

# BAB I

## PENDADULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan sangat bermanfaat untuk keberlangsungan ekonomi suatu negara, karena pembangunan merupakan penggerak pertumbuhan ekonomi. Pembangunan diharapkan mampu mewujudkan pemerataan di berbagai daerah sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hidup, peningkatan nilai konsumsi, produktivitas tenaga kerja dan akses kepada lapangan pekerjaan. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil.<sup>1</sup> Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut di atas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat.<sup>2</sup> Terkait dengan hal tersebut sehingga banyaklah masalah yang kemudian timbul. Ada berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan yang lain berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan dilain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya.<sup>3</sup>

Tujuan pembangunan sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945 adalah: “memajukan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia,” sehingga untuk dapat mencapai tujuan tersebut, Pemerintah Indonesia terus mendorong pembangunan di berbagai bidang, termasuk pembangunan untuk kepentingan masyarakat umum.

---

<sup>1</sup> Maria Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas Media Nusantara, 2008. hlm: 256

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Abdurrahman, *Masalah-masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti. 1996. hlm:1

Sementara itu, tanah merupakan sarana penting yang diperlukan dalam pembangunan dan tanah juga memiliki peran strategis untuk keberlangsungan hidup masyarakat, untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, diperlukan pengelolaan lahan yang tepat. Secara konstitusional, kewenangan negara untuk menguasai dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.”

Kewenangan Negara untuk menguasai tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa dan merupakan hubungan hukum konkret antara Negara dengan Bumi, air, dan kekayaan alam. Kewenangan Negara tersebut bersifat publik semata-mata.<sup>4</sup> Dengan dasar konstitusional tersebut, diundangkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum mengenai tanah. Berkaitan dengan bangsa Indonesia, Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA yang memuat ketentuan :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.” Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pengaturan dalam Pasal 1 UUPA tersebut dikenal sebagai hak bangsa, yaitu merupakan hak penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang tertinggi. Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada, dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan hubungan tersebut.<sup>5</sup> Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur

---

<sup>4</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet-12, Jakarta: Djambatan, 2008. hlm: 271

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenanda Media Group. 2009. hlm: 58.

dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang memuat ketentuan:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat, dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.
- (5) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (6) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (7) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan

kemerdekaan dalam masyarakat, dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

- (8) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pemaknaan Pasal tersebut diatas menunjukkan bahwa terdapat unsur publik dimana negara mempunyai kewenangan mengatur penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Di Indonesia, dalam konsep Negara menguasai, Negara yang memperoleh kewenangan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia, diberi peran sebagai badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang untuk mengatur pemanfaatan tanah serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah.<sup>6</sup> Wewenang negara berasal dari hak menguasai negara yang kemudian dipergunakan secara maksimal untuk kemakmuran bangsa, pelaksanaan hak menguasai negara dapat dilimpahkan kepada daerah otonom dan daerah istimewa, serta masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan negara. Selanjutnya Pasal 4 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.”

---

<sup>6</sup> Maria Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, *Op cit.* hlm: 5

Pemaknaan Pasal tersebut diatas menunjukkan bahwa negara memiliki hak menguasai dengan hak tersebut ditentukanlah oleh negara macam- macam hak atas tanah yang dapat diperoleh oleh perseorangan dan badan hukum. Dengan hak tersebut, pemegang hak diberikan wewenang untuk menggunakan tanah dengan batasan sesuai undang-undang. Selain hak menguasai negara, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 juga menganut asas hak atas tanah yang mempunyai fungsi sosial, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA, yang memuat ketentuan sebagai berikut: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Hal ini mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah harus dapat menyerahkan hak atas tanahnya untuk diberikan atau diserahkan kepada Negara apabila diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Sementara itu, lahan yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan pembangunan sangat terbatas.

Pembangunan tentunya akan banyak memerlukan tanah pada masa mendatang, maka apabila tidak ditanggulangi dengan hati-hati tentu akan mungkin dapat menimbulkan masalah. Tidak hanya itu, kemajuan proses pembangunan yang cukup pesat di negara kita tidak hanya memaksa harga tanah di berbagai tempat melambung tinggi tetapi juga menciptakan suasana dimana tanah telah menjadi “komoditas ekonomi” yang memiliki nilai sangat tinggi sehingga kemungkinan perkembangan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah. Saat ini pemerintah tengah menggalakkan pembangunan dibidang infrastruktur di seluruh wilayah Negara Indonesia. Sementara itu pembangunan infrastruktur tentunya membutuhkan tanah, sehingga prosedur pengadaan tanah memiliki peran yang sangat penting untuk mendukung pembangunan.

