

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya negara Indonesia adalah merupakan negara demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, hal tersebut dapat dengan jelas terlihat di dalam amanat Pancasila dan juga di dalam amanat alinea keempat pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa:

...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...

Guna mewujudkan tujuan negara tersebut maka perlu adanya pembangunan negara yang meliputi segala bidang kehidupan masyarakat tertama di bidang infra struktur. Kemajuan infra struktur diharapkan akan mampu mempermudah terwujudnya segala kebutuhan masyarakat di segala kehidupan masyarakat. Sehingga pemenuhan hak-hak dasar kemanusiaan masyarakat akan mampu terwujud dengan adil sebagaimana yang dikehendaki oleh negara hukum Indonesia.

Dalam perkembangannya pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat, hal ini dikarenakan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia

keempat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, ini sudah tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan sarana dan prasarana pendukung (infrastruktur) dalam segala bidang dan sektor. Pembangunan tersebut sebenarnya merupakan suatu proses perubahan yang direncanakan dan dikehendaki.

Proses pembangunan dilaksanakan dengan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki yaitu kondisi geografis, sumber daya modal dan sumber kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat,¹ melalui suatu langkah pemanfaatan potensi yang menyeluruh sehingga semua kebutuhan pembangunan terpenuhi, dengan tetap memperhatikan terciptanya kondisi kesejahteraan dan keamanan bagi masyarakat.²

Pada dasarnya segala macam pembangunan tidak dapat terlepas akan arti penting dari tanah. Tanah merupakan sarana atau media penunjang berbagai macam kebutuhan manusia, hal ini ditunjukkan dengan kedudukan tanah sebagai media kegiatan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan manusia lainnya seperti pemukiman, bahkan lebih dari hal tersebut, bahkan setelah meninggal manusia juga masih membutuhkan tanah guna menguburkan jenazah yang telah meninggal dunia. Walaupun memiliki fungsi yang sangat penting tanah dalam perkembangan kehidupan masyarakat terus mengalami pengurangan

¹Andik Dwi Tanton, 2007, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol*, Skripsi, Fakultas Hukum, UMM, Hal. 1

²Achmad Wibrata, *Masalah Kebijakan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan InfraStruktur*, Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik, Vol. 2, No. 2 Tahun 2011, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Diakses Pada jurnal.dpr.go.id

luasan. Hal tersebut dikarenakan jumlah masyarakat yang semakin meningkat dan tidak diimbangi dengan jumlah pengadaan lahan yang memadai. Motivasi penguasaan lahan guna kepentingan akan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta fungsi vital dari tanah dalam perkembangannya terus berkembang saat ini. Hal tersebut dapat terlihat dalam persoalan liberalisasi ekonomi nasional yang melanda saat ini.³

Bentuk liberalisasi ekonomi nasional melalui sarana hukum secara singkat diuraikan sebagai berikut: (1) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Peraturan pemerintah ini membuka kemungkinan dominasi asing dalam struktur perbankan nasional karena dapat menjadi pemilik saham mayoritas, hingga 99% dalam suatu bank di Indonesia;(2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Undang-undang tersebut memberikan perlakuan yang sama antara penanaman modal asing dengan penanaman modal dalam negeri, memberikan kelonggaran bagi investor untuk melakukan pengalihan aset investor dan hak investor untuk melakukan transfer dan repatriasi dalam valuta asing, serta membuka seluruh bidang investasi dengan pengecualian yang sangat minimal;⁴ (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Undang-undang ini memberikan perlakuan yang sama antara Pertamina selaku BUMN

³Urip Santoso, *Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Perspektif, Vol. 21, No. 3 Tahun 2016, Universitas Airlangga, Diakses Pada Academia.edu, Pada 12 Mei 2019.

⁴*Ibid.*, hlm. 44-46.

dengan pihak swasta termasuk swasta asing, Pertamina dilarang untuk melakukan kegiatan usaha di sektor hulu dan hilir sekaligus.⁵ (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Undang-undang ini memerintahkan privatisasi terhadap sektor ketenagalistrikan dengan diterapkannya sistem pemecahan atau pemisahan usaha penyediaan tenaga listrik (*unbundling system*) secara vertikal yang terbuka bagi seluruh bentuk badan usaha. (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang memberikan celah terhadap upaya privatisasi yang bertujuan untuk mengkomersialkan Sumber Daya Air.⁶

Adapun liberalisasi perekonomian nasional melalui sarana hukum di era globalisasi mengakibatkan terbatasnya peran dan kemampuan negara dalam pengelolaan SDA. Terbatasnya peran dan kemampuan negara tersebut mengakibatkan pembangunan ekonomi justru memihak pada kepentingan swasta-asing dan tidak digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Keadaan tersebut berujung pada permasalahan kemiskinan dan kesenjangan ekonomi yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Oleh sebab itu pembangunan nasional di tengah-tengah berbagai macam konflik kepentingan di atas konflik agraria tidaklah mudah, terutama terkait

⁵ Syamsul Hadi, dkk, *Kudeta Putih, Reformasi Dan Pelembagaan Kepentingan Asing Dalam Ekonomi Indonesia*, Indonesia Berdikari, Jakarta, 2012, hlm.2.

⁶<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54e4bd8e5dc0a/mk-batalkan-uu-sumber-daya-air>, diakses pada 18 Februari 2018 pukul 21.10 WIB.

pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian tanah guna pembangunan sosial.⁷

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 8 Januari 2015 lalu, telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam Perpres ini disebutkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014.

