9</sup> Karena terkait perhitungan kerugian nonfisik, yang menjadi persoalan adalah bagaimana merumuskan alat ukur ganti rugi nonfisik karena kerugian sosiologis dan filosofis bersifat abstrak. Sehingga dalam hal ini yang menjadi acuan adalah keadilan,

---

<sup>7</sup> *Ibid*, h.374

<sup>8</sup> *Ibid*, h.376

<sup>9</sup> *Ibid*, h.379

kenyamanan, dan kebahagiaan sehingga kerugian sosiologis dan filosofis di tempat yang lama mendapat kompensasi di tempat yang baru.<sup>10</sup>

Seringkali dalam kegiatan pengadaan tanah, terutama pembangunan yang membutuhkan tanah yang sangat luas, misalnya untuk pembangunan jalan yang harus melewati sebagian atau seluruh tanahmilik rakyat, tentukan 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>11</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.

---

<sup>10</sup> Ibid, h.363

<sup>11</sup> Sudargo Gautama, 1984, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung, h. 10

Kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan yang dilakukan pemerintah merupakan proyek yang terlebih dahulu direncanakan dalam penetapan 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 Boyolali yang terkena dampak Proyek Tol Solo-Ngawi. Pembangunan Proyek Jalan Tol ini membutuhkan lahan yang panjang dan secara otomatis akan melibatkan banyak pihak. Sedangkan yang dimaksud para pihak disini adalah pihak-pihak yang memiliki hak atas tanah yang akan dilalui pembangunan tersebut dan pihak yang memerlukan tanah, dalam hal ini Pemerintah. Proyek pengerjaan jalan tol ini banyak melibatkan tanah pemerintah maupun tanah milik masyarakat yang itu berasal dari Jual beli, Hibah maupun wakaf. Menurut Tim Persiapan Pengadaan Tanah untuk Tol Solo-Ngawi memastikan tanah wakaf yang terkena proyek tol akan diganti sesuai nilainya.

Untuk itu maka perlu dukungan semua pihak, khususnya nazhir, untuk bisa berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan pelepasan tersebut. Terus terkait dengan bentuk ganti kerugiannya yang contohnya masjid, ya berarti harus ada kesepakatan pihak nazhir dengan pelaksana jalan tol. Begitu juga untuk lainnya, termasuk makam, biaya pemindahan makam akan ditanggung oleh pihak tol atau pelaksana tol. Aset tanah wakaf yang terkena tol akan ditukar atau diganti, dibangun kembali di tempat lain

yang disepakati oleh pengelola wakaf/ nazhir, dengan pelaksana pengadaan tanah, sesuai nilai tanah wakaf terdahulu. Mengenai fisik tanah wakaf, pihaknya akan segera dilakukan verifikasi.

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. Ganti kerugian sekaligus menunjukkan adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak atas tanah dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum.<sup>12</sup> Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menyusunnya dalam tesis dengan judul “Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf Yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi (Studi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali.)

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembahasan pada latar belakang tersebut di atas, maka pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

---

<sup>12</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, h.80

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali?
2. Apasaja Hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali?
3. Bagaimana Solusi untuk menyelesaikan hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka dalam penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Solusi untuk menyelesaikan hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali.

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

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Untuk dapat mengembangkan kemampuan berfikir penulis sehingga dapat mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang telah diperoleh selama menjalani masa perkuliahan.
- b. Untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah tentang kajian pelaksanaan pengadaan tanah pengganti tanah wakaf yang terkena jalan tol Solo-Ngawi.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang kewarisan, dalam hal ini tentang kajian terhadap pelaksanaan pengadaan tanah pengganti tanah wakaf yang terkena jalan tol Solo-Ngawi.
- b. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi dan manfaat bagi masyarakat yang tanah hasil wakafnya terkena dampak jalan tol (untuk kepentingan umum).
- c. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi penulisan hukum atau penelitian selanjutnya.

