

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting, sebab sebagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah adalah tempat bermukim bagi manusia dan sebagai sumber penghidupan untuk mencari nafkah serta pada akhirnya manusia apabila meninggal akan kembali ke tanah. Di samping itu tanah dapat pula dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen karena memberikan kemanfaatan untuk direncanakan bagi berbagai kepentingan di masa-masa mendatang.

Tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomi akan tetapi juga mengandung nilai sosial dan nilai budaya. Oleh karena itu dalam rangka pemecahan aneka permasalahan yang berkenaan dengan soal-soal pertanahan dewasa ini bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum semata, akan tetapi juga harus memperhatikan asas kesejahteraan (*prosperity*), asas ketertiban dan keamanan (*security*), dan asas kemanusiaan (*humanity*) agar permasalahan tanah tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.¹

¹ Abdurrahman, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 1-2.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengandung 4 (empat) pokok pikiran², yang mempunyai arti bahwa negara Indonesia mempunyai falsafah negara yaitu Pancasila, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pernyataan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menunjukkan adanya komitmen pemerintah melaksanakan kewajiban untuk melindungi kepentingan rakyat dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan filosofis tersebut, pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) telah memberi petunjuk bagaimana kesejahteraan rakyat dapat dicapai. Salah satunya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang memberikan landasan bagi pengelolaan agraria yang ada di wilayah Indonesia.

² Pada Pembukaan UUD 1945, terdapat 4 (empat) pokok pikiran yang merupakan pancaran dari dasar falsafah negara. Keempat pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Negara yang berkedaulatan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan.
4. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kata-kata "dikuasai oleh negara" tersebut mengandung arti sebagai 'hak menguasai negara' yang memberi wewenang negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa³. Isi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar yaitu bahwa tanah harus dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Penggunaan tanah yang tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat secara moral bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945.

Berdasarkan kewenangan negara dengan hak menguasai negara (HMN) tersebut, maka negara dapat menentukan tanah-tanah mana yang boleh dimiliki oleh perorangan maupun badan hukum dan tanah-tanah mana yang tidak boleh dimiliki baik oleh perorangan atau badan hukum, karena tanah-tanah tersebut akan diperuntukkan bagi keperluan yang lebih luas yaitu

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 6.

kepentingan umum⁴. Oleh karena itu, dalam hal tanah dipergunakan untuk kepentingan umum, maka negara harus memperhatikan hak-hak warga yang telah diatur oleh konstitusi UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (L.N Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043)---selanjutnya disebut UUPA adalah salah satu landasan hukum bagi semua kebijakan agraria di Indonesia. Pada Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, maka berarti subyek hukum yang tanahnya akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berkewajiban melepaskan hak atas tanahnya kepada negara. Namun demikian negara tetap berkewajiban memberikan ganti rugi⁵ dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh individu yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya apabila kita melaksanakan isi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara konsekuen, maka tanah tidak boleh hanya menjadi suatu komoditas dan spekulasi untuk mencari keuntungan meskipun dengan

⁴ Kepentingan umum adalah suatu konsep hukum yang hanya dapat ditetapkan kriteria-kriterianya dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah suatu konsep yang kabur (*vage*). Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.3

⁵ Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa”Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

pertimbangan pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi harus dilihat fungsi tanah dari aspek ekonomis dan sosiologis yang melekat erat dengan kehidupan pemilik tanah dengan tanahnya dan lingkungan sosialnya.

Kebutuhan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan pengadaan tanah⁶ yang sebagian besar tanah hak warga dan masyarakat, disebabkan tanah negara tidak mencukupi lagi bagi pembangunan tersebut. Konsekuensinya, pengadaan tanah⁷ bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah merambah hingga meliputi tanah-tanah milik penduduk yang meliputi tempat tinggal, tempat usaha baik pertanian, perkebunan serta perikanan milik pribadi warga maupun milik masyarakat (tanah kas desa) untuk kegiatan masyarakat juga tanah untuk peribadatan (masjid dan atau mushola). Hal-hal inilah yang menjadi penyebab warga masyarakat merasa terganggu kehidupannya, karena sumber perolehan

⁶ Dalam tataran normatif sebagai cara untuk melegitimasi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, pengertian pengadaan tanah diidentikkan dengan pembebasan tanah. Istilah pembebasan tanah digunakan dalam Permendagri Nomor. 15 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah; Permendagri Nomor. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh pihak swasta. Pembebasan tanah tidak sama dengan pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah telah dengan tegas diatur dalam UUPA (Pasal 18, 27, 34, 40) dan UU Nomor. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya, sedangkan pembebasan tanah tidak diatur dengan peraturan lainnya. Lihat Soedharyo Soimin, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Edisi 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 71-72.

⁷ Istilah pengadaan tanah secara substansial lebih luas daripada pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah menurut peraturan perundangan adalah cara negara untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum. Dengan kata lain, negara yang semula tidak mempunyai tanah melalui pengadaan tanah menjadi mempunyai tanah. Lihat Gunanegara, *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum*, *Disertasi Ilmu Hukum*, Univ. Airlangga, hlm.125.

uang untuk kebutuhan hidup sehari-hari juga kenyamanan hidup pribadi, keluarga dengan lingkungan sosialnya akan hilang dengan adanya pengadaan tanah apabila ganti rugi yang mereka terima tidak dapat mencukupi kebutuhan dan kepentingan mereka untuk saat ini dan masa yang akan datang yang telah mereka rencanakan sebelum adanya pengadaan tanah di daerah mereka. Misalnya tanah yang selama ini menghasilkan panen sebagai perolehan uang untuk kepentingan masa depan anak yang masih sekolah akan hilang dan akan sangat merugikan apabila tidak diganti rugi non fisik oleh pemerintah. Pemerintah selama ini hanya memberikan ganti rugi fisik saja tanpa memperhatikan ganti rugi non fisik secara benar bagi warga tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Secara empirik, fenomena semacam itu menandai adanya perubahan dalam kehidupan pemilik tanah untuk ke depannya apabila ganti rugi non fisik tidak diberikan pada warga yang berhak atas obyek pengadaan tanah (selanjutnya ditulis warga yang berhak).

Berkaitan dengan banyaknya konflik⁸ antara pemerintah dan warga yang berhak dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, yang ditenggarai karena warga yang berhak tidak menerima atas keputusan pemerintah (P2T) mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi non

⁸ Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria selama tahun 2014, jumlah konflik di sektor infrastruktur terkait ganti rugi dengan jumlah 215 konflik atau 45,55% yakni antara warga dengan pemerintah, yakni 115 kasus dan konflik antara warga dan perusahaan negara, yakni sebanyak 46 kasus.

fisik, sehingga dipandang perlu untuk membangun kembali (rekonstruksi) kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan berbasis nilai keadilan sosial sebagai jalan keluar (solusi) untuk mendapatkan keadilan bagi kedua belah pihak (*win win solution*). Konflik-konflik tersebut, dapat dipandang sebagai fenomena bahwa ketentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu di dalam Pasal 33 huruf (f) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya ditulis UUPT Tahun 2012)⁹, tidak dijalankan secara benar sehingga melanggar konstitusi UUDN RI 1945 dan Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia.

Dari hasil penelitian penulis (2010-2015)¹⁰, keputusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)¹¹ tentang penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi

⁹Pasal 33 huruf f dan penjelasannya pada UUPT Tahun 2012, yang dimaksud dengan “kerugian lain yang dapat dinilai” adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

¹⁰ Hasil Penelitian penulis di Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kota Salatiga, Kabupaten Boyolali tentang *Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Jalan Tol Semarang-Solo)*, 2010- 2015. Hasil Penelitian Rahmani Fitria E. Y., *Pelaksanaan Pemberian Ganti rugi Tahap I-III Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang Solo*, Undip, Semarang, 2009, Penelitian Artika Mayasari, *Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo Sesi II Ungaran-Bawen di Desa Lemah Ireng, Bawen*, Unika, Semarang, 2014, Rahmani Fitria E. Y., *Pelaksanaan Pemberian Ganti rugi Tahap I-III Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang Solo*, Undip, Semarang.

¹¹ Pada UUPT Tahun 2012, P2T disebut Lembaga Pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Dalam penelitian ini proses pengadaan tanah jalan tol Semarang- Solo masih dilaksanakan oleh P2T meski sudah berlaku UUPT Tahun 2012.

dalam pengadaan tanah jalan tol¹² Semarang-Solo banyak menimbulkan permasalahan yang berkepanjangan. Hal ini ditengarai karena tidak diberikan atau tidak ikut dinilai oleh Penilai Harga atau *appraisal*, ganti rugi non fisik yang seharusnya diterima oleh warga masyarakat, meskipun sudah diatur pada Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012.

Fenomena ketidakadilan substantif terkait kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini menimbulkan kesenjangan ekonomi antara warga dan ketimpangan sosial dalam kehidupan masyarakat. Hal ini terjadi karena tidak diberikannya ganti rugi yang layak¹³ atas kehilangan hak-hak kenyamanan kehidupan mereka akibat adanya pembangunan untuk kepentingan umum. Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah berbasis nilai keadilan sosial menjadi keniscayaan agar ganti rugi yang diterima oleh pemilik tanah menjadi lebih adil dan manusiawi untuk kesejahteraan hidup setelah tanah mereka dilepaskan untuk kepentingan umum. Kebijakan ganti rugi non fisik yang berkeadilan akan berhasil apabila pemerintah dalam hal ini adalah Panitia Pengadaan Tanah (P2T) konsisten memberikan ganti rugi non fisik kepada warga yang berhak

¹² Berdasarkan Pasal 1 UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, pengertian Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Sedangkan pengertian Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.

¹³ Berdasarkan Penjelasan Pasal 60 Huruf c UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

dan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi pun berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis temuan dalam studi yang berjudul “Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus di Desa Lemah Ireng Kabupaten Semarang)” dalam bentuk Disertasi.

B. Fokus Studi dan Permasalahan

1. Fokus Studi

Penelitian ini difokuskan pada rekonstruksi¹⁴ kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Penentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama ini diselenggarakan belum mencerminkan keadilan bagi warga yang berhak dan masyarakat yang mengalami kerugian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini disebabkan tidak diberikan ganti rugi yang layak yakni penentuan bentuk dan besarnya ganti

¹⁴ Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberikan pengertian reorganisasi. Lihat Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 502. Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) menurut Black's Law Dictionary adalah *act of constructing again*. Lihat Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, St. Paul Minn West Publishing Co, 1979, hlm. 1144.

rugi non fisik pada pengadaan tanah tersebut secara tidak benar. Fenomena ini jelas melanggar prinsip penghormatan terhadap hak milik atas tanah rakyat yang dilindungi oleh konstitusi UUD NRI 1945, Pancasila dan UUPA.

Penemuan adanya realitas tidak diterapkannya secara adil ketentuan ganti rugi non fisik¹⁵ pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum Jalan Tol Semarang- Solo, akan dijadikan dasar kajian untuk merekonstruksi kebijakan¹⁶ ganti rugi non fisik yang berbasis nilai keadilan sosial¹⁷.

Upaya membangun kembali kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat memberikan pencerahan bagi dimensi ketegangan (konflik) yang sering terjadi dalam praktek dan akan dikaji melalui landasan keilmuan hukum progresif dan secara hermeneutik ditekankan pada penafsiran hukum yang lebih terbuka dan dinamis untuk mengarah pada tujuan hukum yakni kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Konstruksi kebijakan ganti rugi non fisik ini ditujukan untuk membentuk kebijakan ganti rugi non fisik yang berkeadilan baik dilihat dari aras substansi, struktur maupun kultur hukum.

¹⁵ Ketentuan Ganti Rugi Non Fisik diatur dalam Pasal 33 huruf f UU No. 2 Tahun 2012

¹⁶ Kebijakan berupa Putusan P2T tentang bentuk dan besarnya ganti rugi fisik dan non fisik

¹⁷ Nilai keadilan sosial sesuai dengan nilai-nilai dalam Pancasila terutama Pasal 5 tentang Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang dijiwai ke 4 Pasal Pancasila yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan.

2. Permasalahan

Dari latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka ruang lingkup permasalahan pokok dalam studi ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana realitas berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum ?
- 2) Mengapa kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum mencerminkan keadilan sosial?
- 3) Bagaimana rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam mewujudkan keadilan sosial?

C. Tujuan Dan Kontribusi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum dapat dikatakan bahwa tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

- 1) Menemukan argumen dan menganalisis bagaimana realitas berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- 2) Mengungkap argumen serta bukti-bukti melalui eksplorasi hermeneutik mengapa kebijakan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum mencerminkan keadilan sosial.

- 3) Merekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kerangka terwujudnya keadilan sosial.

2. Kontribusi Penelitian

a. Secara teoritis

Apabila tujuan penelitian dalam rangka penyusunan disertasi ini dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan akan mempunyai kontribusi, baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis temuan dalam penelitian ini akan memberikan kontribusi antara lain sebagai berikut :

- 1) Memberikan pemahaman bahwa selama ini kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum memberikan keadilan sosial.
- 2) Menemukan teori baru tentang kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan sosial.

b. Secara Praktis

Kontribusi praktis terkait dengan kemanfaatan secara praktis dan pragmatis dalam penyusunan kebutuhan pembangunan baik secara strategis maupun praktis baik oleh institusi maupun personal yang mempunyai kewenangan kekuasaan, antara lain :

1. Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai bahan masukan bagi para pembuat peraturan perundang-undangan (DPR

beserta Presiden) dalam rangka pembangunan hukum nasional di bidang hukum agraria terkait ketentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam bentuk Undang-Undang Ganti Rugi Tanah.

2. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan kajian sekaligus masukan bagi DPRD sebagai pembuat kebijakan dalam membuat kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara komprehensif berkeadilan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).
3. Bagi penegak hukum khususnya hakim, hasil penelitian ini dapat dijadikan pedoman dan pertimbangan dalam penegakan hukum, khususnya jika terjadi sengketa atau pelanggaran hukum terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
4. Bagi akademisi, penelitian ini dapat digunakan sebagai penambahan wawasan kognitif, afektif dan psikomotor ilmiah terkait ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan dalam perspektif *socio-legal*.

D. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan

a. Konsep Keadilan

Kata keadilan berasal dari kata 'ad' yang berasal dari bahasa Arab, dalam bahasa Inggris disebut 'justice', yang memiliki persamaan arti dengan *justus* (bahasa Latin), *juste* (dalam bahasa Prancis), *justo* (dalam bahasa Spanyol), dan *gerecht* (dalam bahasa Jerman)¹⁸.

Keadilan merupakan konsep yang sangat abstrak, sehingga disepanjang sejarah manusia tidak pernah mendapatkan gambaran yang pasti tentang arti dan makna yang sebenarnya dari keadilan, karena selalu dipengaruhi oleh paham atau aliran yang dianut saat itu¹⁹.

Pada lapangan hukum yang berbeda atau dalam tempat dan waktu yang berlainan, persepsi keadilannya mungkin sekali menjadi berlainan pula. Sekalipun sulit untuk dirumuskan, pembahasan tentang keadilan itu dapat dikatakan selalu muncul pada setiap aliran filsafat hukum.²⁰

¹⁸ Lihat Admin, *Keadilan Substantif dan Problema Penegakkannya*, Situs Hukum Dot Com, 8 Juli 2010.

¹⁹ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 77 . lihat Hans Kelsen, *Teori Hukum*, Terjemahan oleh Siwi Purwandari, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008, hlm.49-50.

²⁰ Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Marta, 2006, hlm. 158.

