

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah**

Negara Indonesia adalah negara berkembang yang menerapkan dasar hukum dalam setiap perkembangannya. Menurut Aristoteles, negara hukum adalah negara yang berdiri dan berdasar di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.<sup>1</sup> Dalam pengertian tersebut dapat diketahui bahwa keadilan merupakan tonggak utama keberhasilan dari adanya negara hukum.

Sesuai dengan konstitusi dasar Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), tertulis bahwa tujuan negara yaitu: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial”. Di dalam penjelasan UUD 1945-pun disebutkan bahwa, “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*)”, maka dapat diketahui bahwa Negara Indonesia mempunyai tujuan untuk berdiri dan berkembang bukan hanya dari struktur kekuasaan semata, namun tujuan utamanya ialah untuk mewujudkan keadilan sosial.

Adrian Sutedi dalam bukunya mengungkapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga

---

<sup>1</sup> Yaman dan Nurtin Tarigan, *Peran Advokad Dalam Sistem Hukum Nasional*, Kencana, Jakarta, 2019, h. 1.

negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai dan menikmati hak milik.<sup>2</sup> Salah satunya ialah hak kepemilikan atas tanah.

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia, tanah adalah sumber kekayaan nasional. Sebagai sumber kekayaan nasional, tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia.<sup>3</sup> Arie Sukanti Hutagalung memberikan pengertian tanah, yaitu merupakan aset bangsa Indonesia yang menjadi modal utama dalam pembangunan yang adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatan tanah harus didasarkan pada prinsip yang berkembang di masyarakat.<sup>4</sup>

Dari fungsi dan pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa tanah berperan sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tanah harus dimanfaatkan dan dikelola dengan baik sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dalam pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa negara menguasai apa saja yang terdapat di dalamnya sepanjang dalam wilayah teritorialnya.

Kekuasaan ini apabila dihubungkan dengan konsep yang dianut oleh Negara Indonesia yaitu sebagai negara hukum, maka negara harus bertindak adil

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h. 1.

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 45.

<sup>4</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 83.

dalam menguasai segala sesuatu yang terdapat dan terkandung di dalam bumi, yaitu termasuk dengan mempergunakan kekuasaannya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam mencapai kesejahteraan rakyat tersebut, harus didapatkan suatu keadilan dan hal ini membutuhkan sebuah peraturan untuk mengatur agar terciptanya keselarasan antara tujuan dan hasil yang didapatkan.

Negara Indonesia telah mengatur tentang peraturan pertanahan, yaitu termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Di dalam Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa: “bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”. Pasal tersebut memperkuat ketentuan yang ada dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pemerintah sebagai pihak penyelenggara di dalam negara harus bertindak bijak dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah secara adil dan baik sesuai dengan tujuan utama negara hukum, yaitu keadilan sosial. Adapun kewenangan dari pemerintah dalam bidang pertanahan yaitu: <sup>5</sup>

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

---

<sup>5</sup> Urip Santoso, “Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan”, *Jurnal Hukum, ADIL : Jurnal Hukum* Vol.3 No.2, 2011, h. 240.

Perkembangan penduduk yang meningkat pesat pada jaman modern ini sangat mempengaruhi kebutuhan akan tanah. Baik kebutuhan setiap individu, masyarakat, ataupun kebutuhan instansi pemerintahan yang digunakan untuk kepentingan bersama. Masing-masing pihak mempunyai tujuan dalam mempertahankan tanahnya. Terutama dalam kebutuhan untuk kepentingan bersama, hal ini penting dilakukan karena berkaitan dengan pembangunan negara. Apabila pemerintah tidak dapat mengatur dan menyediakan tanah, maka laju perkembangan negara akan terhambat.