Menghadapi masalah pembangunan infrastruktur nasional dan peningkatan investasi, Pemerintah dan DPR kemudian mengesahkan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang tersebut kemudian dikenal dengan menggunakan prinsip *omnibus law*. Secara terminologi, *omnibus law* berasal dari bahasa latin yang berarti untuk semuanya. Dalam konteks hukum *omnibus law* adalah hukum yang mencakup untuk semua atau satu undang-undang yang

mengatur banyak hal.<sup>7</sup> Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja memuat kluster agraria yang mana beberapa ketentuan isinya merubah Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dengan tujuan menyederhanakan pengaturan, terkait penciptaan lapangan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan Proyek Strategis Nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja. Beberapa ketentuan terkait dengan bidang agraria terdapat dalam Bab VIII Pengadaan Lahan, dimana tujuan dari Pengadaan Lahan adalah untuk menyediakan tanah untuk berbagai kebutuhan dalam rangka mendukung investasi. Dalam BAB VIII Pengadaan Lahan, terdapat 3 bagian yaitu: Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Ps.123), Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Ps.124), dan Pertanahan (Ps.125-147).

Ketentuan baru yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada kluster agraria mengatur tentang Bank Tanah (*land bank*), aturan baru ini terdapat pada Pasal 125-135 yang menyatakan dibentuknya bank tanah yang merupakan lembaga eksklusif yang mengelola tanah. Fungsi dari lembaga Bank Tanah adalah sebagai perencana dalam perolehan, pengadaan, mengelola, memanfaatkan dan distributor tanah. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Amar Putusan yang dibacakan Ketua MK Anwar Usman. Mahkamah Konstitusi mengabulkan beberapa permintaan Migrant Care, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumbar, Mahkamah Adat Minangkabau, dan Muchtar Said. Hakim Konstitusi menegaskan bahwa Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja secara formal cacat. Untuk itu, MK menyatakan bahwa Undang-undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Undang-undang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, bersyarat asalkan tidak ditafsirkan 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan', maka Undang-undang Cipta

---

<sup>7</sup><https://money.kompas.com/read/2020/10/05/102200626/mengenal-apa-itu-omnibus-law-ruu-cipta-kerja-dan-isi-lengkapny>. Diakses 23 Juni 2022

Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen.<sup>8</sup> Kita ketahui dari waktu ke waktu undang-undang terkait pengadaan tanah telah beberapa kali perubahan. Amandemen tersebut bertujuan untuk lebih menghormati dan menjamin hak-hak pemegang hak atas tanah. Pembaharuan peraturan tentang pengadaan tanah menjadi dasar hukum bagi pemerintah dalam hal pelaksanaan pengambil alihan tanah. Melalui penyempurnaan diharapkan dapat memberikan kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah agar mendapatkan kompensasi yang layak, untuk kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelumnya.

Lahirnya Undang-undang Cipta Kerja maka pemerintah menganggap perlu adanya suatu kebijakan baru dalam perolehan tanah untuk pembangunan, sebagai landasan hukum pengadaan tanah maka diundangkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi pasca putusan Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat maka terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap mengacu pada Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sampai dengan 2 tahun ke depan.

Peraturan baru dibidang pertanahan khususnya Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tentunya memberikan harapan baru bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya dilepaskan untuk kepentingan pembangunan mendapat ganti kerugian yang adil. Kompensasi ganti

---

<sup>8</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2> Diakses 23 Juni 2022

kerugian yang sesuai merupakan unsur pokok dalam pengadaan tanah yang mana hal itu diberikan sebagai pengganti hak terhadap tanah yang telah bersedia dilepaskan atau diserahkan oleh pemiliknya. Berdasarkan hal tersebut dibutuhkan aturan tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, sehingga dapat memberikan solusi terkait pengaturan ganti rugi pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dapat memberikan perbaikan mengenai pengaturan ganti rugi diatur sebagai kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.