## E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

### 1. 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.<sup>13</sup> Konsep-konsep dasar lazimnya diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian ini.<sup>14</sup> Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah 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>15</sup>

---

<sup>13</sup>Paulus Hadisoeparto,dkk, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, UNDIP, Semarang, h. 18

<sup>14</sup>Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum*, Trisakti, Jakarta, h. 15

<sup>15</sup> Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputy Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta,h. 6

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>16</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 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

---

<sup>16</sup> Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h.18

dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.<sup>17</sup>

b. Pengadaan Tanah

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>18</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.

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum, namun 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

---

<sup>17</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

<sup>18</sup> Imam Koeswahyono, 2008, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, h.1.

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>19</sup>

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

---

<sup>19</sup> Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 195.

- 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;
- 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. Wasiat

Wasiat adalah pemberian suatu benda dari pewaris kepada orang lain atau lembaga yang akan berlaku setelah pewaris meninggal dunia.<sup>20</sup> Sedangkan surat wasiat (testament) berdasarkan Pasal 875 BW, adalah suatu akta yang berisi pernyataan seseorang tentang apa yang akan terjadi setelah ia meninggal, dan yang olehnya dapat ditarik kembali. Menurut Kamus Hukum, Testament adalah Surat wasiat atau suatu akta yang memuat pernyataan seseorang tentang apa yang dikehendakinya akan terjadi setelah ia meninggal dunia, terhadap harta peninggalannya. Surat wasiat merupakan suatu pernyataan kehendak terakhir dari si pembuat wasiat kepada orang-orang yang berhak menerima. Kehendak terakhir adalah suatu pernyataan kehendak yang sepihak dan suatu perbuatan hukum yang mengandung suatu "beschikingshandeling" (perbuatan pemindahan hak milik) mengenai harta kekayaan si pembuat wasiat yang dituangkan dalam bentuk

---

<sup>20</sup> Pasal 175 ayat (1) huruf f Kompilasi Hukum Islam (KHI)

tertulis yang khusus, yang setiap waktu dapat dicabut dan berlaku dengan meninggalnya si pembuat wasiat serta tidak perlu diberitahukan kepada orang yang tersangkut.<sup>21</sup>

d. 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>22</sup>

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Nasional Nomor 1 tahun 1999, adalah perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.<sup>23</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

---

<sup>21</sup> Hartono Soerjopratiknjo, 1984, *Hukum Waris Testamenter*, Seksi Notariat FH UGM, Yogyakarta, h. 18

<sup>22</sup> Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja, Yogyakarta, h.30

<sup>23</sup> Pasal 1 Peraturan Kepala Nasional Nomor 1 tahun 1999

mengenai penyelesaian tanah secara ilegal 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 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 Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis mengenai suatu permasalahan yang dapat dijadikan sebagai bahan pegangan teoritis bagi peneliti atau penulis.<sup>24</sup> Teori hukum dalam penelitian ini adalah:

### a. Teori Keadilan

Pembicaraan tentang keadilan merupakan suatu kewajiban ketika berbicara tentang filsafat hukum, hal ini karena salah satu tujuan hukum adalah keadilan dan ini merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami

---

<sup>24</sup> Purnama Tioria Sianturi, 2008, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, h. 10

tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.<sup>25</sup> Tentang rumusan keadilan ini ada 2 (dua) pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi Purbacaraka yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.<sup>26</sup>

Filosofi utama dari hakekat hukum adalah keadilan, tanpa keadilan hukum tidak layak disebut hukum. Realitas hukum dalam masyarakat kadang berbeda dengan yang dicita-citakan yang menyebabkan semakin menjauhkan hukum dari hakekatnya. Keadilan menjadi jargon, belum menjiwai seluruh aspek hukum. Tarik menarik antara keadilan, kepastian dan ketertiban hukum menjadi isu penting dalam pengembangan hukum. Isu penting tersebut kemudian menjadi problematika pokok ketika melaksanakan

---

<sup>25</sup> Angkasa, 2010, *Filsafat Hukum*, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, h.105.