Dalam Perpres ini pembangunan lima tahun ke depan juga harus makin mengarah kepada kondisi peningkatan kesejahteraan berkelanjutan, warganya berkepribadian dan berjiwa gotong royong, dan masyarakatnya memiliki keharmonisan antarkelompok sosial, dan postur perekonomian makin mencerminkan pertumbuhan yang berkualitas, yakni bersifat inklusif, berbasis luas, berlandaskan keunggulan sumber daya manusia serta kemampuan iptek sambil bergerak menuju kepada keseimbangan antarsektor ekonomi dan antarwilayah, serta makin mencerminkan keharmonisan antara manusia dan lingkungan. Antara lain kebijakan tersebut yaitu melakukan akselerasi peningkatan daya saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi

⁷Hardianto Djanggih, Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan ntuk Kepentingan Umum, Research Law Journal Vol. 12, Diakses Pada journal.unnes.ac.id, pada 12 Mei 2019.

tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur.

Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum.

Persoalan terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum dapat terlihat dengan jelas salah satunya dalam kasus pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang. Pemerintah melalui Panitia Pelelangan Pengesahan Jalan Tol (PPPJT) resmi menunjuk Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road serta PT Bangun Tjipta Sarana sebagai pemenang lelang perusahaan Jalan Tol Batang-Semarang. Lelang diikuti oleh lima Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Mereka adalah PT Bangun Tjipta Sarana, PT Pembangunan perumahan (Persero) Tbk, Konsorsium Plus Expressway International Bhd, PT Nusa Raya Cipta

Tbk dan PT Saratoga Investama Sedaya, Konsorsium China Harbour Indonesia dan PT Lancar Jaya Mandiri Abadi, serta Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road. Proyek Jalan Tol Batang-Semarang sepanjang 75,7 kilometer yang merupakan bagian dari Tol Trans Jawa.⁸

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:⁹

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
 - c. Rencana Strategis; dan
 - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.

⁸<https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, 23 Maret 2016, 19.18

⁹*Ibid.*

4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Di tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi.

Undang-Undang ini memperbolehkan Pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.¹⁰

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditegaskan bahwa tanah wajib tersedia bagi pembangunan untuk kepentingan

¹⁰The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Baru Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.

umum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Tak hanya itu, pendanaannya pun dijamin oleh Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjamin bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Adapun ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 33, Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi :

1. tanah;
2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;
4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah;
6. kerugian lain yang dapat dinilai

Adapun bentuk ganti kerugian menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,

3. Pemukiman Pengganti,
4. Kepemilikan Saham, dan
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Adapun empat tahapan yang harus dilalui dalam proses pembebasan lahan untuk infrastruktur. Pertama, pihak perencana proyek harus secara rinci memberikan data lokasi yang akan digunakan kepada Pemerintah Provinsi. Kedua, melakukan konsultasi publik. Ketiga, penetapan lokasi. Keempat, Kementerian ATR/BPN melakukan pengadaan tanah yang dilakukan dengan melakukan penilaian, musyawarah hingga pelepasan.

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyerahan hasil, keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang penting. Dalam tahap persiapan pengadaan tanah, hasil konsultasi publik menentukan apakah lokasi yang direncanakan bisa dieksekusi atau instansi harus menentukan lokasi lain.

Pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek. Menurut temuan tim waskita jalan tol Jawa Tengah, pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun.

Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.¹¹

Sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan umum, yaitu lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Namun demikian dalam upaya pemerintah terkait pengadaan tanah, tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Terutama dalam hal tidak tercapainya kesepakatan terkait gantikerugian bagi masyarakat terdampak. Dalam hal tidak adanya kesepakatan ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengantisipasi masalah yang bisa menghambat pelaksanaan pembangunan dengan upaya konsinyasi. Konsinyasi atau ganti kerugian dari Pemerintah yang dititipkan ke pengadilan negeri setempat, diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹²

¹¹Sutardi, *Perkembangan Pelaksanaan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Indonesia*, Wawancara Pribadi Dengan Humas Waskita Jalan Tol Di Jawa Tengah, Pada 14 April 2019.

¹² Hukum Online, Rabu 1 Juni 2016

Atas dasar berbagai uraian di atas, terlihat bahwa negara memiliki kewenangan untuk menguasai dan melakukan pengelolaan tanah secara luas. Disisi lain, kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan diperlukan secara aman dan mantap bagi setiap warga negara.¹³ Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan secara illegal ataupun dari penguasa.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹⁴ Namun demikian, dalam upaya Pemerintah untuk pengadaan tanah tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat atau dengan pihak swasta.

Terhadap banyaknya kasus pertanahan yang terjadi di masyarakat, maka sangatlah perlu dicari cara penyelesaian yang sangat menguntungkan bagi kedua belah pihak. Untuk itu

¹³Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, (Diklat DDN: Jakarta, 2001), hlm. 1.