Teori-teori keadilan bermunculan sesuai zamannya. Sebagaimana rumusan keadilan yang tertua menurut **Ulpianus** bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya.²¹

Aristoteles membagi keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah memberikan kepada setiap orang bagian sesuai dengan jasanya. Dalam hal ini, yang menjadi dasar keadilan distributif bukanlah persamaan melainkan kesebandingan. Keadilan komutatif adalah memberikan kepada setiap orang bagian yang sama banyak tanpa melihat jasanya, sehingga yang menjadi dasar keadilan komutatif adalah persamaan.²²

Pandangan **Plato**, bahwa keadilan merupakan keutamaan atau ideal yang bernilai dalam dirinya sendiri. Bertindak adil adalah perbuatan baik tanpa harus dikaitkan dengan untung dan rugi secara praktis. Jadi **Plato** mengkaitkan keadilan dengan prinsip etika dari sikap tindak manusia. Keadilan merupakan nilai kebajikan untuk semua, yang diukur dari apa yang seharusnya dilakukan secara moral, bukan hanya diukur dari tindakan dan motif manusia.²³

Hans Kelsen menyatakan bahwa untuk menjawab apakah keadilan itu, hingga kini semua usaha seperti ini menghasilkan rumusan yang sama

²¹ *Ibid*, hlm.15.

²² Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 47.

²³ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum : Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm. 37-38.

sekali kosong. **Hans Kelsen** mengatakan, bahwa meskipun memang ada keadilan tetapi kita tidak bisa mendefinisikannya, atau apa maksud keadilan, sama saja kita tidak bisa mendefinisikannya dengan tegas²⁴.

Keadilan itu bukan pengertian, melainkan suatu kualitas hasil dari sesuatu perbuatan yang dinilai adil setelah diadakan pemisahan mana yang benar dan salah. Keadilan pada dasarnya adalah sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik di antara sesama manusia.²⁵ Jadi keadilan merupakan hasil dari suatu proses pemilahan antara benar atau salah, layak atau tidak layak, dan seterusnya.

Leon Petrazycki menyatakan bahwa keadilan adalah sebuah fenomena yang konkret yang dapat ditangkap melalui penelitian intuisi kita.

Petrazycki mengatakan:

*The doctrine herein developed concerning law in general and intuitive law in particular comprises all the premises needed to solve the problem of the nature of justice: actually, justice is nothing but intuitive law in our sense. As a real phenomenon justice is a psychic phenomenon, knowledge of which can be acquired through self-observation and the joint method.*²⁶

²⁴ Lihat Hans Kelsen, *Teori Hukum*, Terjemahan oleh Siwi Purwandari, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008, hlm.49-50.

²⁵ Lihat Hans Kelsen, *Dasar-Dasar Hukum Normatif : Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, terjemahan oleh Nurulita Yusron, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 2.

²⁶ Lihat, Leon Petrazycki, *Law and Morality*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1955, hlm. 241.

Pandangan yang dikemukakan oleh **Petrzycycki** tersebut menegaskan bahwa keadilan, apalagi keadilan sosial bukan sesuatu yang abstrak, yang hanya berada pada dunia nilai-nilai saja tanpa perwujudan konkret.

Gunawan Setiardja mengatakan bahwa keadilan itu adalah konkret dengan melihat pernyataan dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, khususnya alinea ke-4. Di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dicantumkan secara eksplisit kata keadilan sosial yang diawali dengan kata “suatu”. Kata dalam kalimat “...dengan mewujudkan suatu keadilan sosial...” memiliki makna bahwa objek yang menyertainya kata “suatu” berarti bersifat konkret.²⁷

Franz Magnis-Suseno yang mengatakan bahwa keadilan pada hakikatnya kita memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya. Prinsip keadilan mengungkapkan kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap semua orang serta menghormati hak semua pihak yang bersangkutan.²⁸

Keadilan memiliki ragam makna, dalam *The Encyclopedia Americana, Dictionary of Philoshopy*, makna keadilan antara lain *equality of treatment, impartiality, equity, fairness*. Peragaman makna keadilan

²⁷ Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2008, hlm. 53.

²⁸ Lihat, Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, 1991, hlm. 132.

menjadikan definisi keadilan beragam pula.²⁹ Keadilan menjaga supaya tidak terjadi ketimpangan sehingga tercipta keseimbangan antara hak dan kewajiban, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan sosial.³⁰

Menurut pandangan **Andre Comte Sponvile**, keadilan tidak lahir dari kehampaan, tetapi bagian dari sejarah. Keadilan adalah soal kebudayaan seperti juga hukum, sehingga baik keadilan maupun hukum adalah bagian dari masyarakat³¹

Beragam pandangan tentang keadilan, hal ini menunjukkan keadilan mempunyai banyak makna dengan interpretasi. Keadilan menurut penulis secara umum diartikan sebagai perbuatan atau memberikan perlakuan yang adil terhadap semua orang menurut hak mereka secara moral. Adil adalah tidak berat sebelah dan tidak memihak. Hal ini berarti keadilan sosial adalah memberikan tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya yang dipandang patut dalam masyarakat.

Pandangan tentang teori keadilan yang paling komprehensif terkait permasalahan dalam studi ini yakni tentang nilai keadilan sosial dalam kebijakan ganti rugi non fisik adalah pandangan **John Rawls**. Oleh karena

²⁹ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hlm. 14.

³⁰ Lihat, Suteki dkk, *Pendidikan Pancasila di Era Reformasi*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2001, hlm. 31.

³¹ Lihat Amin Mudzakir, *Ketika Hukum Menciderai Keadilan*, Kompas (Kolom Opini), terbit 28 Desember 2010.

itu penulis menganalisa permasalahan studi ini dengan teori keadilan dari John Rawls. **Rawls** berpendapat dalam keadilan perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Ukuran dari keseimbangan yang harus diberikan, itulah yang disebut dengan keadilan. Agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dan kepentingan umum itu perlu ada aturan. Di sinilah diperlukan hukum sebagai wasitnya.³²

John Rawls merupakan pendukung keadilan formal, yang secara konsisten menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Keadilan yang berbasis peraturan bersifat administratif formal tetap penting karena pada dasarnya memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus sama harus diperlakukan sama (adanya kepastian hukum). Terdapat ketidakadilan yang lebih besar jika mereka yang telah dirugikan juga diperlakukan secara sewenang-wenang dalam kasus-kasus khusus.³³ Dalam hal ini apabila aturan tidak diterapkan dengan benar akan merugikan orang sehingga timbulah ketidakadilan.

Menurut **John Rawls**, meskipun diperlukan keadilan formal tidak bisa sepenuhnya mendorong terciptanya suatu masyarakat yang tertata baik

³² Lihat Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 161-162.

³³ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999, hlm. 59. Kebebasan dan kesamaan merupakan unsur yang menjadi bagian inti teori keadilan Rawls. Ia menegaskan bahwa kebebasan dan kesamaan seharusnya tidak dikorbankan demi manfaat sosial atau ekonomi, betapapun besarnya manfaat yang dapat diperoleh dari sudut itu. Lihat Abdul Gofur, *Op Cit*, hlm. 49.

(*well-ordered society*). **Rawls** menyatakan bahwa suatu konsep keadilan hanya dapat secara efektif untuk mengatur masyarakat apabila konsep bersangkutan dapat diterima secara umum, sedangkan keadilan formal cenderung dipaksakan secara sepihak khususnya oleh penguasa. Oleh karena itu, **Rawls** percaya bahwa sebuah teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara *fair*.³⁴

b. Nilai Keadilan Sosial

Keadilan dapat dibedakan dengan keadilan sosial. Keadilan dalam pengertian keadilan individual atau dalam pengertiannya yang mikro, yaitu suatu keadilan yang pelaksanaannya tergantung kepada kehendak pribadi. Bentuk yang dituntut pun jelas, yaitu "perlakukanlah setiap orang secara adil". Sedangkan keadilan sosial atau keadilan makro adalah keadilan sebagai fenomena sosiologis, maka keadilan itu sudah tidak lagi bersifat individual, melainkan sosial bahkan struktural.³⁵

Keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-

³⁴ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 28.

³⁵ Lihat Budhy Munawar Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial*, dalam *Pemikiran Keagamaan dalam Keadilan Sosial Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2004, hlm. 217.

struktur sosial yang adil. Jika ada ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut.³⁶

Pada Pembukaan UUD NRI 1945, keadilan disebutkan pada alinea satu, dua dan empat. Di dalam batang tubuh UUDN RI 1945, keadilan disebutkan paling tidak sebanyak 12 kali. Ini semua menunjukkan bahwa keadilan merupakan visi dari negara ini.³⁷ Keadilan dapat dikelompokkan menjadi dua, keadilan individual dan keadilan sosial. Keadilan individual tergantung pada faktor psikologis individu yang bersangkutan, dalam konteks interpersonal atau kelompok kecil. Sementara keadilan sosial tergantung pada struktur masyarakat, seperti struktur ekonomi, politik, dan budaya.³⁸ Oleh karena itu, keadilan sosial merupakan amanah konstitusional dan cita-cita luhur bangsa Indonesia.

Meskipun tak ada kata seragam prihal memahami makna keadilan sosial di kalangan aktivis gerakan kemerdekaan, termasuk Soekarno dan Hatta, namun mereka umumnya berpandangan sama dalam hal : (1) mengidentifikasi keadilan sosial dengan sosialisme yang anti kapitalisme dan menolak sistem demokrasi liberal yang sangat individualistik; (2)

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Faturochman, *Psikologi Keadilan Untuk Kesejahteraan Dan Kohesivitas Sosial*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Psikologi Sosial Pada Fakultas Psikologi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 2.

³⁸ *Op.cit.*

perjuangan mencapai kemerdekaan itu merupakan bagian dari perjuangan membangun masyarakat berkeadilan.³⁹

Nilai keadilan sosial dalam kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum tak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Keadilan sosial Pancasila adalah keadilan berparadigma Ketuhanan, Kemanusiaan dan Demokratis. Keadilan sosial berparadigma Ketuhanan menjadi awal dari watak berfikir Pancasila. Berkenaan dengan ini, sila pertama dapat menjiwai seluruh sila-sila yang berada di bawahnya, yaitu sila dua, tiga, empat dan lima. Manusia menghadirkan apa yang diyakini dalam dirinya sebagai hakikat kekuatan yang melebihi dari segalanya yaitu Tuhan. Demikian, maka keadilan yang diberikan adalah cerminan dari perintah Tuhan Yang Maha Esa. Pancasila memberikan nilai kemanusiaan tidak semata-mata hanya adil tapi juga penuh dengan keadaban. Maka untuk itu, kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah yang di dalamnya mengandung esensi nilai keadilan Pancasila. Bagi bangsa Indonesia, nilai Pancasila ditempatkan sebagai paradigma politik hukum dan memiliki nilai-nilai dasar yang bersifat universal.

³⁹ Bur Susanto, *Keadilan Sosial, Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 202.

Keadilan sosial memiliki hubungan yang sangat erat dengan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan Sosial diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dapat dikatakan bahwa kesejahteraan sosial menyangkut pemenuhan kebutuhan materiil yang harus diatur dalam organisasi yang berdasarkan kekeluargaan. Kesejahteraan sosial adalah sarana materiil yang harus dipenuhi untuk mencapai rasa aman dan tenteram yang disebut keadilan sosial. Sedangkan keadilan sosial merupakan tujuan yang lebih tinggi daripada sekedar kesejahteraan.⁴⁰

Pemahaman terhadap makna keadilan sosial dapat dibagi menjadi tiga tataran. Meminjam istilah dalam Teori Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh **William J. Chambliss dan Robert B. Seidman**, tataran pertama adalah pemaknaan oleh *the policy maker/law making institutions*. Tataran kedua pemaknaan oleh *the law sanctioning institutions/ law guardian institutions*. Tataran ketiga adalah pemaknaan oleh *role occupant*. Pemaknaan terhadap fenomena keadilan dapat berbeda karena perspektif yang digunakan juga berbeda. Bahkan penafsiran dalam satu tataran dapat pula berbeda-beda. Misalnya, pada tataran *law making institutions*, fenomena keadilan sosial dapat diartikan lain antara DPR dan Presiden.

⁴⁰ Lihat, Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Pancasila*, LP3ES, Jakarta, 1988.

c. Hukum Yang BerKeadilan

Pribahasa latin, berbunyi: *fiat justisia et pcreat mundus (ruatcoelum)* yang artinya hukum yang berkeadilan harus dilaksanakan sekalipun dunia harus kiamat (sekalipun juga langit runtuh karenanya).⁴¹ Pribahasa ini menyiratkan suatu komitmen untuk mewujudkan keadilan di dalam kehidupan masyarakat. Kehidupan yang memiliki kehendak kuat untuk menyajikan hukum yang berkeadilan berdasarkan cita-cita hukum suatu bangsa dengan meletakkan fondasi nilai keadilan sosial untuk beradaptasi dengan struktur sosial dan karakteristik problem sosialnya.

Pokok persoalan dalam hukum adalah manusia, sedangkan pokok persoalan manusia dalam konteks hukum salah satunya adalah keadilan. **Hans Kelsen** yang merupakan pelopor bagi ajaran hukum murni menegaskan bahwa pengertian hukum harus dibedakan dari pengertian keadilan karena daya-laku dari kaidah-kaidah hukum harus dilaksanakan dan dipatuhi, sangat tergantung dari hubungan yang ditetapkan antara hukum dan keadilan⁴².

Dalam mengkaji hukum dan keadilan tidak dapat melepaskan diri dari pendapat, pandangan atau pemikiran yang dikemukakan oleh para pakar hukum terdahulu. Karena selain adanya kegunaan untuk memperoleh masukan-masukan untuk memperluas wawasan, lebih dari itu

⁴¹ Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian, *Membangun Hukum Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm 87.

⁴² Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre (Ajaran Hukum Murni)*, New York : Russel and Russel, 1982, hlm.402.

ketidakberdayaan intelektual dengan tulus harus diakui, bahwa pemikiran yang kini tengah berkembang adalah bukan berdiri sendiri tanpa mata rantai dengan pemikiran-pemikiran sebelumnya.⁴³

Dalam konteks hubungan hukum dan keadilan, **Kusumohamidjojo** menyatakan, bahwa oleh karena hukum adalah kenyataan yang melekat pada manusia yang terus menerus berubah, maka kaidah-kaidah normatif yang menjadi muatan hukum selalu bersifat relatif, dengan akibat bahwa ketertiban umum serta benang merah keadilan yang harus dihasilkannya juga selalu bersifat relatif, sehingga terus-menerus menjadi objek kontemplasi, justru untuk terus menempatkannya dalam konteks yang kontemporer.⁴⁴ Hal ini menunjukkan adanya sifat relatifitas hukum dan keadilan.

Dalam konteks sifat relativitas keadilan, **John Rawls**⁴⁵ berpandangan, bahwa keadilan sosial bertujuan memberikan dasar-dasar bagi kerja sama sosial masyarakat modern. Berbeda dari masyarakat tradisional, mereka berpendapat masyarakat modern tak terelakkan dengan kepentingan dan anutan nilai hidup berbeda-beda, bahkan mungkin bertentangan. Bagaimanapun pengaturan masyarakat modern itu tidak boleh didasarkan atas suatu anutan nilai hidup tertentu, melainkan dikendalikan oleh prinsip

⁴³ Lihat Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1996, hlm. 11.

⁴⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil*, Grassindo, Jakarta, 1999, hlm. 222.

⁴⁵ Bur Susanto, *Keadilan Sosial, Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm 19-20.

yang menjamin dan mengekspresikan kepentingan bersama. Prinsip itu adalah keadilan sosial.