<sup>26</sup> Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.176.

penegakan hukum. Penegakan hukum oleh para pengemban hukum menghadapi dilema pilihan antara keadilan, kepastian dan ketertiban. Dilema atas pilihan sangat rumit atas dampak yang ditimbulkan, di mana akan ada pengorbanan dari satu atau 2 (dua) cita hukum ketika pilihan sudah ditentukan. Dalam penegakan hukum, ketika pengemban hukum memilih untuk mengutamakan kepastian hukum maka 2 (dua) cita hukum yaitu keadilan dan ketertiban akan dikesampingkan.<sup>27</sup>

Akhir-akhir ini, keadilan merupakan hal yang senantiasa dijadikan topik utama dalam setiap penyelesaian masalah yang berhubungan dengan penegakan hukum. Banyaknya kasus hukum yang tidak terselesaikan karena ditarik ke masalah politik membuat keadilan semakin suram dan semakin jauh dari harapan masyarakat. Kebenaran hukum dan keadilan dimanipulasi dengan cara yang sistematis sehingga peradilan tidak menemukan keadaan yang sebenarnya.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak *fair*, maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law abiding*) dan *fair*. Tindakan memenuhi atau mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembentukan hukum jika sesuai dengan aturan yang ada

---

<sup>27</sup> Anthon F. Susanto, 2010, *Ilmu Hukum Non Sistematis: Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. 138.

adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Ukuran keadilan sebagaimana di singgung di atas sebenarnya menjangkau wilayah yang ideal atau berada dalam wilayah cita, dikarenakan berbicara masalah keadilan, berarti sudah dalam wilayah makna yang masuk dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethic*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dalam buku *nichomchean ethic*, buku itu ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti anggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Pada dasarnya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan akan tetapi bukan persamarataan.<sup>28</sup>

Aristoteles membedakan hak persamaannya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit

---

<sup>28</sup> L. J. Van Apeldoorn, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, h. 14.

atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara di hadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.<sup>29</sup>

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam 2 (dua) macam keadilan, keadilan *distributief* dan keadilan *commutatief*. Keadilan *distributief* adalah keadilan yang diberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan *commutatief* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls seperti *A Theory of Justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls dipandang sebagai perspektif *liberal egalitarian of social justice*, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama bagi hadirnya institusi-institusi sosial (*social Institutions*) akan tetapi kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan. Secara *specific*, John Rawls

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya dikenal dengan posisi asli (*original position*) dan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*).<sup>30</sup>

Pandangan John Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu didalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan yang lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*) dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of Society*).<sup>31</sup>

Sementara konsep selubung ketidaktahuan diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang yang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk pada posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang.<sup>32</sup>

Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> L. J. Van Apeldoorn, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, h.15.

<sup>32</sup> *Ibid.*

sebagai *Justice Fairness*. Dalam Pandangan John Rawls terhadap konsep posisi asli terdapat prinsip-prinsip keadilan utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat *universal*, hakiki dan *kompitanel* dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).<sup>33</sup>

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab, di samping itu juga termuat dalam sila kelima, Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia yang lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi adalah bahwa

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

manusia harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensi nilai-nilai keadilan yang harus diwujudkan meliputi:

1. Keadilan distributif, yaitu suatu keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban;
2. Keadilan legal (keadilan bertaat), yaitu suatu hubungan keadilan wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara; dan
3. Keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan lainnya secara timbal balik.<sup>34</sup>

Pancasila sebagai dasar negara merupakan unsur-unsur pokok dalam kaidah negara yang fundamental, merupakan norma hukum yang pokok, sehingga semua perundang-undangan yang ada baik tertulis maupun tidak tertulis serta putusan hakim tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang berisi nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan

---

<sup>34</sup> Kaelan, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Pendidikan Tinggi*, Paradigama, Jakarta, h. 36.

dalam permusyawaratan/ perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

b. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum 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 tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidak pastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu. Keteraturan masyarakat

berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Pengertian kepastian hukum tersebut sejalan dengan pendapat dari E. Fernando M. Manulang mengemukakan,<sup>35</sup> pengertian kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya dalam hal ini tampak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan negara.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> E. Fernando M. Manulang, 2016, *Legisme, Legalitas Dan Kepastian Hukum*, Cetakan: I, Kencana, h. 94.