Sesuai dengan hal yang berkaitan dengan pembangunan negara, pembangunan negara sendiri memiliki arti yaitu suatu perubahan yang direncanakan oleh suatu instansi atau penyelenggara negara dalam usahanya menuju sesuatu yang lebih baik dalam rangka pembinaan agar negara tersebut menjadi lebih besar dan berkembang. Pembangunan negara yang dimaksud disini adalah pembangunan negara yang berdasarkan atas asas kepentingan masyarakat umum. Maka di dalam pembangunan negara ini bukan hanya pemerintah yang berperan aktif, melainkan juga masyarakat memiliki faktor yang besar dalam terjadinya pembangunan negara.

Sebagai contoh dalam pembangunan suatu jalur rel kereta api, ataupun jalan tol. Karena pembangunan tersebut membutuhkan lahan pertanahan yang besar, sedangkan kondisi tanah yang terbatas di jaman modernisasi seperti ini, maka diperlukan kesadaran masyarakat untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam menyediakan sebuah lahan tanah untuk pembangunan tersebut. Hal seperti

inilah yang biasa disebut dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah secara sederhana didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang bertujuan untuk mendapatkan lahan tanah.<sup>6</sup> Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasar atas asas kepentingan umum. Definisi kepentingan umum bila dilihat di dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka (6) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Di dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dilakukan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah, maka dalam pelaksanaannya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dijalankan dengan cara seimbang dan dilakukan dengan musyawarah dengan para pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terkesan masih banyak kekurangan, karena dalam realitanya aturan tersebut masih banyak menimbulkan masalah. Hal ini dibuktikan dengan adanya berbagai konflik yang muncul, salah satunya yakni sengketa pembangunan pada Jalan Tambaklorok, yang berada di Kota Semarang.

---

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Buku Ajar Hukum Pengadaan Tanah dan Pendaftaran Hak Atas Tanah*, PT Revika Petra Media, Surabaya, 2018, h. 16.

Permasalahan lain yang timbul dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ialah, mengingat terdapatnya asas keadilan dalam undang-undang tersebut, yang secara tertulis tertuang dalam Pasal 2 huruf (b). Bahwa makna dari keadilan secara fundamental bermakna luas dan relatif, bergantung dari dan oleh siapa yang menggunakannya. Dalam hal ini, tolak ukur ganti kerugian yang layak dan adil pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum baik oleh pemegang hak atas tanah dengan pemerintah tentu akan berbeda walaupun secara tertulis telah dijelaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, namun tetap sulit rasanya mencapai rasa adil sesuai dengan asas keadilan yang ada dalam undang-undang tersebut. Perbedaan tersebut terletak pada pemilik tanah atau pihak yang berhak atas ganti kerugian berpedoman pada harga pasar tanah saat itu, sedangkan Lembaga Pertanahan atau Pelaksana Pengadaan Tanah berpedoman pada taksiran yang dilakukan oleh Lembaga Penilai atau pada umumnya memilih harga Nilai Jual Objek Pajak (selanjutnya disebut NJOP).<sup>7</sup>

Di dalam konsep bernegara sebagai negara hukum yang mempunyai tujuan utama untuk keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, maka permasalahan ini tentu tidak diharapkan dalam proses berkembangnya suatu negara. Karena di dalam negara hukum, hukum tidak dibuat hanya untuk mengatur manusia dalam menjalankan kehidupan bermasyarakatnya, namun juga untuk mengatur lembaga negara dan mengatur proses dalam mewujudkan sebuah regulasi agar dapat berjalan dengan baik.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 40-41.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, perlu kiranya dikaji dalam penelitian yang berjudul “**Asas Keadilan Dalam Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012**”. Adapun dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa *ratio legis* ketentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Apakah dasar pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan asas keadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?

### **1.2. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisa *ratio legis* ketentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Menganalisa dasar pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan asas keadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

### **1.3. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini ditinjau dari dua segi, yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat-manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

#### **1.3.1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta memperkaya keilmuan dan pengetahuan akademis dalam Hukum Pertanahan.

### 1.3.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan secara praktis, yaitu memberikan sumbangan pemikiran kepada berbagai pihak yang berkepentingan khususnya bagi masyarakat yang memiliki Hak Atas Tanah yang kemudian harus dilepaskan untuk kepentingan umum ataupun untuk pembangunan lain yang berkaitan dengan kepentingan umum.