Lebih lanjut menurut pandangan **Rawls**, bahwa pada dasarnya secara umum, unsur-unsur formal keadilan harus memenuhi nilai unsur hak dan unsur manfaat. Dengan nilai keadilan sosial, yang dikaitkan dengan unsur hak dan manfaat-ditambah bahwa dalam diskursus hukum, perihal realisasi hukum itu berwujud lahiriah, tanpa mempertanyakan terlebih dahulu itikad moralnya. Maka nilai keadilan di sini mempunyai aspek empiris juga, di samping aspek idealnya. Maksudnya adalah diaktualisasikan secara konkret menurut ukuran manfaatnya⁴⁶

Menurut **Rawls**, secara konseptual keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka hendaki. Keadilan adalah milik semua orang serta segenap masyarakat, dan tidak adanya keadilan akan menimbulkan kekacauan dalam masyarakat itu sendiri. Bahkan perbedaan pemaknaan tentang hukum tidak boleh mengakibatkan sikap yang tidak adil.⁴⁷ Hal inilah yang menjadikan nilai keadilan berfungsi menentukan

⁴⁶ E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum... Op., Cit*, hlm 99.

⁴⁷ E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum... Ibid.*

secara nyata, dinamika hukum dalam realitas sosial, dimana hukum harus dilihat dari ruang sosial yang lebih luas.

Hukum adalah keadilan (*ius*) dan bukan sekedar peraturan perundang-undangan (*lex*). Hukum sebagai *lex* adalah kaidah formal yang merupakan artikulasi normatif dari *ius*. Dengan demikian, keadilan merupakan substansi hukum. Tuntutan dari segi substansi menjadi penting karena hukum dibuat dengan tujuan utama menegakkan keadilan melalui jaminan bahwa hak dan kewajiban segenap warga negara dapat dilaksanakan dan dipenuhi dengan baik (legitimasi moral). Namun demikian, efektivitas hukum ini sangat tergantung pada penerimaan publik atas hukum yang bersangkutan. Oleh karena itu, penerimaan publik menjadi tuntutan lain yang tidak dapat diabaikan⁴⁸

Friedman membedakan antara keadilan menurut hukum dan keadilan menurut alam, serta membedakan antara keadilan abstrak dan kepatutan. Keadilan abstrak lebih kurang sama pengertiannya dengan keadilan menurut hukum, karena dasarnya adalah dari apa yang telah ditetapkan oleh hukum. Hukum harus menyamaratakan dan banyak memerlukan kekerasan dalam penerapannya terhadap individu. Kepatutan mengurangi

⁴⁸ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum : Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm. 16.

dan menguji kekerasan tersebut, dengan mempertimbangkan hal yang bersifat individual⁴⁹.

Pandangan hukum dan keadilan oleh **Jeremy Bentham**, seorang pakar hukum yang dikenal luas dengan teori *The Greatest happiness of the greatest number of people* menyatakan bahwa tugas hukum memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. **Bentham** memandang bahwa kepentingan masyarakat dan juga kepentingan individu harus diperhatikan dalam segala langkah yang diambil oleh pemerintah. Pemerintah berkewajiban untuk berbuat adil dan mengambil langkah yang mengandung manfaat untuk menghasilkan keuntungan dan kebahagiaan.

Terkait dengan implementasinya, hukum harus sesuai dengan pandangan hidup masyarakatnya. Ini berarti hukum di Indonesia tidak dibenarkan menyimpang dari pandangan hidup bangsa yaitu Pancasila.

Konteks hukum yang berkeadilan, **John Rawls**, menemukan konsep *Justice as Fairness* dalam bukunya *A Theory of Justice*. Teori ini menarik untuk diketengahkan kedalam studi ini, karena ditengah kondisi masyarakat yang membutuhkan keadilan untuk menerima ganti rugi non fisik yang layak dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi kehidupan mereka. Dalam konsep *justice as fairness* ini **Rawls** berkeyakinan bahwa perlu adanya keadilan yang diformalkan melalui

⁴⁹ Lihat Darji Darmodiharjo, *Op Cit*, hlm. 156-157, juga dalam Theo Huijbers, *Op Cit*, hlm. 28-31, dan Andre Ata Ujan, *Op Cit*, hlm. 39-40. Hyronimus Rheti, *Op Cit*, hlm. 241-242, juga lihat Mahmutarom, *Op Cit*, hlm. 37-40.

konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial atau keadilan formal menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat⁵⁰.

Pada dasarnya **Rawls** memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama. Dengan demikian **Rawls** percaya bahwa eksistensi suatu masyarakat sangat bergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta lembaga-lembaga pendukungnya⁵¹.

Terkait dengan keadilan dalam penentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah, maka kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang berbenturan satu sama lain yang diintegrasikan sedemikian rupa sehingga bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan yang berbenturan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut⁵².

Menurut **Rawls**, situasi ketidaksamaan (benturan) harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan

⁵⁰ Darsis Humah, *Teori Keadilan John Rawls, Prinsip Keadilan dan Feminisme*, Jurnal Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.40

⁵¹ Lowryanta Ginting, *Prinsip Keadilan dan Feminisme”: Tinjauan Kritis Terhadap Keadilan Menurut Pandangan Para Filosof*, Jurnal Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.5.

⁵² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. *Pertama*, situasi ketidaksamaan menjamin minimum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. *Kedua*, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup.⁵³

Persoalan hukum muncul, hal ini mengindikasikan bahwa ada kesenjangan antara fakta hukum dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat. Sebuah kenyataan bahwa hukum dapat dimanipulasi dan bahkan direayasa. Hukum tidak bisa mengacu kepada keadilan prosedur (*prosedural justice*) saja tetapi harus melihat dari sudut *substansif justice* atau keadilan yang substansial. *Prosedural justice* melihat adil ketika prosedur-prosedur telah dilalui, tanpa harus melihat apakah prosedur tersebut benar atau salah dan tanpa melihat apakah adil telah ditemukan. Sedangkan *substansial justice* lebih melihat keadilan pada substansi yang sebenarnya. Keadilan yang sebenarnya berada dalam apa yang menjadi respon mayoritas masyarakat. Walaupun keadilan jenis ini sering disebut sebagai keadilan jalanan. Tetapi ini justru lebih baik karena mendekati keadilan yang dirasakan masyarakat.

⁵³ *Op. Cit.*

. Terkait dengan kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan, hal mana apabila hukum dipandang secara sosiologis di dalamnya terkandung himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola perikelakuan yang berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan pokok manusia. Hal ini sesuai dengan teori hukum progresif, dimana hukum diciptakan untuk manusia dan saling mempengaruhi dengan berbagai komponen di sekitar manusia.

Nonet & Selznick memandang perlunya pemisahan antara kehendak kebijakan dan birokrasi sehingga tidak bersifat komando atau sentralistik⁵⁴ Kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dipandang tidak efektif jika antara aturan dan pelaksanaan tidak sama. Demikian juga pada struktur kelembagaan dan pelaksanaan peraturan yang sentralistik untuk penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan melahirkan kecenderungan pengambilan keputusan secara otoriter, maka hal tersebut akan berakibat pada ketidakadilan. Posisi warga yang berhak yang termarginalisasi akan merespons tekanan yang datang dari atas (sistem komando/sentralistik) dengan model perlawanan, sehingga menimbulkan konflik.

⁵⁴ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, terj. Raisul Muttaqien, Bandung, 2008, hlm. 64.

d. Hermeneutika Hukum

Kata "hermeneutik" atau "hermeneutika" adalah dari kata **Inggris** "*hermeneutics*". Kata ini berasal dari kata kerja **Yunani** "*hermeneuo*" yang artinya "mengungkapkan pikiran-pikiran seseorang dalam kata-kata". Kata kerja itu juga berarti "menerjemahkan" dan juga "bertindak sebagai penafsir". Ketiga pengertian ini sebenarnya mau mengungkapkan bahwa hermeneutik merupakan usaha untuk beralih dari sesuatu yang relatif gelap ke sesuatu yang lebih terang.⁵⁵

Secara garis besar pemahaman atas teori hermeneutika dapat, diketahui dengan dua pendekatan yaitu "Hermeneutika sebagai landasan kefilosofan ilmu hukum" dan Hermeneutika sebagai "suatu metode atau cara interpretasi"⁵⁶

Pertama, hermeneutika sebagai landasan kefilosofan ilmu hukum. Filsafat hermeneutika adalah filsafat tentang hakikat hal mengerti atau memahami sesuatu, yakni refleksi kefilosofan yang menganalisis syarat-syarat kemungkinan bagi semua pengalaman dan pergaulan manusia dengan kenyataan, termasuk peristiwa mengerti dan / atau interpretasi. Filsafat hermeneutika memusatkan perhatiannya pada semua hal yang memiliki

⁵⁵ F. Budi Hardiman, *Melampaui Positivisme dan Modernitas : Diskursus Filosofis tentang Metode Ilmiah dan Problem Modernitas*, Kanisius, Yogyakarta, 2003, hlm. 36

⁵⁶ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Kerjasama Konstitusi Press Jakarta & Citra Media Yogyakarta, 2006, hlm. 12-14

makna sejauh ihwal tersebut dapat diungkapkan dalam wahana komunikasi yang disebut bahasa dan dapat dimengerti. Secara umum, obyek kefilosofan hermeneutika itu teks yang dapat berwujud tulisan, lukisan, perilaku, peristiwa alamiah dan lain sebagainya.

Kedua, hermeneutika sebagai metode interpretasi. Proses interpretasi itu berlangsung dalam proses lingkaran spiral hermeneutika, yaitu gerakan bolak balik antar bagian atau unsur-unsur dan keseluruhan, sehingga tercapai kosumasi (hasil akhir) dengan terbentuknya pemahaman secara utuh. Jadi tiap bagian hanya dapat dipahami secara tepat dalam konteks keseluruhan, sebaliknya keseluruhan hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas bagian-bagian yang mewujudkannya.⁵⁷

Hermeneutika pada dasarnya adalah suatu metode atau cara untuk menafsirkan simbol yang berupa teks untuk dicari arti dan maknanya. Di mana metode ini mensyaratkan adanya kemampuan untuk menafsirkan masa lampau yang tidak dialami, kemudian dibawa ke masa sekarang⁵⁸ Selain itu, hermeneutika didefinisikan sebagai upaya menjelaskan dan menelusuri pesan dan pengertian dasar dari sebuah ucapan atau tulisan (teks) yang tidak jelas, kabur, remang-remang dan kontradiktif yang menimbulkan kebingungan bagi pendengar dan pembaca.

⁵⁷ Jazim, *op.cit.*

⁵⁸ Sudarto, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1997, hlm. 85

Kegiatan interpretasi adalah proses yang bersifat triadik (mempunyai tiga segi yang saling berhubungan) yakni, teks, konteks (*author*) dan kontekstualisasi (*reader*). Orang yang melakukan interpretasi harus mengenal pesan atau kecondongan sebuah teks, lalu ia harus meresapi isi teks sehingga yang pada mulanya “yang lain” kini menjadi “aku” penafsir itu sendiri. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa mengerti secara sungguh-sungguh hanya akan dapat berkembang bila didasarkan atas pengetahuan yang benar (*correct*). Suatu arti tidak akan dikenal jika tidak direkonstruksi⁵⁹. Jadi seorang penafsir tidak boleh bersikap pasif, ia harus merekonstruksi makna yang terkandung dalam teks (aturan).

Secara lebih sederhana dalam proses hermeneutika itu terdapat tiga komponen utama, yaitu : teks, konteks, dan kontekstualisasi yang dilakukan secara sinergis dalam upaya memahami, memaknai, menafsirkan, sekaligus melakukan rekonstruksi makna atau jika perlu dengan dekonstruksi makna. Pada prinsipnya, upaya rekonstruksi ataupun dekonstruksi makna sesekali memang perlu dilakukan untuk menemukan makna baru yang lebih sesuai dengan perkembangan zaman. Sebab tidak jarang makna teks pada awal diciptakannya, sudah tidak sesuai dengan realitas sosial di kemudian hari.⁶⁰

⁵⁹ E. Sumaryoto, *Hermeneutik Sebuah Metode Filsafat*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1999, hlm. 31.

⁶⁰ Jazim Hamidi, *Op Cit*, hlm. 14.

Dalam pada itu, hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti atau memahami sesuatu atau dapat dikatakan sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap sesuatu atau teks. Kata sesuatu atau teks di sini dapat berupa : teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskahnaskah kuno, ayat-ayat hukum (*akham*) dalam kitab suci, ataupun dapat berupa pendapat dan hasil *ijtihad* para ahli hukum (doktrin). Metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.⁶¹

Di bidang hukum, hermeneutika selalu relevan dengan kegiatan interpretasi terhadap hukum, terutama terkait dengan isi teks hukum. Setiap hukum mempunyai dua segi yaitu yang tersurat dan yang tersirat atau bunyi hukum dan semangat hukum. Dua hal itu selalu diperdebatkan oleh para ahli hukum. Dalam hal ini bahasa menjadi sangat penting. *Subtilitas Intelligenti* (ketepatan pemahaman) dan *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabarannya) adalah sangat relevan bagi hukum. Hermeneutika dibutuhkan untuk menerangkan , dokumen hukum baik dari segi bunyi dan semangatnya.⁶² Hal ini berarti makna dari sebuah teks dapat dipahami beragam oleh pembaca yang kemudian melahirkan penjelasan yang berbeda pula. Hal ini

⁶¹ Jazim Hamidi, *Hermeneutika hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, Ull Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 44-45.

⁶² E. Sumaryoto, *Op.Cit.*hlm. 29.

menandakan juga bahwa teks hukum, sangat mungkin dipahami secara beragam oleh pelaksana hukum dan masyarakat.

Penafsiran hermeneutik juga memberi kesempatan kepada pengkaji hukum untuk tidak hanya berkuat dengan menggunakan paradigma positivisme dan metode logis formal saja. Selain dari itu, hermeneutika juga menganjurkan agar para pengkaji hukum supaya menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna/para pencari keadilan⁶³.

Ketika muncul persoalan terkait penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah, semestinya P2T tidak dapat terkungkung oleh dimensi teks hukum secara statis yang mengakibatkan penafsiran yang bermakna keadilan sulit untuk diwujudkan. Rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum menghadapkan kita pada problem hermeneutik yang syarat dengan bayang-bayang relativisme pemahaman. Persoalan itu terletak pada asas kepastian hukum yang secara implisit menjadi kekuatan serta argumentasi pemerintah (P2T) dalam memahami Pasal 33 huruf (f)⁶⁴ sebagai teks hukum.

⁶³ Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 48.

⁶⁴ Pasal 33 huruf (f) menyebutkan bahwa Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:.... (f) kerugian lain yang dapat dinilai.

Pada titik inilah terkesan asas kepastian hukum secara formal tersebut bersifat otonom dan berdiri sendiri, yang mana P2T menafsirkannya terlepas dari konteks dan realitas sosial di lapangan karena fakta mengatakan ganti rugi non fisik tidak diterapkan secara konsisten.