<sup>36</sup> *Ibid.*, h. 95.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>37</sup> kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Dalam Amandemen Pasal 281 (1) UUD 1945, prinsip legalitas diadopsi, dan ini menjadi momen kebangkitan kembali gagasan legalitas dalam pemikiran hukum di Indonesia, setelah sekian lama gagasan ini ditampung dalam KUH Pidana. Prinsip yang dahulu lazim dikenal dalam ranah hukum pidana, kini telah keluar hingga ke ranah perdata dan ketatanegaraan. Legalitas diklaim oleh para yuris sebagai turunan dari paham legisme.

Ketentuan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Bumi, air dan kekayaan alam merupakan kekayaan nasional dan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, termasuk dalam pengertian dikuasai adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan

---

<sup>37</sup> Sudikno Mertokusumo, 2006, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat, Yogyakarta, h. 160

pemeliharaannya, menentukan dan mengatur yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan kekayaan alam, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang (subjek hukum) dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan kekayaan alam di Indonesia. Dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat merupakan tujuan negara untuk mensejahterakan masyarakatnya. Pada hakekatnya tugas negara bersama rakyat mempunyai tanggung jawab bersama untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, memberikan perlindungan terhadap rakyatnya dan menciptakan suatu kepastian hukum dan kedudukan hukum yang jelas.

Hukum di negara berkembang ada 2 (dua) pengertian tentang kepastian hukum menurut *Gustav Radburch* yaitu kepastian oleh karena hukum, dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna.

Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak- banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (Undang-undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti). Undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum (*rechtswerkelijkheid*) dan undang-undang tersebut tidak ada

istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.<sup>38</sup> Selain itu disebutkan, bahwa kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal kongkrit kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Dalam pengertian ini bermakna keamanan hukum yakni mengandung perlindungan bagi kedua belah pihak yang berselisih terhadap tindakan hakim yang sewenang-wenang. Sedangkan kepastian oleh karena hukum dimaksudkan, bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu dengan pihak yang lain.<sup>39</sup> Tugas hukum menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan yang kedapatan dalam pergaulan kemasyarakatan.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:<sup>40</sup>

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum

---

<sup>38</sup> E. Utrecht, 1959, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan keenam, Penerbit Balai Buku Ihtiar, Jakarta, h. 26

<sup>39</sup> *Ibid*, h. 25

<sup>40</sup> Setio Dwi, *Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, diakses melalui [sharingaboutlawina.blogspot.co.id](http://sharingaboutlawina.blogspot.co.id) pada 17 September pukul 19.15 WIB.

atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta,<sup>41</sup> yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

- 1). Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accessible), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
  - 2). Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
  - 3). Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
  - 4). Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum;
- dan

---

<sup>41</sup> Sidharta Gautama, 2006, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung, h. 85.

5). Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.<sup>42</sup>

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:<sup>43</sup>

- 1). Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2). Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3). Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4). Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5). Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Lon Fuller, 1971, *Morality of Law*, Yale University, New Haven, h. 54-58.

- 6). Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7). Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8). Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

c. Teori Maslahat (Teori Kebaikan)

Tujuan hukum adalah untuk mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia. Kata kemaslahatan berasal dari bahasa Arab *maslahah*. Kata *maslahah* yang dalam bahasa Indonesia dikenal dengan maslahat, berasal dari bahasa Arab, yaitu *maslahah*. Kata *maslahah* secara etimologi sebagaimana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa kata *maslahah* berarti sesuatu yang mendatangkan kebaikan (keselamatan dan lain sebagainya); faedah; guna. Adapun Kemaslahatan ialah berarti kegunaan; kebaikan; manfaat; kepentingan.<sup>44</sup>

*Maslahah* merupakan bentuk *masdar(adverd)* dari *fi'il (verb) salaha*. Dengan demikian, maka terlihat, bahwa kata *maslahah* dan kata manfaat yang juga berasal dari bahasa Arab mempunyai makna atau arti yang sama. Menurut Imam Al-Ghazali (450-505H.), bahwa pada dasarnya (secara bahasa atau *'urf*), kata *al-maslahah* menunjuk pengertian meraih manfaat atau menghindarkan kedadharatan (bahaya).<sup>45</sup>

Muhammad Mustafa Syalabi menjelaskan, bahwa *al-maslahah* adalah sesuatu yang bentuknya yang sempurna, ditinjau dari segi peruntukan sesuatu tersebut. Misalnya, keadaan *maslahah* pada pena adalah untuk menulis. Di samping itu, akibat dari suatu perbuatan

---

<sup>44</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, h. 634.