¹⁴Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 280.

penyelesaian sengketa perdata yang berkenaan dengan tanah diluar lembaga peradilan menjadi ideal bagi penyelesaian sengketa tanah. Karena bila di tempuh melalui jalur hukum atau lembaga peradilan, acapkali tidak cuma menyangkut aspek hukum, hak-hak penguasaan, kalkulasi ekonomi, tetapi tidak sedikit yang menyentuh sisi sosio kultural. Penyelesaian melalui lembaga pengadilan yang lebih berpola menang kalah seringkali justru memicu konflik-konflik non hukum yang berkepanjangan. Apalagi jika masalah-masalah hukum yang diangkat hanya berfokus pada satu sebab saja. Munculnya ketidakpuasan terhadap putusan pengadilan yang berakumulasi dengan berbagai aspek masalah pertanahan yang tidak terselesaikan melalui pengadilan, ternyata dapat berkembang sampai kekerasan fisik. Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Kesamaan terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Pada perkembangannya industrialisasi yang menuntut negara ntuk terus melakukan pembangunan sarana dan pra-sarana penunjang kemajuan ekonomi telah jauh membawa paradigma baru dalam budaya penggunaan tanah. Yusriyadi menyatakan bahwa:¹⁵

Bagaimanaimanapun juga “developmentalisme” atau “pembangunanisme” selalu berpijak pada sifatnya yang etatis sehingga sering kali mengenyampingkan kalangan marjinal

¹⁵Yusriyadi, *Industrialisasi Dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publhising, Yogyakarta, 2010, hlm. 62

pemilik tanah seperti petani kecil guna kepentingan pembangunan industrialisasi.

Sejalan dengan penjelasan Yusriyadi terkait paradigma industrialisasi yang berdampak pada penguasaan tanah kaum marjinal.

Raymond Aron menyatakan dengan jelas bahwa:¹⁶

industrialisasi memiliki enam ciri yaitu:

1. Merupakan rasionalisasi proses kerja;
2. Penemuan-penemuan di bidang ilmu alam yang dikembangkan dalam proses kerja sehingga memungkinkan dan melahirkan kemampuan dalam menguasai dan memanfaatkan sumber kekayaan alam;
3. Lahirnya industri di era industrialisasi telah merubah bentuk masyarakat yang pada awalnya petani menjadi buruh pabrik;
4. Peralihan bentuk profesi masyarakat sebagaimana dijelaskan di poin tiga pada akhirnya melahirkan pertentangan antara kalangan buruh yang merupakan kaum proletar dengan kalangan pemilik modal;
5. Adanya proses kerja dalam era industrialisasi mengakibatkan adanya kekayaan bagi kalangan bermodal dan juga kemiskinan bagi kalangan marjinal yang tidak bermodal;
6. Proses kerja dalam industrialisasi melahirkan liberalisasi ekonomi, sosial-budaya, politik, dan hukum yang berpijak pada asas *laissez fair*, *laissez aller* yang menghendaki adanya persaingan bebas tanpa campur tangan pemerintah yang tidak jarang menimbulkan marjinalisasi bagi kaum lemah.

Perubahan sosial yang lahir akibat industrialisasi sebagaimana telah dijelaskan di atas juga terjadi pada persoalan ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Adanya ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum mengakibatkan para pemilik tanah yang terkenan rencana pembngnan harus berpindah pada suatu tempat dikarenakan lahan tempat tinggalnya harus dijual guna kepentingan pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Hal ini menjadi persoalan tersendiri ketika masyarakat tidak

¹⁶*Ibid*, hlm. 62-64.

memiliki tempat yang sesuai untuk bermukim. Selain itu penduduk suatu tempat yang lahan-lahannya terkena pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana tidak selamanya memiliki lahan pengganti pemukiman. Kemudian adanya perpindahan penduduk akibat pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana guna kepentingan umum juga akan mengalami transformasi budaya yaitu transformasi pekerjaan yang pada awalnya sebagai petani harus menjadi buruh industri, kemudian yang pada awalnya hidup secara gubuk pada suatu desa karena pembangunan yang mengharuskan pindah ke wilayah pinggiran kota membuat masyarakat yang ada beralih menjadi lebih individual, materialistis, dan berubah menjadi masyarakat patembayan hal ini menjadi semakin eksis di generasi berikutnya.

Selanjutnya perpindahan kawasan pemukiman bagi anggota masyarakat yang bersumber daya manusia rendah akan memarginalkan masyarakat tersebut. Perpindahan penduduk yang merupakan pemilik tanah yang terkena ganti keuntungan guna pengadaan tanah untuk pembangunan sarana dan pra-sarana umum yang padahal guna kepentingan pembangunan industri pada akhirnya akan membuat budaya masyarakat hidup dengan asas *laissez fair*, *laissez aller* sehingga tujuan utama dari kehidupan menjadi persaingan guna mendapatkan keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Murni Suseno

menyatakan bahwa “secara sederhana tujuan dari kapitalisme ekonomi adalah uang dan penguasaan pasar demi kepentingan sendiri.”¹⁷

Berkaitan dengan berbagai macam penjelasan di atas maka perlu dilakukan pembahasan lebih lanjut terkait “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum belum berkeadilan?
2. Kelemahan-kelemahan apasajakah timbul dalam pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

¹⁷*Ibid*, hlm. 118

3. Untuk merekonstruksi kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi baik pada tataran teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru di dalam ilmu hukum khususnya dalam pengayakan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan rekonstruksi pelaksanaan implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai data permulaan yang bisa digunakan sebagai tindak lanjut di dalam bidang kajian yang sama.
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk pembuatan Undang-undang yang berhubungan dengan rekonstruksi implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap masyarakat yang berhubungan dengan permasalahan penemuan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

E. Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritik, Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual

a. Pengertian Keadilan Menurut Islam

Adil atau *Ar;al-adl* merupakan salah satu sifat yang harus dimiliki setiap insan yang pada dasarnya merupakan jalan dalam mewujudkan kebenaran kepada siapa pun di dunia, sekalipun juga akan merugikan dirinya sendiri.¹⁸ Sementara itu secara etimologi *al-adl* memiliki arti tidak berat sebelah atau tidak memihak, *al-adl* juga memiliki hubungan erat dengan *al-musawah*. Kemudian menurut terminologi keadilan menurut Islam ialah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak antara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.¹⁹

¹⁸Anonim, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 50.