P2T menafsirkan Pasal 33 huruf f tahun 2012 secara tekstual, tidak menafsirkan hubungan timbal balik antara teks dengan realitas. Penafsiran P2T hanya berada pada lingkaran teks dan maksud pembuat undang-undang, tanpa membaca teks menggunakan pemahaman realitas saat itu. Padahal teks undang-undang tidak dapat diterapkan begitu saja pada setiap peristiwa konkret. Mengingat tidak semua kebijakan dapat menjawab situasi dalam setiap kasus. Sebagai contoh pada kasus ⁶⁵, di Kelurahan Karangjati, Kabupaten Semarang tepatnya di Lingkungan Lemahabang hal mana tidak terjadi konflik yang berkepanjangan terkait ganti rugi non fisik yang mereka terima. Hal ini karena warga Lemahabang yang lahannya terkena proyek pembangunan jalan tol Semarang Solo mendapatkan ganti rugi yang bisa digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidupnya sehingga tidak terjadi konflik terkait penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik di Lemahabang Karangjati. Ini contoh bagaimana kebijakan ganti rugi non fisik pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara tekstual ditentukan

⁶⁵ Makalah Hasil Penelitian IGA Gangga Santi Dewi, "Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik di Lemahabang Karangjati Kabupaten Semarang, Undip, Semarang, Maret- Desember 2013."

oleh P2T yang memberikan makna sendiri tanpa melihat nilai keadilan sosial. Walaupun situasi dan kondisi dalam proses ganti rugi di Desa Lemah Ireng tidak memiliki kesamaan secara langsung dengan proses ganti rugi di Kelurahan Karangjati, akan tetapi P2T seharusnya mampu membaca dengan mengkontekstualisasikan teks hukum dengan realitas di dua desa tersebut, tanpa harus terjebak dengan maksud dari teks dan pembuat kebijakan secara otonom.

Dengan demikian teks Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012 yang mengatur tentang ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah formal perlu diberi substansi melalui proses penafsiran yang bermakna. Pada hakikatnya realitas sosial yang akan menafsirkan teks hukum dan tujuan-tujuannya, sebab melalui proses distansiasi akan tercipta ruang interpretasi dan dialogis antara teks, penafsir dan realitas, tanpa harus terbebani dengan maksud pembuat kebijakan dan situasi awalnya.

Persoalan berikutnya yaitu terletak bagaimana ketidaktepatan penafsir (P2T) dalam menjelaskan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam hal ini, penafsir berdiri di atas argumentasi asas kepastian hukum, dan tidak berdasarkan justifikasi faktual untuk kepentingan melindungi hak asasi warga yang berhak menerima ganti rugi. Penafsir (P2T) tidak memahami adanya aturan tentang Pencabutan hak atas

tanah yaitu UU no. 20 tahun 1961 yang merupakan pelaksana dari UUPT apabila musyawarah mufakat tidak tercapai.

Ketidaktepatan penerapan Pasal 33 huruf (f) UUPT Tahun 2012 terkait tentang ganti rugi non fisik dijadikan legitimasi P2T untuk melaksanakan eksekusi dan konsinyasi meskipun belum ada kesepakatan dengan warga. Padahal warga masih mengajukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan lewat kuasa hukumnya di Pengadilan atas keputusan P2T tersebut..

Dengan demikian rekontekstualisasi terhadap teks hukum harus ditafsirkan secara terbuka, yang mana disesuaikan dengan situasi faktual yang terjadi dan menjadikan persoalan kemanusiaan bagian dari perbincangan utama untuk mendatangkan keadilan substantif bagi masyarakat desa Lemah Ireng. Sehingga jika P2T ingin menyatakan pendapat hukumnya, maka harus pasti berada pada situasi faktual yang sesungguhnya. Hal menetapkan dan membuktikan fakta-fakta, apa yang dinamakan dengan penemuan kebenaran adalah sebuah upaya yang sangat penting untuk terbentuknya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan.

2. Teori Sistem Hukum

a. Sistem Hukum

Para ahli hukum sampai saat ini belum mencapai kata sepakat pendefinisian hukum dan masih dipertentangkan tentang perlunya suatu definisi hukum. Sebagian ahli hukum menyatakan bahwa suatu pendefinisian tentang hukum diperlukan, terutama bagi mereka yang mempelajari hukum, setidaknya merupakan suatu pegangan pendahuluan untuk mempelajari hukum lebih lanjut. Pendefinisian akan membantu mempelajari hukum menunjukkan jalan (*open the way*), ke arah mana hukum harus berjalan, karena bertindak sebagai pembuka jalan inilah, definisi hukum itu dianggap oleh sebagian para ahli hukum sebagai amat berharga dan perlu⁶⁶

Immanuel Kant menyatakan *Nochsuchen die juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht* yang artinya tidak seorang ahli hukum pun yang mampu membuat definisi tentang hukum, hal ini berdasarkan pemikiran yang dalam, karena hukum itu mempunyai banyak seginya, sangat luas ruang lingkupnya. Jadi tidak mungkin dapat dirumuskan dalam suatu definisi yang hanya terdiri dari beberapa kalimat saja⁶⁷. Dengan demikian

⁶⁶ R.J. Van Apeldoorn, *Ilmu Hukum*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1983, hlm 20.

⁶⁷ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum : Apakah Hukum itu?*, Remadja Karya, Bandung, 1990, hlm 1.

dapatlah dinyatakan bahwa tidak mungkin dibuat definisi tentang hukum yang dapat mencakup segala segi dari hukum yang sangat luas itu.

Perkembangan model tatanan hukum, secara garis besar dapat dibedakan dalam model perkembangan tatanan hukum ortodoks dan hukum responsif. Perkembangan tatanan hukum ortodoks mengandung peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat. Hukum yang dihasilkan tatanan hukum ortodoks ini bersifat positivis instrumentalis. Hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara⁶⁸

Perkembangan tatanan hukum responsif mengandung peranan besar dari partisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat dalam menentukan arah perkembangan hukum. Adanya tekanan yang timbul oleh partisipasi masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan menjadi kreatif, khususnya dalam menghadapi berbagai konflik yang timbul. Keadaan yang demikian memungkinkan dihasilkannya produk hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok sosial atau individu dalam masyarakat⁶⁹

⁶⁸ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm 27.

⁶⁹ *Ibid.*

Berdasarkan perkembangan tatanan hukum tersebut, Philippe Nonet dan Philip Selznick berpendapat ada 3 (tiga) tipe sistem hukum, yakni:

1. Hukum Represif

Setiap aturan hukum yang berpotensi represif, karena dalam hal tertentu dia sangat terikat pada *status quo* dan selalu tampil sewenang-wenang agar kekuasaan bisa efektif. Karena itu ciri-ciri hukum yang represif adalah sebagai berikut :

- 1) Lembaga-lembaga hukum secara langsung mempunyai akses kepada kekuasaan politik sehingga hukum diidentifikasi dengan negara.
- 2) Perhatian utama para pejabat hukum adalah bagaimana melestarikan kekuasaan.
- 3) Para aparat hukum yang khusus, seperti polisi memiliki kekuasaan yang independen, terisolasi dari konteks sosialnya, dan mempunyai kemampuan untuk mempertahankan kekuasaannya.
- 4) Penguasa memiliki hukum ganda, yaitu dengan melembagakan keadilan kelas (*class justice*) dan melegitimasi pola-pola subkordinasi sosial.
- 5) Hukum pidana mencerminkan dominasi kekuasaan dan dilestarikannya moralisme hukum⁷⁰

⁷⁰ *Ibid*, hlm 33.

Pada bentuknya yang jelas dan sistematis, hukum represif menunjukkan ciri-ciri berikut ini :⁷¹

- 1) Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubkordinasikan pada tujuan negara (*raison d'etat*).
- 2) Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam perspektif resmi yang terbangun, manfaat dari keraguan (*the benefit of the doubt*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
- 3) Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam perspektif resmi yang terbangun, manfaat dari keraguan (*the benefit of the doubt*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
- 4) Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen; mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak serta mampu menolak otoritas politik.

⁷¹ Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan*, Huma, Jakarta, 2003, hlm 26.

- 5) Sebuah rezim hukum berganda (*dual law*) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subkordinasi sosial.
- 6) Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan; moralisme hukum yang akan menang.

Hukum merupakan alat yang selalu berkonsolidasi dengan kekuasaan dan menjaga privatisasi. Kekuasaan penuh pejabat terhadap suatu hukum merupakan sesuatu jaminan bagi penyalahgunaan hukum untuk kekuasaan. Ciri-ciri hukum yang represif seperti ini didasarkan pada praktik-praktik penegakan hukum secara empiris oleh penguasa negara di berbagai negara setelah *rule of law* telah disepakati sebagai *rules* yang mempedomani perilaku manusia, baik penguasa, rakyat ataupun masyarakat.

2. Hukum Otonom

Menurut Nonet dan Selznick yang dimaksud dengan hukum otonom adalah hukum yang lepas sama sekali dari kekuasaan dan aturan-aturan hukum menjadi sumber untuk mencegah terjadinya respresif oleh penguasa. Dalam sejarah, hal ini telah dibuktikan dengan sebutan *rule of law* di mana lembaga-lembaga hukum memperoleh cukup kewenangan untuk menetapkan standar pembatasan terhadap pelaksanaan kekuasaan.

Menurut Philip Nonet dan Philip Selznick, adapun ciri-ciri hukum otonom, adalah sebagai berikut:

- 1) Hukum terpisah dari politik, kebebasan peradilan terjamin, ada permisahan yang tegas antara fungsi yudisial dan legislasi;
- 2) Aturan hukum menentukan ruang lingkup tanggung jawab pejabat yang berkuasa dan pada waktu yang sama pula lembaga-lembaga hukum sangat dibatasi kewenangannya untuk bertindak sesuai dengan kreativitasnya. Kemudian aksesnya ke ranah politik menjadi sangat terbatas;
- 3) Prosedur merupakan jantungnya hukum. Aturan hukum merupakan tujuan utamanya, bukan keadilan substantif;
- 4) Kepercayaan kepada hukum dimengerti sebagai kepatuhan yang ketat terhadap aturan-aturan hukum positif hukum yang otonom berpusat pada hakim dan terikat pada aturan. Hakim menjadi simbol aturan-aturan hukum dan bukan polisi atau para pembuat Undang-Undang⁷²

Demikian berarti hukum yang otonom adalah meletakkan aturan yang jelas bagi siapa saja, yang dapat dilakukan penguasa kepada masyarakatnya. Demikian pula sebaliknya. Jadi tindakan apa pun yang dilakukan harus selalu didasarkan pada ketentuan/aturan yang sudah

⁷² *Ibid*, hlm 54.

ditentukan. Diskresi sama sekali tidak dimungkinkan karena semuanya sudah ditentukan oleh peraturan yang sudah ditentukan sebelumnya.

Dari gambaran hukum yang otonom seperti ini, Kelsen dengan teori hukum murninya menekankan bahwa hukum sama sekali otonom dan berdiri sendiri dan keabsahan sebuah tindakan harus selalu dipahami dalam terminologi moral atau sistem norma dan nilai yang lain.

3. Hukum Responsif

Menurut Nonet dan Selznick,⁷³ hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Artinya, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat⁷⁴ Dengan demikian hukum dapat berinteraksi dengan politik dan hukum yang demikian akan lebih mampu memahami atau menginterpretasi ketidakteraturan yang terjadi di masyarakat. Hal ini terjadi karena di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas.

Hukum responsif tidak lagi selalu mendasarkan pertimbangannya pada pertimbangan juridis semata melainkan mencoba melihat sebuah

⁷³ *Ibid*, hlm 61.

⁷⁴ *Ibid*, hlm 74.

persoalan dari berbagai perspektif dalam rangka untuk mengejar apa yang disebut keadilan substantif.

b.Pembangunan Hukum

Pembangunan⁷⁵ diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Apabila dikaitkan pada landasan idiil dan konstitusional, maka pembangunan nasional pada hakikatnya adalah upaya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Oleh karena itu pembangunan perlu dan terus dilakukan untuk menciptakan perubahan dalam masyarakat, dimulai dari perubahan nilai, perubahan struktur serta perubahan lembaga dalam masyarakat.

Pembangunan sering juga dikaitkan dengan modernisasi. Satjipto Rahardjo mengkaitkan antara perubahan sosial, pembangunan, dan modernisasi. Ketiganya mempunyai hubungan erat satu sama lain. Menurutnya, pembangunan dan modernisasi dapat dimasukkan dalam satu kelompok pengertian, yaitu sebagai suatu bentuk kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk membawa masyarakat kepada perubahan yang

⁷⁵ Pembangunan berarti perubahan terus menerus dan mencakup bidang-bidang perilaku ekonomi dan kelembagaan (Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sociologic*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005 hlm. 167). Lihat pengertian pembangunan dan hubungannya dengan perubahan sosial dan modernisasi, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Social, Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman Di Indonesia*, Gents Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 170-173, Lihat Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 1.

direncanakan atau dikehendaki⁷⁶. Oleh karena itu pembangunan memerlukan suatu proses dalam kurun waktu tertentu dan perlu pemikiran mendalam dan berubah terus menerus sesuai dengan dinamika yang dialami oleh bangsa itu sendiri.

Bangsa Indonesia sebagai suatu negara hukum, maka pembangunan hukum menunjukkan adanya fenomena dinamika bernegara. Negara dalam rangka mewujudkan tujuannya melalui pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan seluruh warganya harus dikembalikan pada , dasar dasar hakikat manusia. Oleh karena itu, pembangunan nasional harus meliputi aspek jiwa yang mencakup akal, rasa dan kehendak, aspek raga, aspek individu, aspek makhluk sosial, aspek pribadi, dan juga aspek kehidupan ketuhanannya⁷⁷.

Pancasila adalah nilai dasar dan kepribadian bangsa Indonesia. Keberhasilan pembangunan bangsa dapat terwujud apabila nilai-nilai dalam Pancasila terwujud dalam hukum, peraturan dan dalam praktek dan kebiasaan bertindak aparatur negara dan seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan yang integratif membawa misi untuk meningkatkan keadilan dan kemakmuran. Oleh karena itu pembangunan harus dilaksanakan secara menyeluruh oleh seluruh elemen yang berkepentingan termasuk rakyat

⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan, Op Cit*, 2009, hlm. 170-179.

⁷⁷ Surajiyo, *Filsafat Ilmu dan Perkembangannya di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm.161

untuk dapat dipertanggungjawabkan pada nilai nilai dasar masyarakat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan negara tersebut harus diraih oleh negara sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila) yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut selain berpijak pada lima dasar untuk mencapai tujuan negara juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechsidee*)⁷⁸ yakni melindungi semua unsur bangsa (nation) demi keutuhan (integrasi), mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara

⁷⁸ Cita hukum (*rechsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau atau persepsi tentang makna hukum, yang pada intinya terdiri atas tiga unsur : keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. (Bernard Arief Sidarta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 181). Cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya. Istilah cita hukum (*rechsidee*) perlu dibedakan dari konsep hukum (*rechtsbegrif*), karena cita hukum ada di dalam cita bangsa Indonesia, baik berupa gagasan, rasa, cipta, dan pikiran. Sedangkan, hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai nilai yang diinginkan dan bertujuan mengabdikan kepada nilai nilai tersebut (Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Op.cit*, hlm. 43).

hukum (nomokrasi) dan menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama⁷⁹

Pada akhirnya, setiap proses pembentukan dan penegakan serta perubahan yang dilakukan terhadap hukum tidak boleh bertentangan dengan cita hukum yang telah disepakati. Hal ini berarti pembangunan hukum diadakan untuk mengakhiri kebijakan yang tidak adil dan menindas hak hak asasi manusia. Untuk itu pembangunan hukum nasional merupakan wacana yang tidak pernah selesai, suatu proses berkelanjutan yang melintasi waktu dan periode. Dapat dikatakan, pembangunan hukum nasional memiliki cakupan yang luas, kompleks dan rumit.

Pembangunan sistem hukum adalah suatu pekerjaan yang sama tuanya dengan pekerjaan pembangunan negara bangsa. Sistem hukum nasional di Indonesia merupakan sistem hukum yang tersusun secara hirarkis dan berintikan cita hukum Pancasila, yang dioperasionalkan ke dalam kenyataan melalui asas hukum nasional pada proses pembentukan hukum positif melalui peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi⁸⁰

⁷⁹ Bernard L. Tanya dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Makalah Seminar, Penyelenggara Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan HAM RI, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hlm. 6.