<sup>45</sup> Redaksinya adalah "*am ma mashlahatu fi 'ibaratin fil ashl 'an jalb manfaat au daf'i*". Abu Hamid Muhammad Ibn Muhammad Al-Ghazali, Tanpa tahun, *Mustasfa min 'ilmi al ushul*, Juz I, Al-Kutub Al-Ilmiyah, Beirut, h. 286.

yang melahirkan *masalah* juga disebut dengan *masalah*. Dalam hal ini, pemakaian kata *al-maslahah* dalam perbuatan tersebut bersifat *majaz*.<sup>46</sup>

Secara terminologi, para ulama mendefinisikan *al-maslahah*. Menurut Imam Al-Ghazali,<sup>47</sup> bahwa pada dasarnya *al-maslahah* adalah suatu gambaran meraih manfaat atau menghindari kemadharatan. Akan tetapi, bukan itu yang dimaksudkan beliau, sebab meraih manfaat dan menghindari kemadharatan adalah tujuan dari kemaslahatan manusia dalam mencapai maksudnya. Yang dimaksudkan oleh beliau, bahwa *al-maslahah* adalah memelihara tujuan-tujuan syara'.

Uraian Imam Al-Ghazali tersebut dapat dipahami, bahwa *al-maslahah* dalam pengertian *syar'i* ialah meraih manfaat dan menolak kemadharatan dalam rangka memelihara tujuan *syara'*, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Menggunakan perkataan lain, bahwa upaya meraih manfaat atau menolak kemadharatan yang semata-mata demi kepentingan duniawi tanpa mempertimbangkan tujuan *syara'*. Apabila bertentangan dengannya, maka tidak dapat disebut dengan *al-maslahah*, tetapi merupakan *mafsadah*. Imam Al-Ghazali berkata, bahwa “semua yang mengandung pemeliharaan

---

<sup>46</sup> Muhammad Mustafa Syalabi, 1981, *Ta'li' al-Ahkam*, Dar Al-Nahdah Al-Arabiyah, Beirut, h. 278.

<sup>47</sup> Imam Al-Ghazali, *Op.Cit.*, Juz I, h. 286.

tujuan *syara'* yang lima ini merupakan *al-maslahah* dan semua yang mengabaikan tujuan ini merupakan *mafsadah*". Adapun menolak yang mengabaikannya itu justru merupakan *al-maslahah*.<sup>48</sup> Salah satu konsep penting dan fundamental yang menjadi pokok bahasan dalam filsafat hukum Islam adalah konsep *maqasidut tasyri'* atau *maqasidusy syariah* yang menegaskan, bahwa hukum Islam disyari'atkan untuk mewujudkan dan memelihara maslahat umat manusia.

Seorang pemikir Islam yang bernama Imam Asy-Syatiby banyak menjelaskan tentang teori *al-mashlahah* (kemaslahatan) dalam karyanya *Al-muwafaqat* melalui konsep *maqasyidusy syari'ah* (tujuan hukum syara'). Syari'at Islam bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum (*mashlahah al-'ammah*) dengan cara menjadikan aturan hukum syari'ah yang paling utama dan sekaligus menjadi *shalihah li kulli zaman wa makan* (kompatibel dengan kebutuhan ruang dan waktunya) untuk sebuah kehidupan manusia yang adil, bermartabat dan bermaslahat.