¹⁹*Ibid*, hlm. 51.

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya”.²⁰

Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.²¹ Hal ini dapat dilihat dalam kisah Umar bin Khattab.²²

- a. Pada zaman Rasulullah maupun pada zaman Khalifah Abu Bakar, talak tiga dapat diucapkan sekaligus sehingga dianggap talak satu, sementara di era Umar talak tiga harus diucapkan secara bertahap;

²⁰Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

²¹*Ibid*, hlm. 1072

²²Mohammad Daud AM., *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993, hlm. 157.

- b. Pada zaman Rasulullah pemberian zakat juga diberikan kepada *Muallaf* pada era Umar hal tersebut dihapuskan; dan
- c. Pada era Umar hukuman portong tangan bagi pencuri sebagaimana diamanatkan dalam Surat Al-Maidah Ayat 38 tidak dilaksanakan Umar bagi kalangan fakir miskin.

b. Pengertian Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian konstruksi, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh kostruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²³ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²⁴ Jadi, makna

²³ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007)

²⁴ Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008)

konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.

Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²⁵

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati

kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja.

Rekonstruksi berasal dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali. Berdasar uraian diatas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah

²⁵ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996)

melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk.

c. Pengertian Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan
Kepentingan Umum

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.²⁶ Ketentuan Pasal 1 angka 2

²⁶Maria SW Sumardjono, *Tinjauan Yuridis Kepres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan*

mendefinisikan pengadaan tanah yaitu “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak” Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

1) Boedi Harsono

Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.

2) Gunanegara

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

1) Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara;

- 2) Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- 3) Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
- 4) Disertai ganti kerugian yang adil dan layak.

d. Bentuk Ganti Kerugian

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti kerugian dapat berupa:

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

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

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.

(2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah. Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti kerugian untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.²⁷ Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh

²⁷Ter Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti kerugian tersebut sudah barang tentu sama dengan harga tanah sebenarnya.²⁸ Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti kerugian harus didasarkan diantaranya:

- a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur;
- b. ganti kerugian baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah;
- c. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok-ukur yang telah disepakati;
- d. wujud ganti kerugian: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.
- e. Penjelasan Terkait Kepentingan Umum

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas.

²⁸ Boedi Harsono, dikutip dari John Salindeho, Op cit, Hlm 66

Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.²⁹

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai 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 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.³⁰

Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan

²⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

³⁰Boedi Harsono, Op Cit, Hlm 1

umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

f. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa:

“Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.³¹

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada

³¹ Boedi Harsono, Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional (Makalah: 1990), Hlm. 4.

umumnya berdasarkan pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.³²

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskipun ada rumusan yang memberi kesan demikian, dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah terhadap

³² Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, Op cit , Hlm. 19.

besarnya ganti kerugian bukan merupakan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa “apabila upaya penyelesaian yang dit empuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dn Benda-benda diatasnya”.

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti kerugian yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti kerugian.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

2. Kerangka Teoritik

1. *Grand Theory*:

1) Teori Keadilan

a) Teori Keadilan John Rawls

Teori John Rawls digunakan untuk memaknai nilai keadilan dalam penelitian ini. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawaran peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.³³

³³ John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.³⁴

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli (baca:sifat asli) seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud

³⁴ John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm.50-57.

mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.³⁵

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap orang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.³⁶

³⁵John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

³⁶*Ibid.*, hlm.43.

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

b) Teori Keadilan Pancasila

Berkaitan dengan keadilan dalam perpektif Pancasila tersebut Menurut Yudi Latif berdasarkan berbagai pidato Soekarno terkait Pancasila, nilai gotong-royong merupakan dasar dari semua sila yang ada di Pancasila. Selanjutnya Yudi Latif mengaitkan nilai keadilan yang harus berdasar pada falsafah gotong-royong. Yaitu sebagai berikut:³⁷

(1) Keadilan Berdasarkan Prinsip Ketuhanan Prinsip ke-Tuhanan yang harus berlandaskan gotong-royong artinya nilai ke-Tuhanan yang juga berkebudayaan, lapang serta toleran. Sehingga keragaman

³⁷ *Loc, cit.* Pandangan terkait nilai gotong-royong yang terkandung dalam Pancasila tersebut sejalan dengan pendapat dari Magnis-Suseno yang menyatakan:

Pancasila begitu tinggi dan mutlak nilainya bagi kelestarian bangsa dan negara Indonesia karena merupakan wahana dimana berbagai suku, golongan, agama, kelompok budaya, dan ras dapat hidup dan bekerjasama dalam usaha untuk membangun kehidupan bersama, tanpa adanya alienasi dan identitas mereka sendiri.