⁸⁰ Soetanyo Wignjosebroto, *Hukum : paradigma, metode dan dinamika masalahnya*, Elsam & Huma, Jakarta, 2002, hlm. 363. Lihat pula Garuda Wiko dalam Satya Arinanto & Ninuk Triyanti (Editor), *Memahami Hukum Dari Kontruksi sampai Implementasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 6

Pembangunan hukum ada dua macam karakter produk hukumnya yaitu pembangunan 'hukum ortodoks' dan pembangunan 'hukum responsif'. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pembangunan hukum yang responsif, peranan besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu individu di dalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat *positivis instrumentalis*, yaitu hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya⁸¹. Namun jelas dalam pembangunan hukum yang berkeadilan adalah pembangunan hukum nasional yang bersifat responsif karena akan memperhatikan aspek dan tata nilai yang diyakini masyarakat yaitu nilai-nilai yang berlandaskan pada nilai nilai Pancasila.

Pendekatan sosio-legal akan memberi sumbangan yang berarti dengan menjelaskan keterkaitan antara hukum dan berbagai fenomena di masyarakat. Campur tangan hukum yang semakin mendalam dalam

⁸¹ Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm.22-23

kehidupan masyarakat menyebabkan perhatian terhadap masalah-masalah sosial menjadi semakin intensif.

Apabila hukum berperan dalam pembangunan, baik sebagai alas dasar maupun sarana pengaturan dalam arti sebagai sarana bagi proses pembaharuan masyarakat, maka upaya upaya pengangkatan harkat dan martabat manusia dapat terwujud dan dengan demikian pembangunan akan lebih bermakna⁸².

Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur tingkah laku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola pola kebiasaan yang telah ada. Lebih jauh dari itu, hukum telah mengarah kepada penggunaannya sebagai suatu sarana atau alat.⁸³

⁸² Esmi Warassih, *op.cit*, hlm. 167-168.

⁸³ Tujuan negara untuk mewujudkan sistem birokrasi pertanahan yang baik adalah terkait erat dengan kebijakan pertanahan dalam rangka mencapai tujuan reformasi yaitu demi mewujudkan masyarakat adil makmur, secara jelas terdapat dalam mukadimah Tap MPR No. IX Tahun 2001, diamanatkan bahwa sumberdaya dan sumber daya alam sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta pengelolaan sumberdaya yang berlangsung, yang selama ini telah menimbulkan ketimpangan struktur, substansi dan kultur dari penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik dimana peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga pengelolaan sumberdaya yang adil dan berkelanjutan, harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

Pengkajian tentang pembangunan hukum, persoalannya tidak terlepas dari beroperasinya tiga komponen sistem hukum (*legal system*) yang dikatakan oleh **Lawrence M. Friedman** terdiri dari komponen "struktur, substansi, dan kultur." Komponen struktur adalah bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, misalnya dalam menerapkan kebijakan ganti rugi tanah dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Komponen substansi merupakan hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum dan meliputi pula kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis. Sedangkan komponen kultur adalah nilai dan sikap yang mengikat sistem hukum itu secara bersama dan menghasilkan suatu bentuk penyelenggaraan hukum dalam budaya masyarakat secara keseluruhan.

Bila ketiga komponen sistem hukum tersebut mampu bekerja secara optimal, maka keberadaan sistem hukum di tengah masyarakat, menurut **Lawrence M. Friedman**, bisa berfungsi untuk “ *...to distribute and maintain an allocation of values that society feels to be right; settlement of disputes; social control; ...an instrument of orderly change, of social engineering*⁸⁴ .

Kalau ketiga komponen sistem hukum tersebut dimanfaatkan secara optimal dalam pembangunan, menurut **Satjipto Rahardjo**⁸⁵, hukum akan

⁸⁴ Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1996, hlm.17-19.

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, *Op.cit.*, hlm.136-137.

mampu memainkan peranan yang positif dalam hal: menciptakan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan; mengamankan hasil-hasil yang diperoleh, pengembangan keadilan untuk pembangunan (*developmental justice*); pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan, penggunaan hukum untuk melakukan perombakan-perombakan, peranan dalam penyelesaian sengketa/perselisihan dan pengaturan kekuasaan pemerintah.

3. Teori Hukum Progresif

Pada teori hukum progresif, hukum tidak untuk kepentingan sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Tradisi atau aliran ini hanya melihat ke dalam hukum dan menyibukkan diri dengan membicarakan dan melakukan analisis kedalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Dunia di luar seperti manusia, masyarakat, kesejahteraan, ditepiskannya.⁸⁶

Pada *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*, hukum progresif ingin secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat. Meminjam istilah Nonet dan Selznick, hukum progresif memiliki tipe responsif. Dalam tipe yang demikian itu,

⁸⁶ Philip Nonet dan Philip Selznick, *Ibid*, hlm 16

hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Nonet dan Selznick menyebutnya sebagai *tire sovereignty of purpose*.

Apa yang dipikirkan oleh Nonet dan Selznick sebetulnya bisa dikembalikan kepada pertentangan antara *analytical jurisprudence* di satu pihak dan *sociological jurisprudence* di lain pihak. *Analytical jurisprudence* berkuat di dalam sistem hukum positif dan ini dekat dengan tipe hukum otonom pada Nonet dan Selznick. Baik aliran analitis maupun Nonet dan Selznick melalui tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat. Hukum progresif berbagi faham dengan *Legal Realism* dan *Freirechtslehre* karena hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum.

Dalam aliran realisme, pemahaman orang mengenai hukum melampaui peraturan atau teks-teks dokumen dan *looking towards last things, consequences, fruits*. Realisme memalingkan mukanya, *from abstraction, verbal solutions, bad apriori reasons, fixed principles, closed systems, and pretended absolutes and origins*. Sebaliknya ia menghadapkan mukanya kepada *completeness, adequacy, facts, actions*

*and power*⁸⁷ Karena kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya, maka hukum progresif juga dekat dengan *sociological jurisprudence* dari Roscoe Pound⁸⁸

Roscoe Pound menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan-peraturan, melainkan keluar dari situ dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum. Lebih lanjut disampaikan oleh **Roscoe Pound** "... *to enable and to compel law making, and also interpretation and application of legal rules, to make more account, and more intelligent account, of the social facts upon which law must proceed and to which it is to be applied...*"⁸⁹

Kedekatan hukum progresif pada teori-teori hukum alam terletak pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh **Hans Kelsen** disebut sebagai *metayuridical*. Teori hukum alam mengutamakan *the search for justice* daripada menggandeng kritik terhadap sistem hukum yang liberal itu, karena hukum Indonesia juga turut mewarisi sistem tersebut. Namun tujuan hukum Progresif tidak hanya terpusat pada kritik terhadap sistem yang liberal. Ini terutama terletak pada konsep progresif dan progresivisme dalam hukum progresif, sebagaimana akan diuraikan di bawah.

⁸⁷ Friedmann, *Legal Theory*, Penerbit Stevens and Sons Ltd., London. 1953,

⁸⁸ Roscoe Pound, 1912, *Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*, Penerbit Harvard Law Review Vol. 25, Desember 1912.

⁸⁹ Roscoe Pound, 1912, *Ibid.*

Hukum positivistik itu bertumpu pada peraturan dan perilaku, maka hukum progresif lebih menempatkan faktor perilaku di atas peraturan. Dengan demikian, faktor dan kontribusi manusia dianggap lebih menentukan daripada peraturan yang ada. Faktor manusia ini adalah simbol dari unsur-unsur *greget* (*compassion, empathy, sincerely, edication, commitment, dare* dan *determination*). Mengutamakan faktor manusia daripada hukum, membawa untuk memahami hukum sebagai suatu proses dan proyek. Hal itu berkali-kali dikemukakan dengan mengatakan bahwa hukum itu selalu dalam proses membangun dirinya.

Hukum progresif tidak bergerak pada arah legalistik positivistik, tetapi lebih tidak mutlak digerakkan oleh perundang-undangan, tetapi lebih pada azas sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi bergerak pada azas non-formal. Bukti-bukti untuk itu merupakan peluang untuk menjalankan hukum progresif.

Satjipto Rahardjo menyampaikan hukum progresif yang bertolak dari realitas empirik mengenai bekerjanya hukum dalam masyarakat. Hal ini karena masyarakat selalu bergerak terus menerus sepanjang masa, seperti air mengalir yang tidak pernah dari bawah ke atas, namun selalu dari atas ke bawah, demikian juga halnya dengan mencapai kebenaran yang senantiasa selalu melihat realitas masyarakat dan hukum.

Hukum progresif yang digagas Satjipto Rahardjo berangkat dari 2 (dua) asumsi dasar, yakni:

- 1) Hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya. Kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, sehingga apabila terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.
- 2) Hukum bukan merupakan interaksi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*)⁹⁰

Pemikiran dari Satjipto Rahardjo tersebut menjelaskan bahwa eksistensi hukum progresif bukanlah sebagai suatu teori hukum yang berdiri sendiri, tetapi saling berkaitan dengan teori hukum lainnya.

Hukum progresif bisa merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur, sehingga sangat berpotensi mengesampingkan kebenaran dan keadilan. Hukum progresif tidak berpendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan, melainkan menerima dan mengakui kontribusi

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Hukum Yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2005, hlm 3.

institusi-institusi yang bukan negara. Ketertiban juga didukung oleh bekerjanya institusi bukannya negara tersebut.

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa keberadaan sistem hukum dalam masyarakat menempati posisi yang vital dan strategis apabila komponen-komponen dalam sistem hukum saling berkesesuaian. Sebaliknya apabila komponen-komponen dalam sistem hukum saling bertabrakan dan tidak bisa menjalankan fungsi sebagaimana yang diharapkan, maka masyarakat tersebut akan kehilangan daya tahannya, dengan akibat akan terjadi keriuhan dan kekacauan yang terus menerus⁹¹.

Cita hukum yang diperjuangkan dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia adalah cita hukum Pancasila. Sistem hukum Pancasila menghendaki kepastian hukum bahwa keadilan telah ditegakkan. Sistem hukum Pancasila menghendaki penegakan keadilan substansial melalui aturan-aturan hukum yang formal atau menghendaki kepastian hukum berdasarkan aturan hukum formal yang menjamin terpenuhinya keadilan substansial.

Kultur penyelenggaraan hukum yang terlalu berkonsentrasi pada sistem hukum sebagai satu-satunya bangunan peraturan tanpa memasukkan

⁹¹ Soehardjo Sastrosoehardjo mengibaratkan fungsi hukum seperti fungsi sel T dalam tubuh manusia yang mempertahankan seluruh jaringan tubuh terhadap serangan berbagai penyakit. Lihat Soehardjo Sastrosoehardjo *Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Analisis CSIS, Januari -Februari, Jakarta, 1993, hlm. 30-45.

unsur perilaku atau manusia di dalamnya harus ditinggalkan. Hukum tidak dapat lagi ditempatkan sebagai sebuah dokumen absolut dan otonom. Kreativitas manusia penegak hukumnya harus diberikan kesempatan dalam berolah improvisasi pada penegakan hukum dan pembangunan hukum.

Hukum progresif mengandalkan pegangan pada paradigma "hukum untuk manusia". Manusia merupakan simbol bagi kenyataan dan dinamika kehidupan. Hukum itu memandu dan melayani masyarakat. Hukum akan dicari oleh manusia, hukum akan dirasakan keberadaannya oleh manusia, manakala ia mampu berperan dalam tugasnya memandu serta melayani masyarakat.

Kemapanan bentuk formal hukum, baik dalam substansi maupun struktur logis proses hukum, menjauhkan hukum dari kandungan hal-hal yang esensial-substansial, seperti keadilan dan kebenaran. Kita tidak lagi berhadapan dengan suatu totalitas, tetapi totalitas yang direduksi melalui bahasa kalimat. Reduksionisme dari totalitas kehidupan menjadi satu hal yang sangat penting untuk disadari dalam cara kita berhukum⁹².

Hukum progresif memfungsikan hukum sebagai suatu institute yang bekerja untuk manusia dan masyarakat. Berdasarkan pandangan yang demikian itu, kendatipun aspek rasional perlu diperhatikan, tetapi ada fungsi

⁹² *Ibid*, hal. 87

yang lebih penting, yaitu melayani masyarakatnya; sebagaimana telah diuraikan di muka. Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, melainkan untuk manusia dan masyarakat⁹³.

Watak penting hukum progresif dan hukum responsif adalah melakukan pembebasan, yaitu pembebasan terhadap pikiran-pikiran tradisional konvensional, manakala itu menghambat arus pemikiran yang lebih benar. Konotasi hukum progresif ada di sini, yaitu sebagai suatu pemikiran hukum yang selalu berusaha untuk menjadi (lebih) benar. Inilah metode hukum progresif dan responsif, yaitu membuat hukum selalu terbuka, dinamis dan mengalir. Dalam hukum progresif dan responsif, pemikiran hukum yang benar adalah yang bertolak dari paradigma "hukum untuk manusia.

Risalah pemikiran ini, berimplikasi pada penggunaan instrumen hukum responsif dan progresif untuk menyingkap dan melakukan perubahan-perubahan pada pengaturan dasar masyarakat dan konsepsi-konsepsi yang dimiliki pemerintah dan anggota masyarakat tentang hak, kewajiban, serta tanggung jawabnya terhadap negara. Pada saat yang sama, perubahan-perubahan ini akan membantu kita menafsirkan ulang transformasi tatanan hukum, dari negara hukum formal positivistik sebagai dasar tatanan sosial, politik dan ekonomi menuju negara hukum yang

⁹³ *Ibid*, hal. 90

substansial yang membahagiakan rakyatnya serta menjunjung tinggi terwujudnya Negara kesejahteraan (*welfare state*).

Di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dicantumkan dasar negara yakni Pancasila. Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara membawa konsekuensi bahwa hukum harus berbasis nilai-nilai Pancasila. Pancasila telah ditetapkan sebagai *rechtsidee* maupun *grundnorm*. Baik kedudukan sebagai *rechtsidee* maupun sebagai *grundnorm*, nilai-nilai Pancasila harus menjiwai pembaharuan hukum di Indonesia, baik pada tataran substansial (materi hukum), struktural (aparatur hukum) maupun kultural (budaya hukum).

Pembangunan hukum ini memiliki keterkaitan erat dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Teori Sibernetika **Talcott Parsons** yang mengemukakan teori mengenai masyarakat yang bersifat menyeluruh dengan bertitik tolak pada tindakan-tindakan individu dengan segala keterkaitannya yang luas di dalam masyarakat. Menurut **Talcott Parsons**⁹⁴ tingkah laku individu tidak merupakan tingkah laku biologis, tetapi sebagai tingkah laku yang mempunyai arti sosiologis. Tingkah laku individu itu

⁹⁴ Lihat Talcott Parsons dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Perpektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989, hlm. 30. Lihat juga dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 62.

selalu dapat diberi tempat dalam suatu hubungan sosial tertentu, yang berarti bahwa tingkah laku itu merupakan tindakan yang berstruktur.

Selanjutnya **Talcott Parson** dalam teori sistemnya mengemukakan bahwa sistem sosial yang luas ini terdiri dari sub-sistem tindakan-tindakan individu dalam bidang budaya, sosial, kepribadian dan organisme kelakuan. Tindakan-tindakan manusia di dalam masyarakat ini dibatasi oleh dua lingkungan dasar yang masing-masing bersifat fisik yaitu lingkungan fisik-organik (*phisc-organic environment*) dan yang bersifat ideal yang disebut realitas tertinggi (*the ultimate reality environment*). Di antara kedua lingkungan dasar tersebut terdapat sub sistem yang merupakan suatu kesatuan hierarkis yaitu sub sistem budaya dengan fungsi mempertahankan pola; sub sistem sosial dengan fungsi integrasi; sub sistem politik dengan fungsi mengejar tujuan dan sub sistem ekonomi dengan fungsi melakukan adaptasi.