Konsep ini telah diakui oleh para ulama dan oleh karena itu mereka memformulasikan suatu kaidah yang cukup populer, yaitu "Di mana ada maslahat, di sana terdapat hukum Allah."<sup>49</sup> Teori

---

<sup>48</sup> Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan ke I, Pustaka Setia, Bandung, h. 155.

<sup>49</sup> Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, 1977, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiyah*, Mu'assasah ar-Risalah, Beirut, h.12.

masalah di sini menurut Masdar F. Mas'udi sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum.<sup>50</sup>

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab, di samping itu juga termuat dalam sila kelima, Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia yang lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Allah SWT.

Keadilan sosial dalam butir pengamalan Pancasila seperti yang tertuang dalam P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) pada Tap MPR No. I/MPR/2003. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>51</sup>

- 1). Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
- 2). Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
- 3). Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- 4). Menghormati hak orang lain;

---

<sup>50</sup> Masdar F. Mas'udi, *Meletakkan Kembali Masalah Sebagai Acuan Syari'ah*, Jurnal Ilmu dan Kebudayaan Ulumul Qur'an, No.3, Vol. VI, 1995, h. 97.

<sup>51</sup> *Ibid.*

- 5). Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
- 6). Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
- 7). Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
- 8). Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
- 9). Suka bekerja keras;
- 10). Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama;
- 11). Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

#### **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian. Metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala alam atau sosial dalam kehidupan manusia dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu

yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.<sup>52</sup>

#### 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>53</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>54</sup>

Melalui pendekatan ini pula penulis melakukan analisis terhadap pelaksanaan pengadaan tanah Tanah Pengganti Tanah Wakaf Yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi.

#### 2. Bahan Hukum Penelitian

Sumber yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Bahan hukum primer yaitu berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini. 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

---

<sup>52</sup> H. Hadari Nawawi, 2000, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h.9

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamadji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h.1

<sup>54</sup> Amiruddin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, h.15

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 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dan PP No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, 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. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara dan teknik telaah kepustakaan (study document). Wawancara akan dilakukan dengan Petugas BPN Boyolali, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), dan pihak lain yang terlibat 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. Teknik Analisis Data

##### a. Teknik Deskripsi

Teknik deskripsi memaparkan situasi atau peristiwa. Dalam teknik deskripsi tidak mencan atau menjelaskan hubungan, tidak menguji hipotesis atau membuat prediksi.<sup>55</sup> Deskripsi berarti uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum. Di dalam tesis ini yang dideskripsikan adalah mengenai penyelesaian pelaksanaan pengadaan tanah pengganti tanah wakaf yang terkena jalan tol Solo-Ngawi.

##### b. Teknik Evaluasi

Teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap suatu pandangan, pernyataan, baik yang tertera dalam bahan primer maupun bahan hukum sekunder.

##### c. Teknik argumentasi

Teknik argumentasi tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian dari analisa harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Hasil analisis selanjutnya diberikan argumentasi untuk mendapatkan kesimpulan atas pokok permasalahan yang dibahas pada penelitian ini.

---

<sup>55</sup> M. Hariwijaya, 2007, *Metodologi Dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Azzagrafika, Yogyakarta , h . 48.

## **G. Sistematika Penulisan**

Tesis ini terdiri dari empat bab dan tiap bab di rinci menjadi beberapa sub bab, Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai pembahasan tesis ini akan di jelaskan dalam sistematika sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

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

Bab ini akan memaparkan tentang landasan teori, tinjauan pustaka ini mengkaji secara teoritis tema tesis dengan variabelnya yaitu Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Tinjauan Umum tentang Tanah Wakaf, Tinjauan Umum Mengenai Pengadaan Tanah Pengganti dan Tinjauan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf dari Prespektif Islam

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

Bab ini menguraikan tentang hasil penelitian yang diperoleh pada pokok permasalahan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali, Hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah

Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngeplak Kabupaten Boyolali dan Solusi untuk menyelesaikan hambatan yang di hadapi dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pengganti Tanah Wakaf yang Terkena Jalan Tol Solo-Ngawi di Desa Dibal Kecamatan Ngeplak Kabupaten Boyolali.

#### BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah dibahas, serta saran-saran rekomendasi penulis.