Lihat: Jazumi dalam Anik Kunantiyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum*, Diakses melalui portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%..., Pada 18 Februari 2018.

keyakinan dan kepercayaan akan suatu agama dapat berjalan dengan harmonis tanpa saling menyerang dan mengucilkan antara satu kalangan dengan yang lainnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip kelima dari konsep Pancasila Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Ketuhanan yang Berkebudayaan.

(2) Keadilan Berdasarkan Prinsip Internasionalisme

Prinsip Internasionalisme yang berjiwa gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu prinsip internasionalisme yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan.

Sehingga prinsip internasionalisme yang ada akan selalu menjunjung perdamaian serta penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia. Prinsip ini sesuai dengan sila kedua Pancasila karya Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Sila Internasionalisme dan Perikemanusiaan.

(3) Keadilan Berdasarkan Prinsip Kebangsaan

Prinsip kebangsaan yang berjiwakan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif

adalah kebangsaan yang mampu mewujudkan persatuan dari berbagai perbedaan di Indonesia atau dengan kata lain mampu mewujudkan *Bhineka Tunggal Ika*. Pandangan ini sesuai dengan Sila Internasionalisme atau Perikemanusiaan.

(4) Keadilan Berdasarkan Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi yang berjiwakan gotong-royong menurut Yudi Latif adalah demokrasi yang berlandaskan pada musyawarah untuk mufakat. Bukan demokrasi Barat yang mengutamakan kepentingan mayoritas atau mayokrasi dan kepentingan elite penguasa-pemodal atau minokrasi. Prinsip ini sesuai dengan sila Mufakat atau Demokrasi dalam konsep Pancasila Soekarno.

(5) Keadilan Berdasarkan Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan yang berlandaskan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu kesejahteraan yang diwujudkan melalui pengembangan partisipasi serta emansipasi di sektor ekonomi dengan berlandaskan semangat

ekonomi. Sehingga kesejahteraan yang dimaksudkan bukan kesejahteraan yang berlandaskan pada paham individualisme-kapitalisme serta etatisme. Prinsip ini sesuai dengan sila Keempat dalam konsep Pancasila Soekarno.

c) Teori Keadilan Islam

Keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anantara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.³⁸

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh

³⁸*Ibid*, hlm. 51.

maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hambanya".³⁹Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.⁴⁰

2) Teori *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen* Hans Nawiasky

Dalam *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, ia juga berpendapat bahwa selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma-norma hukum juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:⁴¹

- a) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara);
- c) *Formell Gezets* (Undang-undang Formal);

³⁹Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

⁴⁰*Ibid*, hlm. 1072

⁴¹ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Einseideln / Zurich / Koln, Benziger, 1948, hlm. 31.

d) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa dalam norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta berkelompok-kelompok, menunjukkan suatu garis politik hukum. Hal tersebut dikarenakan norma dasar yang berisi cita-cita sosial dan penilaian etis masyarakat dijabarkan dan dikonkretisasi ke dalam norma-norma hukum yang lebih rendah. Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya suatu tuntutan masyarakat baik itu cita-cita sosial maupun penilaian etis masyarakat ingin diwujudkan dalam suatu kehidupan sosial melalui norma-norma hukum yang diciptakan. Norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis tersebut menunjukkan pula adanya suatu garis sinkronisasi antara norma hukum yang lebih tinggi dan norma hukum yang lebih rendah. Hal tersebut dikarenakan norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar, dan oleh karenanya tidak boleh bertentangan dengan pada norma hukum yang lebih tinggi.

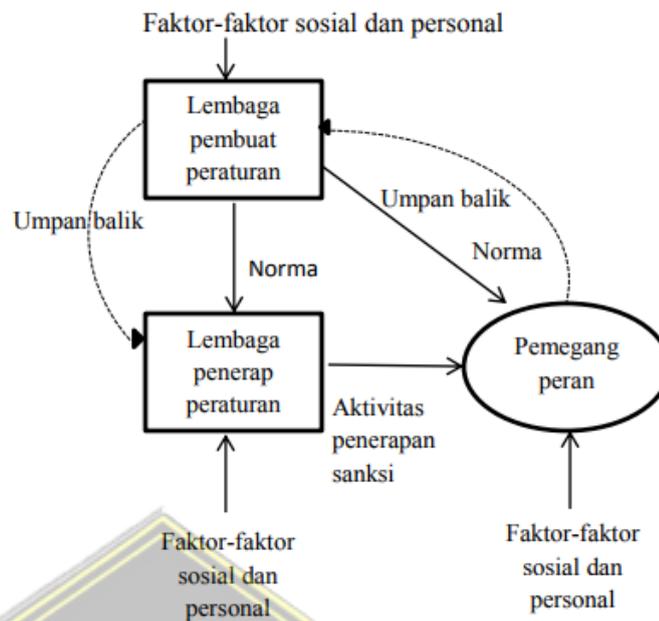
2. *Middle Ranged Theory:*

Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat Chambliss dan Seidman

Teori ini menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.⁴² Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas Seidman meng gambarkannya berikut ini:⁴³

⁴² William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

⁴³*Ibid.*, hlm. 11.



**Bagan I:
Bekerjanya Kekuatan-Kekuatan Personal Dan Sosial**

3. Applied Theory:

Teori Hukum Progresif

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri.

Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut di dasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁴⁴

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Secara lebih sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang di rumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum). Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya.

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan

membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri .⁴⁵

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.