Tabel 1
Hubungan Sibernetik

Sub-sub Sistem	Fungsi-fungsi primer	Arus-arus Informasi dan Energi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan pola Integrasi Mengejar tujuan Adaptasi	<p style="text-align: center;">Tingkat Informasi Tinggi (Kontrol)</p> <p>Hirarki faktor-faktor yang mengontrol Hirarki faktor-faktor yang mengkondisikan</p> <p style="text-align: center;">Tingkat energi tinggi (Kondisi)</p>

Sumber: Satjipto Rahardjo, 1982:37.

Bagan **Talcott Parsons** juga menunjukkan hubungan yang dinamakan hubungan sibernetika. Hubungan sibernetika antara sub sistem-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi ke sub sistem dengan informasi rendah. Sebaliknya juga terjadi arus dari sub sistem dengan tingkat informasi rendah, yang dalam hal ini dikondisikan oleh sub sistem yang memiliki tingkat energi lebih tinggi. Dalam kerangka sub sistem-sub sistem tersebut, hukum dapat masuk ke dalam sub sistem budaya dan dapat masuk ke dalam sub sistem sosial. Sebagai sub sistem budaya, hukum mempertahankan pola,

nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku-tingkah laku individu.

Sebagai sub sistem sosial, hukum berfungsi untuk melakukan integrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kebutuhannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat. Sebagai sub sistem yang paling dekat dengan lingkungan fisik organik, sub sistem ekonomi melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisik. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan oleh sub sistem ekonomi ini, masyarakat tidak dapat mempertahankan hidupnya di tengah perubahan lingkungannya.

Hukum sebagai hasil akal budi manusia pada hakikatnya mengandung berbagai nilai etika dan moral yang dibutuhkan oleh masyarakat yang bersifat dinamis. Jadi hukum yang dinamis selalu mampu memberikan jalan keluar apabila terjadi benturan hukum atau ketidakpastian yang berlanjut. Hukum yang dinamis selalu dapat memberikan jalan keluar dan solusi apabila ada perselisihan dan sengketa, terutama terhadap kebutuhan masyarakat yang menyangkut nilai⁹⁵

⁹⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*. Lihat juga dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Surya Pena Gemilang Publishing, Malang, 2009, hlm. 79-80.

Kemudian jika melihat realitas bahwa pemerintah (P2T) yang lebih mengutamakan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah Persero) yang dapat memberikan keuntungan (profit) bagi pemerintah daripada memberikan ganti rugi non fisik bagi warga yang berhak, dapat dianalisis dengan teori Sibernetik dari **Talcott Parsons** ini. Menurut **Parsons**, sistem sosial terdiri atas konfigurasi sub-sub sistem yang mengemban fungsi primernya masing-masing. Sub-sub sistem itu adalah sub sistem budaya yang mempunyai fungsi mempertahankan pola, sub sistem sosial yang berfungsi integrasi, sub sistem politik yang memiliki fungsi mengejar tujuan, dan sub sistem ekonomi yang berfungsi untuk adaptasi⁹⁶

Hubungan sibemetik terjadi antara sub-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi yang datang dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi kepada yang rendah. Terjadi juga sebaliknya, yaitu sub sistem dengan informasi yang lebih tinggi justru dikondisikan oleh sub-sub sistem yang lebih rendah kemampuannya untuk memberi informasi⁹⁷

Ketentuan dalam Pasal 33 huruf f UUPT Tahun 2012 yang mengatur tentang ganti rugi non fisik, pemerintah dan DPR mempunyai arus informasi yang tinggi dalam bentuk regulasi, tetapi dilihat dari arus energi,

⁹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm.37.

⁹⁷ *Op.cit.*

maka energi yang dimiliki oleh politik berkedudukan lebih rendah daripada energi yang dimiliki oleh sub sistem ekonomi, yang dalam hal ini pemilik modal (BUMD Persero). Demikian pula, warga yang berhak atas obyek pengadaan tanah dari sub sistem sosial, dilihat dari arus energi dikondisikan oleh sub-sistem politik dan ekonomi. Sehingga dilihat dari perspektif Teori Sibernetik, posisi warga yang berhak ganti rugi akibat pembangunan untuk kepentingan umum sebagai bagian sub-sistem sosial berada dalam posisi lebih rendah dari pemerintah (bagian sub-sistem politik) bahkan lebih rendah lagi jika dilihat dari posisi BUMD Persero (bagian sub-sistem ekonomi). Oleh karena itu tidak mengherankan apabila dalam konflik antara warga dengan pemerintah, maka warga dalam posisi yang kalah.

Hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan ketentraman. Sementara kemanfaatan hukum (kebijakan) diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama. Oleh karena konstitusi itu adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah keadilan dari perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama yang dirumuskan sebagai tujuan negara oleh para pendiri negara sesuai konstitusi.

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan: (1) untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik (2) untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.⁹⁸

Dalam konteks pembatasan kekuasaan penguasa dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu, berlaku suatu prinsip dalam praktik penyelenggaraan negara dalam prespektif negara hukum. Dalam prespektif negara hukum prinsip pembatasan kekuasaan penguasa demi perlindungan hak-hak individu berlaku dalam segenap lingkungan kekuasaan negara, baik kekuasaan legislatif, eksekutif ataupun yudisial.

Dalam sebuah pembentukan hukum, nilai keadilan haruslah selalu digunakan. Tujuan penggunaan nilai keadilan dalam sebuah produk hukum adalah agar terciptanya sebuah keseimbangan dalam tatanan masyarakat, keseimbangan inilah yang nantinya akan memberikan kestabilan dalam proses menjalankan keberlangsungan negara. Contoh dari sebuah produk hukum adalah konstitusi atau Undang-Undang, isi dari konstitusi adalah

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Ilmu Hukum Tatanegara Jilid I*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 149.

pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak nilai manusia. Pemisahan kekuasaan adalah sebuah pembatasan kekuasaan, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara, bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara. Perlindungan terhadap hak manusia juga merupakan sebuah implementasi dari nilai keadilan, karena dengan adanya perlindungan hak nilai manusia maka disitu terdapat sebuah kebebasan sebagai prioritas yang akan memberikan sebuah kebahagiaan setiap individu.

Penafsiran progresif memahami proses hukum sebagai proses pembebasan terhadap suatu konsep-konsep dan doktrin-doktrin hukum yang tidak dapat lagi dipakai untuk melayani kehidupan manusia masa kini. Penafsiran progresif berpegangan pada paradigma “hukum untuk manusia”.

Hukum progresif melihat dunia dan hukum dengan pandangan yang mengalir, seperti “*Panta Rei*”(semua mengalir) dari filsuf Heraklitos. Apabila orang berkeyakinan seperti itu, maka ia akan membangun suatu cara berhukum yang memiliki karakteristiknya sendiri⁹⁹

Peraturan itu masih membutuhkan komponen yang disebut penjelasan. Maka keliru apabila dikatakan undang-undang atau hukum sudah jelas.

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia Dan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. 133-139.

Hukum itu cacat sejak diundangkan, lebih dari itu, hukum juga bersifat kriminogen, artinya menjadi sumber bagi kejahatan. Kelalaian atau ketidakseksamaan mengatur masyarakat yang begitu majemuk, seperti Indonesia, sangat berpotensi menimbulkan pengaturan yang kriminogen tersebut. Misalnya, produk hukum yang dihasilkannya bisa menimbulkan persoalan besar pada waktu diterapkan di salah satu bagian dari negeri ini¹⁰⁰

Dalam gerakan hukum progresif, manusia berada di atas hukum. Hukum hanya menjadi sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Hukum tidak lagi dipandang sebagai suatu dokumen yang absolut dan otonom. Hukum progresif yang bertumpu pada manusia, membawa konsekuensi pentingnya kreativitas untuk mengatasi ketimpangan hukum, juga untuk membuat terobosan-terobosan hukum bila perlu melakukan *rule breaking*. Terobosan-terobosan ini diharapkan dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, yaitu hukum yang membuat bahagia¹⁰¹

Dalam konteks penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, P2T harus berani membebaskan diri dari penggunaan pola baku. Cara ini disebut *rule*

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 139 – 142.

¹⁰¹ Suteki, *Ibid*, hlm 34.

breaking. Ada tiga cara untuk melakukan *rule breaking*, yaitu¹⁰²: (i) mempergunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum dan berani mencari jalan baru serta tidak membiarkan diri terkekang dengan cara-cara lama yang tidak mencerinkan keadilan sosial; (ii) pencarian makna lebih untuk menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan masing-masing pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum didorong untuk selalu bertanya pada hati nuraninya tentang makna hukum yang lebih dalam; (iii) dalam menjalankan hukum tidak hanya menurut ukuran logika saja, tetapi dengan perasaan, kepedulian dan keterlibatan (*compassion*) kepada warga yang lemah. Pencarian keadilan tidak mungkin hanya dapat dicapai dari aspek normatif saja, melainkan juga aspek sosiologis dan aspek keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam UUPT Tahun 2012 selain dimuat hal-hal yang terkait dengan ketentuan mekanisme pengadaan tanah, juga mengatur tentang ketentuan ganti rugi. Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi merupakan tahap kegiatan dalam pengadaan tanah yang menimbulkan konflik, oleh karenanya pengaturan kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum seharusnya dilakukan dalam suatu ketentuan yang jelas dan didasarkan atas kesepakatan bersama yang berjalan demokratis. Secara

¹⁰² Satjipto Rahardjo, *Menuju Produk Hukum Progresif*, Makalah Diskusi Terbatas Fakultas Hukum Undip, Semarang, 24 Juni 2004, hlm. 15-16.

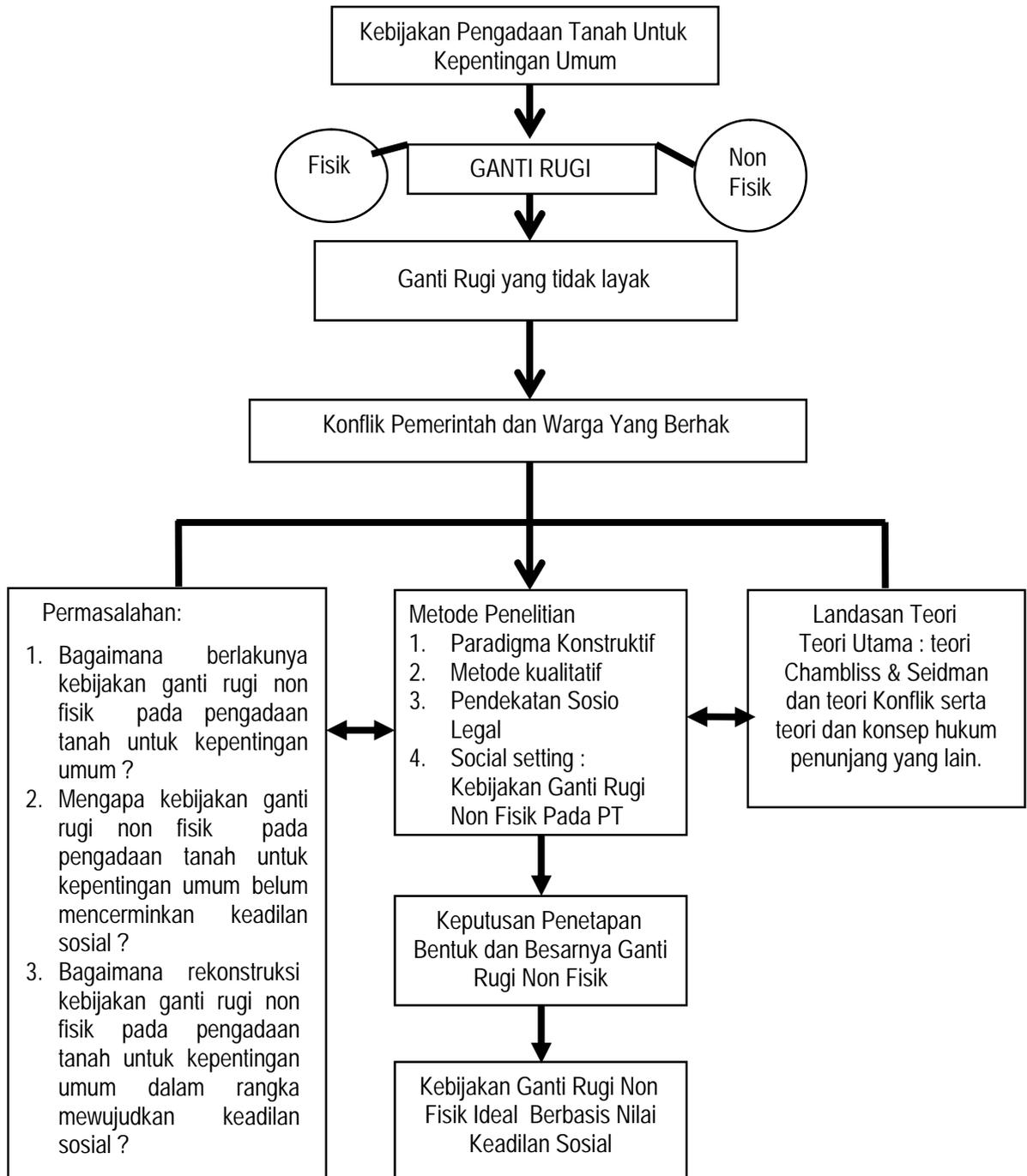
tegasnya bisa dikatakan bahwa ada persoalan dalam sistem hukum mengenai pengaturan ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Untuk mengungkap problematika yang telah diajukan pada perumusan masalah akan diajukan beberapa teori sebagai kerangka berpikir yang menjadi pisau analisis. Teori pokok (*grand theory*) yang akan digunakan sebagai pisau analisis utama adalah teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari Teori Sibernetik dari **Talcott Parsons**. Hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan di mana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidakcocokan antara apa yang seharusnya (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in books* dan *law in action*.

Model bekerjanya hukum sebagaimana dikemukakan oleh **Robert B. Seidman**, ingin menjelaskan bahwa setiap undang-undang sekali dikeluarkan akan berubah baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika yang disebabkan oleh adanya perubahan kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang melingkupinya. Perubahan itupun terutama disebabkan oleh pemegang peran terhadap pembuat undang-undang dan terhadap birokrasi pelaksana hukum, dan demikian pula sebaliknya. Relevansi teori ini berkenaan dengan dikeluarkannya UUPT Tahun 2012 terkait ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai hukum positif di masyarakat.

Atas dasar teori pokok (*Grand Theory*) tersebut ada beberapa teori penunjang (*Midle Theory*) dan berbagai konsep yang mendukung kerangka berpikir. Untuk menganalisis permasalahan dalam disertasi ini, akan digunakan berbagai teori sebagai pisau analisis. Permasalahan pertama yaitu : *Bagaimana realitas berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, akan dianalisis dengan menggunakan teori : 1). Teori Sistem **Lawrence M. Friedman** khususnya yang terkait dengan komponen substansi, struktur dan kultur hukum di masyarakat, 2). Teori Sibernetik dari **Talcott Parsons**, 3). Teori Konflik. **Permasalahan kedua** : *Mengapa kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum mencerminkan keadilan sosial*, akan dianalisis dengan menggunakan Teori Keadilan **John Rawl**, Konsep tiga nilai dasar hukum dari **Gustav Radbruch**, dan Hermeneutika hukum, **Permasalahan Ketiga** : *Bagaimana rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan sosial* dianalisis dengan menggunakan : teori hukum progresif dan keadilan Pancasila.