## 1.4. Tinjauan Pustaka

### 1.4.1. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah dalam pengaturannya dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan
2. pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum.

Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala luas, dan
2. pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala kecil.<sup>8</sup>

Sejak berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 hingga diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengertian pengadaan tanah mengalami perubahan. Semula dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dinyatakan bahwa pengertian pengadaan

---

<sup>8</sup> Agus Sekarmadji, "Prinsip-Prinsip Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembangunan Perumahan", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2010, h. 40.

tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan tanah. Kemudian diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 menjadi kegiatan untuk menyediakan tanah. Dimana undang-undang dan peraturan inilah yang menjadi pedoman pengadaan tanah hingga saat ini.

Istilah pengadaan tanah ini menjadi pengganti dari istilah “pembebasan tanah” yang mendapat respon kurang positif di tengah-tengah masyarakat sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya di lapangan, sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksist-eksist pembebasan tanah yang selama ini terjadi.<sup>9</sup>

Secara otonomi, dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut terlihat adanya penyempurnaan bila dibandingkan dari peraturan pembebasan tanah yang ada sebelumnya. Dapat dicermati perbaikan-perbaikan tersebut mulai dari tingkatan peraturannya, konsideran sampai diktum, juga dari substansi dan formalitasnya.

Setelah diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, munculah istilah tentang Pengadaan Tanah. Definisi

---

<sup>9</sup> Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, h. 72.

mengenai pengadaan tanah-pun berbeda-beda di setiap peraturan tersebut.<sup>10</sup>

- a. Menurut Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, disebutkan definisi dari pengadaan tanah yaitu "setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut".
- b. Menurut Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, mendefinisikan pengadaan tanah yaitu:

setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.
- c. Di dalam Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mendefinisikan pengertian yang sama dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah, namun dengan menghilangkan kata-kata terakhir yaitu "atau dengan pencabutan hak atas tanah".
- d. Dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa arti dari pengadaan tanah adalah "kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak".

Beberapa definisi tentang pengadaan tanah diatas memberikan poin penting, bahwa inti dari pengadaan tanah adalah

---

<sup>10</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*, h. 20.

suatu kegiatan yang bertujuan untuk mendapatkan lahan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan.

#### **1.4.2. Kepentingan Umum**

Menurut Bruggink, pengertian kepentingan umum dapat diartikan sebagai pengertian yang kabur, yakni pengertian-pengertian yang intinya sendiri juga tidak jelas. Bruggink menyatakan bahwa pengertian kabur di bidang hukum sering dikenal, mengingat pembuat undang-undang kadang-kadang menggunakannya. Contohnya, antara lain: kesusilaan yang baik, dapat diterima akal, adil, ketertiban umum, kecermatan yang layak dalam pergaulan masyarakat, dan sebagainya.<sup>11</sup>

Konsep kepentingan umum tidak dapat didefinisikan secara tepat, maka cara yang tepat untuk menguraikan kepentingan umum hanya dengan cara menemukan kriteria-kriteria dari kepentingan umum. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pembentukan normanya. Dengan kriteria kepentingan umum yang tepat, maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah tidak menjadikan negara bertindak sewenang-wenang dan sebaliknya rakyat akan lebih terlindungi hak-haknya.<sup>12</sup>

Pengertian Kepentingan Umum dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka (6)

---

<sup>11</sup> Sri Hajati et al., *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Jakarta, 2018, h. 234.

<sup>12</sup> Guna Negara, "Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006, h. 9.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, ialah: “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menyatakan bahwa:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertanahan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembangunan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud di atas wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan

tanahnya selanjutnya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Penggunaan tanah untuk kepentingan umum merupakan implementasi dari salah satu asas dalam UUPA, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 6 UUPA. Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial mengandung pengertian bahwa hak atas tanah selain bersifat pribadi, juga mengandung kebersamaan. Dalam menggunakan tanah harus mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi. Namun demikian, hal ini bukan berarti bahwa kepentingan pribadi diabaikan begitu saja. Kalau kepentingan pribadi dari pemegang hak atas tanah diambil untuk kepentingan umum, maka kepada pemegang hak atas tanah tersebut harus diberikan ganti kerugian yang layak. Dalam penggunaan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum.<sup>13</sup>

#### **1.4.3. Ganti Kerugian**

Menurut Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka (10) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah: “Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

---

<sup>13</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*, h. 29.