Perbedaan antar ilmu hukum dogmatis dengan teori hukum adalah ilmu hukum positif/dogmatis membahas persoalan hukum dengan beracuan kepada peraturan hukum positif yang berlaku, sehingga bersifat sangat “apa adanya” (*das Sein*), tetapi sebaliknya teori hukum tidak menganalisis hukum dengan acuan kepada hukum positif/dogmatis yang berlaku. Teori hukum mengacu kepada dalil-dalil teoritisnya melalui suatu

⁴⁵ Achmad Roestand, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1992, hlm.12

penalaran yang mendalam, sehingga berbeda dengan ilmu hukum positif, teori hukum lebih melihat hukum sebagai “apa yang semestinya” (*das Sollen*). Dengan perkataan lain, yang dicari oleh ilmu hukum adalah validitas suatu aturan hukum dan tindakan hukum, sedangkan teori hukum lebih mencari kebenaran dan pencapaian keadilan dari suatu aturan atau kaidah hukum.

3. Kerangka Pemikiran

Pancasila mengamanatkan setiap bangsa Indonesia untuk senantiasa menjunjung tinggi nilai keseimbangan yang diinginkan nilai Ketuhanan, untuk itulah nilai kemanusiaan juga diwajibkan oleh Pancasila untuk diwujudkan dalam setiap aspek kehidupan di negara ini, hal ini untuk mewujudkan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia. Amanat Pancasila ini kemudian terealisasi secara nyata lagi dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia. Termasuk didalamnya terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan kepentingan umum.

Pada dasarnya teknis dalam mewujudkan nilai keadilan Pancasila dalam ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah serta ganti

kerugian Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. Namun pada kenyataannya ganti kerugian hanya berfokus pada penggantian uang, sementara ekosistem sosial-budaya, mata pencaharian atau ekonomi, serta peralihan konsep psikologi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pembangunan kepentingan umum tidak diperhatikan, hal ini dapat mengakibatkan hilangnya mata pencaharian masyarakat yang pada awalnya merupakan petani, bergesernya budaya masyarakat yang mengarah pada model masyarakat industri yang pada akhirnya akan memarjinalkan masyarakat yang masih bersumber daya tradisional dan dapat berdampak pada kemiskinan. Pada hal menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti,
4. Kepemilikan Saham, dan
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Berangkat dari persoalan tersebut maka di dalam penelitian disertasi ini akan dibahas lebih lanjut permasalahan berupa:

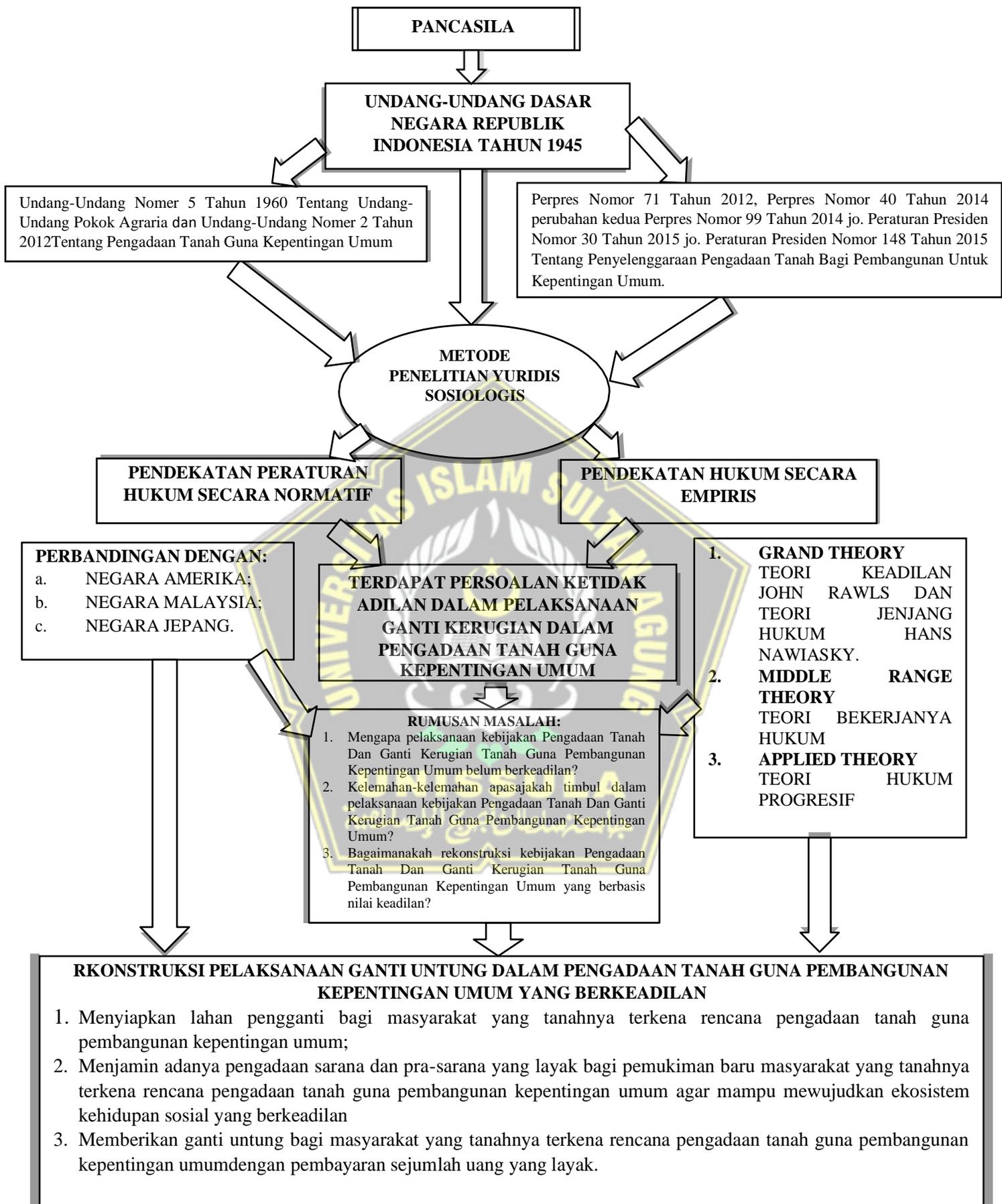
1. Mengapa pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum belum berkeadilan?