Ragaan 2 Kerangka Pemikiran



F. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma¹⁰³ penelitian yang digunakan adalah paradigma *constructivism* atau lebih tepatnya *legal constructivism*¹⁰⁴, paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma non positivistik¹⁰⁵. Paradigma menggariskan hal yang seharusnya dipelajari, pernyataan-pernyataan yang seharusnya dikemukakan dan kaidah kaidah yang seharusnya diikuti dalam

¹⁰³ Bogdan dan Biklen mengartikan paradigma penelitian sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep, atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian. Lihat Lexy J. Moleong, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Rosdakarya, hlm. 30. Guba dan Lincoln memandang bahwa dalam istilah kualitatif, paradigma merupakan payung bagi sebuah penelitian. Paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau pandangan yang mendasar terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) yang merupakan panduan bagi peneliti. Lihat Guba & Lincoln, 1994, *Computings Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Hondsbooks of Qualitative Research*, London, Sage Publications, him. 105. Bandingkan pula pengertian paradigma yang dikemukakan oleh Thomas Khun, yang lebih kurang dipahami sebagai seperangkat keyakinan komunitas ilmu dalam berolah ilmu, dalam Deborah A. Redman, 1991, *Economical and The Philosophy of Social Science*, New York, Oxford University Press, hlm. 16. Ritzer mengintisarikan bahwa paradigma memiliki tiga kegunaan yaitu (1) sebagai pembeda antar komunitas ilmiah yang satu dengan lainnya, (2) untuk membedakan tahap tahap historis yang berbeda dalam perkembangan suatu ilmu, (3) sebagai pembeda antar *cognitive groupings* dalam suatu ilmu yang sama. Lebih lanjut dikatakan hubungan antar paradigma dengan teori. Teori hanya merupakan bagian dari paradigma yang lebih besar. Sebuah paradigma dapat meliputi dua atau lebih teori, eksemplar, metode dan instrumen yang terkait. Lihat George Ritzer, 1996, *Modern Sociology Theory*, USA, Mc Graw Hill Companies, hlm. 500-501.

¹⁰⁴ Guba dan Lincoln menyebutkan bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivisme*, *post-positivisme*, *critical theory* dan *constructivism*.

¹⁰⁵ Paradigma nonpositivistik merupakan distingsi dari paradigma postitivistik. Paradigma non-positivistik dianggap sebagai jalan keluar dari paradigma sebelumnya untuk memandang hukum tidak semata mata *inward looking*, melainkan juga *outward looking*. Hal ini disebabkan karena paradigma positivistik berpengaruh buruk dalam menyumbang adanya krisis multidemensi yang sekarang terjadi. Menurut Alfred North Whitehead pengaruh buruk dari dominasi paradigma positivistik berupa (1) membuat peneliti mengabaikan lingkungannya, (2) memisahkan suatu obyek dari unsur. unsur lain yang mempengaruhinya, sehingga memandang suatu sistem bersifat mekanis belaka. Lihat Alfred North Whitehead, 1967, *Science and The Modern World*, New York, The Free Press, Macmillan Co. 30.

menafsirkan jawaban yang diperoleh. Paradigma laksana jendela untuk mengamati dunia luar.

Paradigma diartikan sebagai seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari. Pengertian seperti ini dianut pula oleh **Guba**, yang mengamini konsepsi **Thomas Khun** tentang paradigma sebagai seperangkat keyakinan mendasar yang memandu tindakan, baik tindakan keseharian maupun tindakan ilmiah¹⁰⁶. Paradigma adalah pandangan dasar, asumsi-asumsi dasar yang umum, sumber nilai, kerangka pikir, orientasi dasar, sumber asas, tolak ukur, parameter serta tujuan dari suatu perkembangan, perubahan dan proses dalam bidang tertentu, termasuk dalam pembangunan, gerakan reformasi maupun dalam proses pendidikan.

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis utama, induk atau payung yang meliputi (premis) ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan. Posisi peneliti adalah berperan sebagai fasilitator. **E.G. Guba dan Y.S. Lincoln**¹⁰⁷ berpendapat bahwa :

¹⁰⁶ Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2006, hlm. 63.

¹⁰⁷ Erlyn Indarti, *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory, dan Critical Legal Studies*, Majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Undip, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang, hlm. 139. Lihat pula Egon G. Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, *Handbooks of Qualitative Research*, London, Sage Publications, hlm. 110-111. Lihat pula uraian konstruktivisme sebagai paradigma baru oleh Erlyn Indarti dalam LS. Soesanto dan Bernard L. Tanya (Penyunting), 2000, *Wajah Hukum Di Era Reformasi : Kumpulan karya ilmiah menyambut 70 tahun Satjipto Rahardjo*, Citra Aditya Bakti, Semarang, hlm. 22-24.

1. **Ontologi**, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari konstruktivisme adalah realitas¹⁰⁸ majemuk dan beragam serta bersifat relativisme. Ontologi penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri.
2. **Epistemologi**, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara /peneliti dan yang diteliti.
3. **Metodologi**, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *constructivism* adalah hermeneutikal dan dialektis. Menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial; termasuk di dalamnya adalah pelaku politik.

¹⁰⁸ Menurut pandangan Teori Chaos, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair. Charles Samford menjelaskan sebuah realitas yang menggambarkan model pendekatan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Lihat Charles Samford, 1989, *The Disorder Of Law : A Critique of Legal Theory*, New York USA, Basil Blackwell.

4. **Aksiologis**, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai participant, untuk memahami keragaman subyektivitas pelaku sosial dan politik. Tujuan penelitian adalah melakukan rekonstruksi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor sosial, politik yang diteliti.

Dengan demikian paradigma konstruktivisme melihat bahwa kebenaran suatu realitas hukum bersifat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum merupakan realitas majemuk yang beragam, berdasarkan pengalaman sosial individual karena merupakan konstruksi mental manusia, sehingga penelitian yang dilakukan menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.¹⁰⁹

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif mempunyai empat unsur, yaitu : 1). Pengambilan/penentuan sample secara purposive, 2). Analisis induktif, 3). *Grounded Theory*, 4). Desain sementara sesuai konteksnya¹¹⁰. Melalui penggunaan metode kualitatif diharapkan dapat ditemukan makna-makna

¹⁰⁹ Esmi Warassih, *Penelitian Socio Legal*, Makalah Workshop Pemutakhiran Metodologi Penelitian Hukum, Bandung, 2006, hlm. 17.

¹¹⁰ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm. 165-168

yang tersembunyi dibalik obyek maupun subyek yang akan diteliti. Pada metode penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya studi kasus. Dalam penelitian ini diawali dengan data sekunder sebagai data awal kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Ini berarti penelitian hukum empiris tetap bertumpu pada premis normatif, dimana fokus kajiannya pada esensi hukum yang tertuang dalam bentuk norma-norma baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk hukum lainnya seperti hukum yang hidup di masyarakat yakni hukum adat selanjutnya dihubungkan dengan kenyataan di lapangan dewasa ini.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini merupakan deskriptif analisis, maksudnya adalah suatu penelitian yang berusaha memberikan penjelasan data atau bahan hukum yang sejelas mungkin mengenai pengaturan dan pemanfaatan sumber daya alam di landas kontinen berbasis keadilan, selanjutnya data atau bahan hukum yang telah diperoleh dianalisa untuk mendapatkan gambaran yang faktual dan akurat mengenai obyek yang diteliti, sehingga dapat diperoleh gambaran yang secara menyeluruh dan sistematis mengenai obyek yang diteliti tersebut.

4. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan *standpoint* tersebut di atas, maka penelitian untuk disertasi ini secara garis besar dapat dikelompokkan kedalam ranah pendekatan *Socio Legal Research*¹¹¹. Di dalam hal ini terdapat dua aspek penelitian, yaitu aspek *legal research*, yakni obyek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*” dan *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti melakukan analisis.¹¹² Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya (realitas sosial).

Penelitian dengan menggunakan paradigma konstruktivisme dimaksudkan agar peneliti dapat mengungkap makna (*meanings*) yang ada dibalik obyek dan subyek yang diteliti. Penelitian ini dilakukan dengan studi kasus terhadap praktik penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan

¹¹¹ Tipe penelitian secara sosial terhadap hukum (*socio legal research*) sesungguhnya merupakan jawaban dari komunitas ilmu hukum terhadap berbagai tantangan. Hukum sebagaimana tampil dalam bentuk peraturan, teks, dan dokumen sesungguhnya mereduksi kenyataan menjadi skema skema belaka. Penelitian hukum secara sosial sesungguhnya meneriakkan suatu keluhan bahwa hukum sudah direduksi menjadi teks. Dengan demikian menjadi tidak utuh lagi. Lihat Satjipto Rahardjo, *Lapisan Lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2009, hlm. 125

¹¹² Pendekatan ini tetap dalam ranah hukum, hanya perspektifnya berbeda. Lihat Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaanya.

Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan obyek observasi dengan metode pendekatan hermeneutik.¹¹³ Hermeneutik secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi dan secara terminologis, hermeneutik adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. Hermeneutik merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas sosial, seperti teks sejarah dan budaya.

Metode pendekatan hermeneutik dalam studi ini dipakai untuk mentafsirkan teks, yaitu teks UUPA, UU N0. 20 Tahun 1961, UUPT Tahun 2012, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan permasalahan juga teks hukum yang hidup (*the living law*) dalam realitas masyarakat berupa sikap dan perilaku dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

¹¹³ Pendekatan *hermeneutik* adalah pendekatan untuk memahami obyek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut aktor itu sendiri). Pendekatan *hermeneutik* berasumsi secara paradigmatis bahwasannya secara bentuk dan produk perilaku antar manusia itu - dan karena itu juga produk hukum, baik yang *in abstracto* maupun yang *in concreto* - akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan disepakati para pelaku yang terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang sedang dikaji sebagai obyek. Pendekatan ini, dengan pendekatan metodologinya menganjurkan *to learn from the people*, mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencari keadilan. Lihat Soetandyo Wignjosobroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002, hlm. 104.

Dalam kaitan dengan masalah penelitian ini, maka pendekatan filosofis dilakukan pemahaman terhadap konsistensi antara hukum dengan nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat. Pendekatan normatif dilakukan dengan menginventarisasi berbagai peraturan hukum, kaidah, norma, dan asas-asas hukum yang ada berkaitan dengan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan sosiologis dengan melakukan penelitian terhadap realitas sosial, yaitu realitas yang menjadi bagian dari kesadaran dan pengetahuan dari masyarakat, yang dilakukan dengan mengadakan interaksi antara peneliti dengan masalah yang dikaji melalui nara sumber dan informan yang telah ditentukan. Penelusuran terhadap realitas sosial ini ditujukan untuk melihat fakta sekaligus menangkap aspirasi yang muncul dalam masyarakat berkaitan dengan masalah yang diteliti, dalam hal ini dilakukan penelitian terhadap praktek penentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

5. Lokasi Penelitian

Social setting penelitian ini adalah kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Demikian, untuk melengkapi data-data dalam rangka mencapai tujuan penelitian, maka lokasi penelitian yang dipilih meliputi lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang Solo di Desa Lemah Ireng, Kecamatan Bawen, Kabupaten Semarang. Hal ini disebabkan berdasarkan hasil penelitian penulis terdapat

konflik yang berkepanjangan (bertahun-tahun) antara pemerintah (P2T) dengan warga Desa Lemah Ireng yang sangat kompleks terkait penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik di daerah lokasi tersebut dibandingkan lokasi daerah lain yang terkena pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo yakni Kota Salatiga dan Kabupaten Boyolali.

Realitas sosial penelitian ini juga ditelusuri melalui pemahaman makna terhadap persepsi, sikap, perilaku, kebijakan, keputusan konkret berupa teks (UUD NRI Tahun 1945, UU, Perpres, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dapat diperoleh melalui beberapa instansi terkait, sebagai berikut:

- a) Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.
- b) Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah di Semarang.
- c) BPN Kabupaten Semarang.
- d) Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Semarang.
- e) Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang.
- f) Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang.
- g) Pengadilan Tinggi Jawa Tengah di Semarang.
- h) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Tengah di Semarang.
- i) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta.

6. Jenis dan Sumber Data Yang Diperoleh

Jenis penelitian yang dipilih adalah penelitian kualitatif sehingga wujud data penelitian bukan berupa angka-angka untuk keperluan analisis akan tetapi data tersebut adalah informasi yang berupa kata-kata atau disebut data kualitatif. Menurut **Chedar Alwasilah**, data dapat dipahami sebagai informasi yang digunakan untuk memutuskan dan membahas suatu obyek kajian¹¹⁴. Sedangkan mengenai sumber data kualitatif dapat berupa manusia dengan tingkah lakunya, peristiwa, dokumen, arsip dari benda-benda lain¹¹⁵.

Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang diperoleh dari lapangan. Sumber data primer yang di gali dari para *stakeholders* yang terkait dengan pemberian ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terdiri dari (1) Informan kunci/ *key-informan* (Lembaga Pertanahan (BPN), Pemerintah (Provinsi Jawa Tengah dan Daerah), Panitia Pengadaan Tanah (P2T), Tim Penilai Harga/ *appraisal*, warga yang berhak

¹¹⁴ Lihat Chedar Alwasilah, *Pokoknya Kualitatif, Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2002, hlm. 67.

¹¹⁵ Lihat Heribertus Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1988, hlm. 23.

atas ganti rugi. Informan selanjutnya ditentukan secara *snowball* yang terdiri dari beberapa *informan* sebagai berikut :

- Informan utama terdiri dari :
 1. Tokoh masyarakat yakni Ketua RW 03 Desa Lemah Ireng Bapak Kusman Sutiyono dan Ketua Dusun Krajan Desa Lemah Ireng Bapak Kaswan Gunarso.
 2. Kepala Desa Lemah Ireng yakni Bapak Utomo.
 3. Warga yang berhak atas obyek pengadaan tanah jalan tol Semarang-Solo di Desa Lemah Ireng.
 4. Masyarakat Desa Lemah Ireng.

- Informan pendukung lainnya :
 1. Tokoh LSM Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) : Dede Shineba (Deputi Advokasi) dan Iwan Nurdin (Sekjen KPA) (Wawancara 20 Juli 2011 dan 22 Januari 2015).
 2. Tokoh akademisi : Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA dan Prof. Dr. Nurhasan Ismail, SH (Guru Besar Hukum Agraria Universitas Gajah Mada Yogyakarta), Prof. Dr. Agnes Widanti, SH., CN (Guru Besar Hukum Agraria Universitas Soegiopranoto Semarang) dan Dr. Oloan Sitorus, SH (Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Pertanahan Yogyakarta), Dr. RES Fobia (Ketua Unit Pusat Bantuan Hukum Universitas Satyawacana (UKSW) Salatiga) beserta Ari Siswanto dan Rini

selaku Tim Dosen Agraria Fakultas Hukum UKSW , Dr. Irena Eka, SH (Anggota Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Trisakti Jakarta), Dr. Mukmin Zakie (Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Universitas Islam Indonesia Yogyakarta).