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, menjelaskan bahwa:

Penilaian besarnya Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah tidak sekedar ganti kerugian, namun ganti kerugian itu harus layak dan adil. Nilai ganti kerugian itu tidak boleh menurunkan tingkat kesejahteraan pemegang hak atas tanah atau dengan kata lain kehidupan pemegang hak atas tanah harus lebih baik setelah hak atas tanahnya diambil untuk kepentingan umum.<sup>14</sup>

Dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan merupakan bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 31.

Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, bahwa:

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Bentuk ganti kerugian, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai Pertanahan.

#### **1.4.4. Asas Keadilan**

Keadilan berasal dari kata “adil” merupakan serapan bahasa Arab “*al-adl*” yang memiliki makna sangat dekat dengan kata “*al-qisth*” yaitu lurus dalam jiwa, tidak dikalahkan oleh hawa nafsu, berhukum dengan kebenaran, tidak zalim, seimbang, setara, dan sebagainya.<sup>15</sup>

Dalam bahasa Indonesia adil artinya sama berat, tidak berat sebelah, dan tidak memihak. Sedangkan keadilan berarti sifat yang adil, tidak berat sebelah, sepatutnya dan tidak sewenang-wenang. Kemudian dalam bahasa Inggris istilah “keadilan” disebut dengan beberapa terminologi yaitu *justice*, *fairness*, *equity*, dan *impartiality*. Istilah *justice* diartikan dengan “*the fair treatment of*

---

<sup>15</sup> Ibn Al-Arabiy, *Lisan Al-Arb*, Juz 11, Beirut, Daar Ehia Al-Tourath, 1999, h. 430.

*people, the quality of being fair or reasonable, the legal system used to punish people who have committed crimes”*.<sup>16</sup>

Untuk menelaah lebih jelas tentang pengertian keadilan, maka perlu kiranya merujuk pandangan hukum klasik yang diajarkan oleh Thomas Aquinas. Dengan mengikuti pandangan Aristoteles, Thomas Aquinas mengemukakan dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif (*iustitia distributiva*) dan keadilan komutatif (*iustitia commutativa*). Dua macam keadilan itu sebenarnya merupakan varian-varian persamaan, tetapi bukan persamaan itu sendiri.

Bentuk keadilan pertama, yaitu keadilan distributif, merujuk kepada adanya persamaan di antara manusia didasarkan atas prinsip proporsionalitas. Untuk melaksanakan keadilan ini diperlukan adanya pihak yang membagi yang bersifat superordinasi dan subordinasi, artinya antara yang mempunyai wewenang untuk membagi dan yang mendapat bagian.

Bentuk keadilan kedua, yaitu keadilan komutatif, terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif di antara para pihak. Untuk melihat bekerjanya keadilan ini diperlukan adanya dua pihak yang mempunyai kedudukan yang sama. Mengenai keadilan komutatif ini, Thomas Aquinas mengungkapkan bahwa dalam hubungan antara dua orang yang bersifat koordinatif tersebut,

---

<sup>16</sup> A.S. Horby, *Oxford Advanced Learn's Dictionary of Current English*, sixth edition, Oxford University Press, New York, 2000, h. 734.

persamaan diartikan sebagai ekuivalensi, harmoni, dan keseimbangan.<sup>17</sup>

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa:

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. **keadilan**;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, asas keadilan dimaknai sebagai memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.<sup>18</sup>

#### **1.4.5. Pengadaan Tanah Sebagai Perbuatan Pemerintah**

Di dalam negara hukum, pemerintah harus berdasarkan atas hukum (asas legalitas). Asas legalitas menurut Sjachran Basah, berarti upaya untuk mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualitis selaku pilar-pilar, yang sifat

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 131-133.