2. Kelemahan-kelemahan apasajakah timbul dalam pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang berbasis nilai keadilan?

Adapun dalam membahas ketiga rumusan masalah ini menggunakan penelitian yuridis sosiologis yang melihat persoalan hukum dari aspek legal gap yaitu kelemahan peraturan perundang-undangan juga melihat dari aspek empirical gap atau melihat dari aspek pelaksanaan hukum di masyarakat. Sementara itu *grand theory* yang digunakan untuk membahas rumusan masalah pertama yaitu menggunakan teori keadilan untuk melihat sejauh mana keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum saat ini. Kemudian *middle ranged theory* yang digunakan dalam membahas rumusan masalah kedua pada disertasi ini adalah teori bekerjanya hukum, teori ini digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum sehingga belum berkeadilan. Sementara *applied theory* yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah ketiga dalam disertasi ini ialah teori hukum progresif.

Selain menggunakan teori untuk menganalisis rumusan masalah, disertasi ini juga menggunakan perbandingan hukum pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum dengan sistem hukum di negara Amerika, Malaysia, dan Jepang. Setelah melakukan pengolahan data dengan menggunakan pisau analisis berupa teori dan perbandingan sistem hukum dengan negara lain, selanjutnya dilakukan rekonstruksi konsep ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum menjadi ganti untung dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum yang berkeadilan baik berkeadilan progresif, Pancasila, maupun secara Islam, dengan jalan berupa:

1. Menyiapkan lahan pengganti bagi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum;
2. Menjamin adanya pengadaan sarana dan pra-sarana yang layak bagi pemukiman baru masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum agar mampu mewujudkan ekosistem kehidupan sosial yang berkeadilan
3. Memberikan ganti untung bagi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum dengan pembayaran sejumlah uang yang layak.



F. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian “*belief* dasar” atau *world view* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan “*belief* dasar” atau *world view* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Lebih dari sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi. Paradigma diantaranya, bertugas untuk menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.⁴⁶

Paradikma yang mendasari penelitian ini adalah paradikma konstruktivisme.⁴⁷ Menurut pandangan paradikma ini, realitas hanya ada dalam konteks suatu kerangka kerja mental (konstruk) untuk berpikir tentang relitas tersebut, karena itu bersifat majemuk dan beragam.⁴⁸ Berdasarkan pemikiran dari paradikma tersebut, maka aspek ontologi yang dikaji dalam

⁴⁶ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 4.

⁴⁷ Rahkmat Bowo Suharto, *Rekontruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi (Ringkasan Disertasi)*, Universitas Diponegoro, 2011, hal. 24.

⁴⁸*Ibid*, hal 25.

penelitian ini adalah realitas tentang pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan prasarana kepentingan umum yang belum berkeadilan.

2. Jenis Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.⁴⁹

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian secara kualitatif yaitu penelitian hukum dengan media wawancara secara empiris bersama beberapa informan, wawancara tersebut bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai apa yang ingin peneliti ketahui dengan menggali lebih dalam informasi dari narasumber yang ada dengan pertukaran dialektikal antara peneliti dan informan.

⁴⁹*Ibid*, hlm. 7

4. Sumber Dan Jenis Data Penelitian

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan 2 (dua) cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui.⁵⁰

a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal penyusunan kebijakan di terkait ganti kerugian akibat pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Batang maka setidaknya terdapat beberapa pihak yang akan dijadikan informan antara lain : Badan Pertanahan Nasional Semarang dan Batang, Badan Perencanaan Daerah Semarang dan Batang, Kalangan Akademisi, serta Lembaga Swadaya Masyarakat yang konsen dalam persoalan pengadaan tanah guna kepentingan umum, dan masyarakat terdampak.

⁵⁰Soerjono, Soekanto dan Siti, Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, (Jakarta : Rajawali Press, 1985), hlm. 35

b. Data Sekunder

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian tersebut seperti buku, peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Landasan yuridis yang berkaitan dengan persoalan tindak pidana pencabulan pada dasarnya terangkum dalam peraturan perundang-undangan yang terbagi dalam beberapa tingkatan. Adapun bahan hukum yang dimaksud yaitu :

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria; dan
- (3) Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum.
- (4) Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- (5) Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo.

Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo.
Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015
Tentang Pelaksanaan Ganti kerugian Pada
Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk
Kepentingan Umum;

(6) Peraturan Presiden Nomer 56 Tahun 2018
Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden
Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan
Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;

(7) Peraturan Presiden Nomer 2 Tahun 2015 Tentang
Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2015-2019.