3. Direktur Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Pusat di Jakarta : Nur Marzuki (Wawancara 20 Januari 2015).
4. Anggota Komisi II (Bidang Pertanahan) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia : DR. Sa'duddin, MM (Wawancara 22 Januari 2015).
5. Panitera Pengadilan Negeri Kota Semarang : Mulyono, SH. MH (Wawancara 20 Januari 2012).
6. Panitera Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang : Rochadi, SH (Wawancara 24 Mei 2011 dan 20 Maret 2012).
7. Panitera Pengadilan Tinggi Jawa Tengah : H. Waluyo Sutjipto, SH. MH (Wawancara 10 Februari 2012).
8. Kepala Sub Bagian Perdata Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang: Heru Susanto, SH (Wawancara 1 Maret 2012).
9. Wakil Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang : Suwitri (25 Februari 2012).
10. Kepala Bagian Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah ; Karsono, SH (Februari – Juni 2012).

11. Kepala Sub Bagian Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Semarang : Azis, SH, M. Kn (5 Februari 2012).
12. Panitera Pengadilan Negeri Semarang Bagian Perdata : Joko S (pada tanggal 6 November 2011).
13. Panitera Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang Bagian Perdata : Rokhadi (5 Mei 2012).
14. Ketua Penilai Harga (*appraisal*) Jalan Tol Semarang – Solo : Sih Wiryadi Dan Rekan (Gita dan Rinsang) (5 Maret 2012, 9 Desember 2014 dan 12 Februari 2015).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh melalui buku-buku, artikel-artikel, majalah-majalah dan literatur-literatur lainnya serta pendapat atau tulisan para ahli hukum lainnya. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan hukum berupa UUD NRI 1945 (pasca amandemen), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak atas tanah, Peraturan -perundangan yang mengatur tentang Pengadaan Tanah khususnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya, SK Kepala Daerah terkait dengan pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo dan SK Pantia Pengadaan Tanah (P2T) tentang Bentuk dan Besarnya Ganti Rugi di Desa Lemah Ireng Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum berupa referensi selain ilmu hukum, termasuk di dalamnya kamus dan ensiklopedi serta wawancara.

Jenis penelitian yang paling sesuai untuk penelitian kualitatif adalah penelitian studi kasus. Sumber bukti dalam kegiatan pengumpulan data pada studi kasus, yaitu (1) Dokumentasi; (2) Rekaman arsip; (3) Wawancara; (4) Observasi langsung; (5) Observasi partisipan¹¹⁶.

7. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, interview, interpretasi dokumen (teks), serta *personal experience*¹¹⁷ Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*¹¹⁸. Peneliti adalah instrumen utama¹¹⁹ dalam pengumpulan data. *Indepth interview* dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan

¹¹⁶ Robert K. Yin, *Studi Kasus, Desain dan Metode*, Radja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.103-118.

¹¹⁷ Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi berfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi. Lihat, Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hlm. 80.

¹¹⁸ *Participant observer*, artinya peneliti menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya. Lihat Robert Bogdan dan Steven J.

¹¹⁹ Lihat Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal. 9. Dikatakan sebagai instrumen utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif Taylor, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian*, Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hlm. 31-32.

tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.

Di samping memanfaatkan dokumentasi dan observasi, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara dengan para responden. Kegiatan pengumpulan data meliputi, pertama mencari data primer kemudian data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan disistematisir oleh pihak lain dan digunakan juga dalam penelitian ini¹²⁰.

Teknik untuk menemukan data primer, dilakukan melalui wawancara secara bebas/terbuka atau tak terstruktur secara langsung dengan responden yang ditemui, yang dianggap penting untuk memberikan data dalam penelitian ini. Meskipun terdapat data statistik yang didapat melalui data sekunder maupun wawancara terpadu, tetapi penelitian ini lebih bersifat *field research* dengan menggunakan pendekatan *verstehen* atau *hermeneutic*. Di samping itu observasi dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data tentang lokasi penelitian dalam aspek fisiknya misalnya pola penggunaan, penguasaan tanah, dan perilaku-prilaku warga yang berhak.

Berdasarkan wawancara dan temuan observasi, selanjutnya didiskusikan secara mendalam baik dengan para informan/responden maupun dengan para informan kunci

¹²⁰ David W Stewart, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, London, Sage Publications, Newbury, 1984, hlm. 11-12.

8. Teknik Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini bertumpu pada “derajat keterpercayaan” (*level of confidence*) atau *credibility*¹²¹ melalui teknik pemeriksaan keabsahan ketekunan pengamatan dan triangulasi¹²² Melalui teknik pemeriksaan "ketekunan pengamatan" akan diperoleh ciri ciri dan unsur unsur yang relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam.

Penelitian dilakukan melalui teknik triangulasi dilakukan dengan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan mengadakan komparasi data dan sumbernya untuk mensistematisasi perbedaan dan persamaan pandangan berdasarkan kualifikasi, situasi sumber saat penyampaian data dan kesesuaiannya dengan dokumen yang menjadi data penelitian.

Triangulasi metode dilakukan dengan mengadakan strategi pengecekan melalui teknik pengumpulan data observasi partisipatif dan

¹²¹ Kriteria ini menurut Guba & Lincoln (1981) dan Paton (1987) berfungsi untuk (1) melakukan *inquiry* sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan dapat diatasi, (2) menunjukkan derajat kepercayaan hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Lihat Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996, hlm. 173.

¹²² Menurut Denzin & Lincoln, triangulasi merefleksikan suatu usaha untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena yang dikaji, karena realitas sesungguhnya tidak akan pernah terungkap. Konsep triangulasi didasarkan pada asumsi bahwa setiap bias yang melekat pada sumber data maupun metode akan dapat dinetralisir apabila digunakan dalam keterkaitannya dengan sumber data dan metode yang lain. lihat Norman K. Denzin & Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field Qualitative Research*, dalam Norman K. Denzin & Y. Vonna S. Lincoln, *Hand Book of Qualitative Research*, Sage Publication, California, 1994, hal 1-3. Lihat juga dalam M. Antonius Birowo, *Metodologi Penelitian komunikasi : Teori dan Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004, hlm.6.

wawancara mendalam (*indepth interview*) khususnya perolehan data para pihak yang terkait ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo.

8. Teknik Analisis Data

Data dianalisis dengan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan¹²³. Pada hakikatnya, melalui cara ini, maka ketentuan mengenai ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Pasal 33 huruf f UUPH Tahun 2012 dijadikan sebagai acuan dalam merekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik yang berkeadilan. Tidak diterapkannya kebijakan ganti rugi non fisik secara benar dalam pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo diposisikan sebagai unsur sebab, kemudian akan merekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik berbasis nilai keadilan sosial sebagai unsur akibat.

Dalam mengkontruksi kebijakan ganti rugi non fisik yang berbasis nilai keadilan sosial akan diverifikasikan dengan berbagai data misalnya data warga yang berhak, obyek yang terkena proyek pengadaan tanah dan

¹²³ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995, hlm.. 25.

surat putusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi yang diterima warga dan standar penilaian yang ditetapkan Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI).

Data primer diolah dengan menggunakan teknik analisis data tipe **Strauss dan J. Corbin**¹²⁴, yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada di lapangan (*field*). Oleh karena itu selama dalam penelitian, peneliti menggunakan analisis interaktif dengan menggunakan *fieldnote* yang terdiri atas deskripsi dan refleksi data¹²⁵. Langkah teknik analisis data penelitian ini mengikuti model interaktif analisis data seperti yang dikemukakan oleh **Matthew B. Miles and A. Michael Huberman**¹²⁶ yang bergerak dalam tiga siklus kegiatan, yaitu : reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan. Simpulan yang dimaksud bukanlah simpulan yang bersederajat dengan generalisasi.

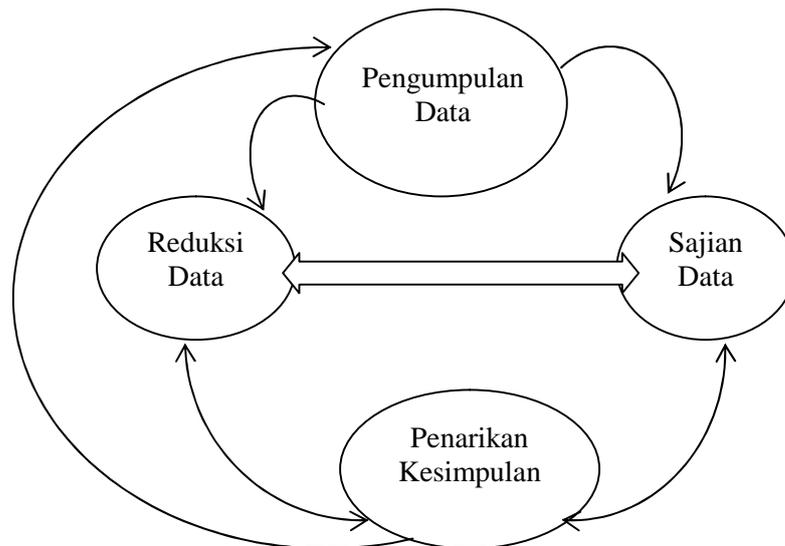
¹²⁴ A. Strauss and J. Corbin, Busir, *Qualitative Research; Grounded Theory Procedure and Techniques*, London, Sage Publication, 1990, hlm.19.

¹²⁵ Lihat HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bagian II, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, Surakarta, 1990, hlm.11.

¹²⁶ Lihat Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm.22.

Model interaktif tersebut bila diragakan adalah sebagai berikut:

Ragaan 1
Model Analisis Data



Sumber : Adaptasi dari Matthew B. Miles and A. Michael Huberman (1992).

Terhadap data sekunder, dalam mencari kebenaran umum akan dilakukan dengan menggunakan logika deduktif, khususnya pada saat analisis awal (penggunaan teori-teori), namun tidak tertutup kemungkinan dilakukan analisis dengan menggunakan logika induktif terhadap kasus-kasus ganti rugi di lokasi penelitian yang telah terdokumentasi dalam bentuk hasil studi, pencatatan maupun hasil penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan Sosial” ini terdiri dari 5 (lima) bab.

Bab I “Pendahuluan”, antara lain menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Fokus Studi dan Permasalahan, Tujuan dan Kontribusi Penelitian, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Orisinalitas Penelitian. Bab ini pada dasarnya menguraikan gagasan-gagasan awal penulisan disertasi dan juga isu-isu yang berkembang terkait dengan permasalahan yang diangkat sehingga layak dan penting untuk dilakukan penelitian. Penulis mengambil fokus mengenai kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini karena ganti rugi yang diterima warga yang berhak yang lahannya terkena proyek pembangunan belum memberikan keadilan bagi mereka, sehingga berdampak buruk untuk kehidupan mereka selanjutnya. Oleh karena itu perlu direvisi ketentuan ganti rugi non fisik dalam Pasal 33 huruf f UUPH Tahun 2012 secara komprehensif dan di rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Kerangka Teoritik menguraikan tentang teori-teori tentang keadilan sosial, pembangunan hukum, Pengkajian terhadap keadilan, pembangunan hukum, persoalannya tidak terlepas dari beroperasinya tiga komponen sistem hukum (*legal system*) yang terdiri dari komponen struktur, substansi, dan kultur hukum dan teori hukum progresif dengan metode hermeneutik.

Bab II “Tinjauan Pustaka” menguraikan tentang Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum membahas tentang Konsep Kebijakan, Hukum dan Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik, dan Landasan Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia ; Kebijakan Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum membahas tentang Konsep Kepentingan Umum dan Fungsi Sosial Hak atas Tanah dan Ganti Rugi Fisik dan Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Bab III “Realitas Berlakunya Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” merupakan bab yang secara rinci menguraikan tentang gambaran umum lokasi penelitian dan realitas berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik di Desa Lemah Ireng serta penerapan hukum ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab IV “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Belum Berkeadilan”, menguraikan tentang faktor hukum (substansial), faktor kelembagaan (structural) dan faktor budaya (cultural) berkaitan dengan proses pelaksanaan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab V “Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum” menguraikan kondisi kebijakan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengkaji mengenai kebijakan yang ideal berorientasi hukum progresif

dengan menganalisis kriteria, parameter (ukuran) ganti rugi non fisik berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yakni pemerintah dan warga yang berhak atas obyek pengadaan tanah, transparansi hasil penilaian dari penilai harga (*appraisal*) sehingga dihasilkan kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan sosial.

Bab VI “Penutup” yang berisi Simpulan dan Implikasi studi. Simpulan studi pada intinya merupakan jawaban jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya. Implikasi studi berisi dampak temuan-temuan studi baik secara teoretis maupun praktis.

H. Orisinalitas Penelitian

Sejauh pengamatan penulis, dengan melakukan penelusuran kepustakaan, internet dan bentuk publikasi lainnya, belum dijumpai suatu uraian mendalam ataupun penelitian yang memiliki fokus studi mengenai kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan sosial¹²⁷ di Indonesia. Ditemukan banyak penelitian mengenai pengadaan tanah yang hanya membahas ganti rugi fisik yang selalu menimbulkan konflik antara pemerintah dan warga yang terkena dampak proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

¹²⁷ Keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur proses-proses ekonomis, politis, sosial, budaya dan ideologis dalam masyarakat. Struktur-struktur itu merupakan struktur kekuasaan dalam dimensi-dimensi utama dalam kehidupan masyarakat. Lihat Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 332.

No	Peneliti/Penulis/ Asal Perguruan Tinggi/Tahun	Judul Penelitian	Fokus Kajian	Unsur Kebaruan
1.	Dr. Ir. Drs. Jarot Edy Sulistyono, Msi /Universitas Brawijaya, Malang/ 2006	Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan di Daerah Perkotaan	Model Interaktif Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Infrastruktur, Pemukiman dan Perdagangan di Kota Malang.	Konsep Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum Yang Berbasis Nilai Keadilan.
2.	Dr. Bernhard Limbong/ Universitas Padjajaran ,Bandung/2011	Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam proses pengadaan tanah dengan ganti rugi fisik dari aspek ekonomi dan sosial.	Perlindungan hukum bagi warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi non fisik.
3	Dr.Farida Fitryah, SH, MH / Universitas Brawijaya, Malang/ 2012	Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak atas tanah Untuk Transmigrasi	Pengadaan Tanah untuk Tanah Adat yang dilakukan tidak memenuhi kebijakan UU yang berlaku.	Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang menerapkan kebijakan ganti rugi non fisik yang berkeadilan substansial.

Dari beberapa judul di atas, maka penelitian dengan mengkonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan sosial belum pernah dilakukan. Penelitian ini sangat penting

untuk diteliti dan dikaji dalam sebuah disertasi, didasarkan banyaknya konflik yang berkaitan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik di masyarakat yang sampai sekarang masih menimbulkan banyak permasalahan. Hal ini disebabkan tidak diterapkannya secara benar ketentuan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah diatur dalam Pasal 33 huruf f UUPH Tahun 2012, sehingga terjadi pelanggaran atas penghormatan kepemilikan hak atas tanah rakyat yang telah diamanatkan Konstitusi UUD NRI 1945 dan Pancasila.

Penelitian dilakukan di Desa Lemah Ireng karena di daerah ini terdapat banyak konflik yang sangat kompleks antara pemerintah (P2T) dengan warga yang berhak terkait ganti rugi non fisik sampai saat ini¹²⁸. Masalah muncul karena warga yang berhak merasa dirugikan oleh putusan P2T tentang penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo di Desa Lemah Ireng. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan mampu memberikan solusi penyelesaian konflik antara warga yang berhak dengan pemerintah (P2T) terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di masa mendatang.

¹²⁸ Sampai penelitian terakhir tanggal Juni 2016, pembangunan untuk ganti rugi non fisik belum dilakukan, yakni akses jalan untuk ke sawah dan pembuatan saluran air yang tertutup jalan tol belum dikerjakan. Para warga yang berhak mengeluh dan mengatakan akan unjuk rasa kembali di lokasi jalan tol.