<sup>18</sup> Sri Hajati et al., *Op.Cit.*, h. 235.

hakikatnya konstitutif. Melalui prinsip legalitas ini, perbuatan pemerintah harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang kemudian menjadi kewenangan dari pemerintah.<sup>19</sup>

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintah. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintah (*besturhandeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintah. Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintah yang dilakukan sebagai suatu perbuatan yang sah, dapat dipertanggung jawabkan, dan bertanggung jawab, maka setiap perbuatan pemerintah itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermanfaat, dan demokratis.

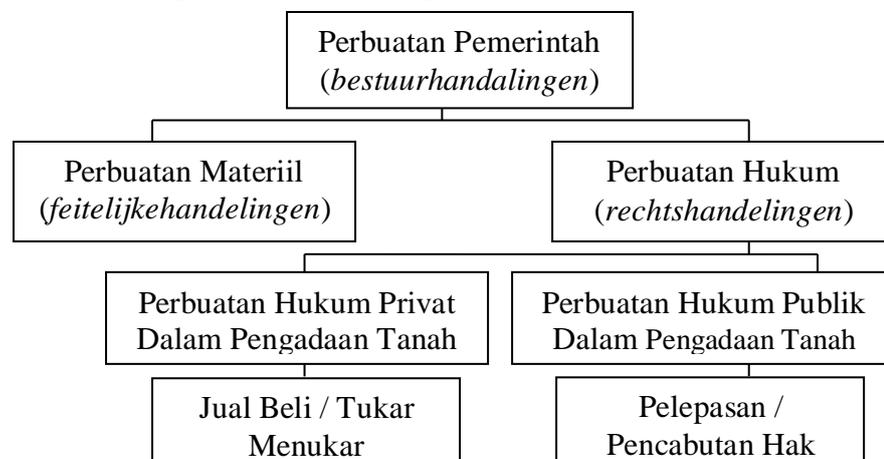
Secara umum dalam melakukan aktifitasnya, pemerintah melakukan dua macam perbuatan, yaitu: perbuatan biasa (*feitelijkehandelingen*), dan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah perbuatan dalam kategori kedua, yakni perbuatan hukum (*rechtshandelingen*). Perbuatan hukum pemerintah adalah perbuatan yang dilakukan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.

---

<sup>19</sup> Upik Hamidah, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Infrastruktur Dalam Rangka Pembangunan Wilayah", *Jurnal FH UNILA*, 2012, h. 115.

Perbuatan hukum publik dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah atau pencabutan hak atas tanah. Dengan pelepasan hak ataupun pencabutan hak atas tanah tersebut, pemerintah maupun pemerintah daerah menggunakan wewenang yang dimiliki dalam konteks perbuatan hukum publik. Perbuatan hukum privat dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak, yakni antara pemerintah atau pemerintah daerah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah tersebut. Cara privat tersebut hanya dapat dilakukan dengan kualifikasi tertentu, yaitu untuk pengadaan tanah dalam skala kecil dan skala luas tanah yang dibutuhkan tidak lebih dari 1 hektar. Untuk lebih memperjelas, pengadaan tanah oleh pemerintah daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks perbuatan hukum publik maupun hukum privat, dapat dilihat sebagai berikut.<sup>20</sup>

**Tabel 1.1.**  
Pengadaan Tanah Sebagai Perbuatan Pemerintah



<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 116.

## 1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan sebuah proses untuk memperoleh data dalam menunjang penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mencakup antara lain:

### 1.5.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum.<sup>21</sup> Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum juga merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, dan bukan sekedar *know-about*, sehingga dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>22</sup>

### 1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan studi kasus (*case study*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas.<sup>23</sup> yaitu aturan hukum yang berkaitan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan berpedoman pada pandangan maupun doktrin dalam ilmu hukum untuk kemudian

---

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-13, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, h. 56.