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Kepustakaan, buku serta literatur;
- b) Karya Ilmiah;
- c) Referensi-Referensi yang relevan.

3) Bahan Hukum Tersier

- a) Kamus hukum; dan
- b) Ensiklopedia;
- c) Pendapat para ahli.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka untuk mendapatkan data yang tepat dalam penelitian ini, metode yang tepat dalam pengumpulan data yang

digunakan adalah studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.

a. Studi Kepustakaan.

Studi dokumen atau studi pustaka merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dari setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal tersebut sangat berpengaruh terhadap hasil penelitian. Kegiatan ini dalam rangka untuk mendapatkan konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, penemuan-penemuan atau instrumen aturan sebagai piranti hukum yang berlaku dan berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Studi observasi

Pengamatan atau observasi merupakan alat pengumpulan data yang tertua. Observasi ini dilakukan dalam rangka untuk merumuskan nilai-nilai yang dianggap berlaku di dalam masyarakat. Observasi di dalam penelitian dalam rangka untuk memperoleh gambaran kenyataan yang sebenarnya.

c. Studi wawancara/*intterview*

Wawancara yang dilakukan dalam kegiatan penelitian dilakukan dengan sistem sistimatis dan runtut serta memiliki nilai validitas dan reliabilitas. Wawancara ini dilakukan dengan cara tatap muka kepada responden dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan permasalahan yang diteliti terkait pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum. Wawancara ini dilakukan dalam untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan serta jawabannya dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Untuk memperoleh data yang *realibel* atau *validitas data* maka wawancara dilakukan dengan prinsip *unstructured interview*, *overted interview*, dan *viewing one another as peers*.

6. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis untuk mendapat kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang

diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual.

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis data artinya menguraikan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak timpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.

Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna.⁵¹ Rumusan masalah dan tujuan penelitian merupakan lingkup dan kendali analisis secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap, sedangkan fokus kajian hukum tertulis secara spesifik merupakan lingkup bidang ilmu dalam penelitian hukum secara kualitatif. Metode kualitatif yaitu analisis yang didasarkan dengan tulisan-tulisan yang dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat ahli sebagai bahan perbandingan teori dan kenyataan dalam praktik lapangan sehingga akan dihasilkan data yang benar-benar melukiskan obyek atau permasalahan yang diteliti. Data yang terkumpul kemudian disajikan dalam bentuk laporan

⁵¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 127

tertulis yang logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.⁵²

G. Orisinalitas Penelitian

No	Judul Disertasi Sejenis	Penyusun Disertasi	Hasil Penelitian Disertasi	Perbedaan Penelitian Disertasi Promovendus
1	Penerapan Prinsip Partisipatif Dan Keadilan Sosial Dalam Pengaturan Dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Fifik WiryaniSH, MHum, Dari Universitas Gadjah Mada, lulus pada 2016.	Penelitian disertasi ini membahas formulasi peraturan terkait ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembagunan sarana dan pra-sarana kepentingan umum yang selama ini masih sedikit dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sehingga mengakibatkan ketidakadilan.	Penelitian disertasi promovendus membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun normatif hukum.
2	Implementasi	Nur	Penelitian disertasi ini	Penelitian disertasi promovendus

⁵² Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Remaja Rosdakarya : Bandung, 2007), hlm. 2

	Kebijakan Pengadaan Tanah Di Kota Tangerang	Muhammad Al Faruq, lulus dari Universitas Diponegoro, pada 2019.	membahas upaya untuk mewujudkan keadilan dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan guna pembangnan kepentingan umum di Kota Tangerang.	membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun normatif hukum.
3	Aspek Hukum Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan Jalan Dan Oprit Jembatan RK. Ilir Kota Banjarmasin.	Herry SH, MH, lulus dari UNLAM, pada 2011.	Penelitian disertasi ini membahas mekanisme ganti kerugian tanah guna pembangunan Jalan dan Oprit Jembatan RK. Ilir Kota Banjarmasin yang belum berkeadilan.	Penelitian disertasi promovendus membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun normatif hukum yang dilakukan di Jawa Tengah.

H. Sistematika Penulisan Penelitian

Disertasi terdiri dari enam bab, yang terdiri dari

BAB I : Pendahuluan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Orisinalitas Penelitian; Kerangka

Konseptual; Kerangka Teoritik; dan Metode Penelitian.

BAB II : Tinjauan pustaka yang digunakan untuk menganalisis permasalahan. Adapun sub-sub pembahasan yang akan dibahas dalam bab ini ialah terkait penjelasan mengenai 1) Pengertian ganti kerugian; 2) Pengertian pengadaan tanah; 3) Pengertian kepentingan umum; 4) Pengertian keadilan; 5) Pengertian perlindungan hukum; dan 6) Penjelasan terkait Penemuan Hukum.

BAB III : Berisi pembahasan mengenai pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang belum berkeadilan.

BAB IV : Berisi pembahasan mengenai kelemahan-kelemahan yang adap pada kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang belum berkeadilan.

BAB V : Berisi pembahasan rekonstruksi pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang Berkeadilan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai penyusunan politik hukum baru yang mampu memberikan solusi dalam menjawab persoalan pelaksanaan pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum saat ini.

BABVI : Penutup. Dalam bab ini akan diuraikan simpulan dan saran serta implikasi kajian disertai secara teoritis dan praktis sebagai landasan dalam implementasi konsep ganti keuntungan dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum pada masa akan datang.