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 60.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 133.

menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan bagi isu yang dihadapi pada penelitian ini.<sup>24</sup> Tujuan dari peneliti memilih pendekatan ini adalah untuk mengetahui asas keadilan dalam ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Tentunya peneliti akan membangun sebuah konsep untuk dijadikan acuan dalam penelitian.

Studi kasus (*case study*) dilakukan terhadap suatu kasus tertentu dari berbagai aspek hukum. Dalam penelitian ini, peneliti ingin mengkaji kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada studi kasus pembangunan Jalan Tambaklorok, Kota Semarang yang nantinya akan dibuat sebagai opini hukum.

### **1.5.3. Sumber Bahan Hukum**

Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam penelitian ini.<sup>25</sup> Antara lain khususnya di bidang hukum pertanahan, berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer,<sup>26</sup> seperti pendapat ahli, dan konsep yang bersumber dari buku, jurnal-jurnal hukum, makalah, artikel ilmiah, dan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, h. 135-136.

<sup>25</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 53.

<sup>26</sup> *Ibid.*

sumber lainnya yang dapat memberi penjelasan pada bahan hukum primer yang didapat dari media cetak ataupun elektronik.

3. Bahan hukum tersier, yaitu berupa penjelasan terhadap bahan hukum primer ataupun bahan hukum sekunder yang bersumber dari kamus dan ensiklopedia.

#### **1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menelusuri bahan hukum yang relevan dengan rumusan masalah yang diteliti untuk selanjutnya dikumpulkan, diklasifikasikan dan dipilah sesuai dengan topik-topik dan bahasan-bahasan yang diteliti. Selanjutnya disusun sesuai dengan struktur penulisan sehingga terdapat alur logika yang sistematis.

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang telah dikumpulkan, dikelompokkan, untuk selanjutnya dikaji dengan pendekatan perundang-undangan untuk memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Bahan hukum yang dikumpulkan tersebut dipelajari, dikaji, dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli untuk dianalisis secara normatif.

#### **1.5.5. Analisis Bahan Hukum**

Analisa bahan hukum pada penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis guna menjawab isu hukum dari rumusan masalah yang ada. Metode interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya yaitu:

1. Interpretasi Gramatikal (*grammatikale interpretatie*) atau interpretasi bahasa,<sup>27</sup> yakni ketentuan atau kaidah hukum yang tertulis diartikan menurut kalimat atau bahasa sebagaimana diartikan oleh orang biasa yang menggunakan bahasa sehari-hari.
2. Interpretasi Sistematis,<sup>28</sup> yakni suatu penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang-undangan sehingga dapat dimengerti apa yang dimaksud.

#### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Sistematika penulisan ini diuraikan secara rinci menjadi bagian tiap-tiap bab serta sub bab yang dibahas serta yang memberikan uraian-uraian yang mendukung di dalam menganalisis permasalahan yang dipaparkan di atas. Penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) bab sebagai berikut:

**Bab I** berisi Pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, dan metode penelitian yang berisi tentang tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

**Bab II** berisi pembahasan mengenai rumusan masalah pertama. Peneliti melakukan analisis untuk menjawab rumusan masalah yang diangkat yaitu mengenai *ratio legis* ketentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk

---

<sup>27</sup> Enju Juanda, "Konstruksi Hukum dan Metode Interpretasi Hukum", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol.4 No.2, 2016, h. 162.

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 163.

kepentingan umum. Pada bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan historis pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan *ratio legis* ketentuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

**Bab III** berisi pembahasan mengenai rumusan masalah kedua. Peneliti melakukan analisis untuk menjawab rumusan masalah yakni dasar pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan asas keadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penulis akan membahas mengenai makna keadilan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dan dasar pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan asas keadilan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan studi kasus pembangunan Jalan Tambaklorok, Kota Semarang.

**Bab IV** berisi Penutup yang memuat kesimpulan mengenai segala sesuatu yang telah diuraikan pada penulisan tersebut serta saran yang mungkin bermanfaat bagi yang berkepentingan.