Pemberian ganti rugi tanah dalam pengadaan tanah harus dapat mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum, juga harus dapat mewujudkan rasa keadilan bagi pemegang hak atas tanah. Beberapa kasus yang terjadi terkait dengan ganti rugi tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum adalah contoh bahwa masyarakat belum mendapatkan ganti rugi yang setimpal. Salah satunya adalah Kasus pendudukan jalan tol Serpong-Jakarta, tepatnya di ruas jalan tol Pondok Ranji Kabupaten Tangerang yang terjadi pada hari Jumat tanggal 24 Februari 2006 akibat tidak terselesaikannya masalah ganti rugi.<sup>9</sup> Hingga tingkat kasasi, para pemilik tanah dinyatakan berhak untuk menerima ganti rugi, namun hingga tahun 2010 ganti rugi atas tanah tersebut tetap tidak kunjung diberikan oleh instansi terkait kepada para pemilik tanah.<sup>10</sup> Melihat kasus tersebut, walaupun ganti rugi pengadaan tanah telah diatur dalam peraturan perundang, serta terdapat putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, ternyata tidak serta merta memberikan kepastian hukum, bahkan tidak dapat memberikan keadilan bagi pemegang hak.

Kasus lain terkait ganti rugi pembebasan lahan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah Proyek Jalan Tol Jakarta Outer Ring Road (JORR). Pada kasus ini, masyarakat menggugat SK Gubernur DKI Jakarta No. 1907/2010 tanggal 4 November 2010 yang mengatur besaran ganti rugi tanah bagi masyarakat yang

---

<sup>9</sup>Sujudono, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jember: Tesis PPs-MIH Universitas Jember. 2006, hlm: 5

<sup>10</sup><http://news.okezone.com/read/2010/04/27/338/326763/tuntut-gantirugiwarga-blokir-tol-pondok-ranji>, diakses tanggal 20 November 2021

terkena proyek pembangunan JORR. Gugatan itu muncul karena besaran ganti rugi yang ditentukan dinilai sepihak dan tidak melibatkan masyarakat. Kasus tersebut menjelaskan bahwa ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meskipun telah mengalami beberapa kali perubahan peraturan akan tetapi belum dapat menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, atau rasa keadilan bagi bekas pemilik hak atas tanah.

Uraian tersebut diatas, menarik penulis untuk dapat melakukan penelitian lebih lanjut berupa penulisan tesis dengan judul: “PERLINDUNGAN HUKUM TENTANG GANTI RUGI TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS DITINJAU DARI PERATURAN PEMERINTAH NO 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ketentuan ganti rugi hak atas tanah dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah memberikan keadilan bagi masyarakat?
2. Apakah ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri (konsinyasi) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah memberikan keadilan bagi masyarakat?

## C. Maksud dan Tujuan Penelitian

### a. Maksud

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka maksud dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah ketentuan ganti rugi hak atas tanah dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Pengelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah memberikan keadilan bagi masyarakat.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah ketentuan ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri (konsinyasi) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Pengelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah memberikan keadilan bagi masyarakat.

### b. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1. Manfaat teoritis,

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya untuk kepentingan umum, sehingga sumbangan pemikiran ini secara teoritis dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan. Pemberian ganti rugi atas kegiatan pengadaan tanah dan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak-pihak yang membutuhkan tanah, dalam hal ini pemerintah sebagai wakil Negara diharapkan dapat memberikan keadilan kepada masyarakat.

#### 2. Manfaat praktis,

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pihak yaitu:

- a. Pemerintah dalam rangka ketentuan perbaikan undang-undang

dan pelaksanaannya terkait ganti rugi tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, sehingga mampu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

- b. Masyarakat, dalam rangka membangun kesadaran hukum mengenai kewajiban setiap pemegang hak atas tanah terkait dengan fungsi sosial yang terdapat pada setiap hak atas tanah, serta masyarakat dapat mengetahui apa yang menjadi hak-haknya atas ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### **D. Kerangka Teoritis dan Konsep**

##### **a. Kerangka Teoritis**

Menurut Kerlinger, "Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep."<sup>11</sup> Penelitian ini menggunakan konsep "Teori Kewenangan Negara" serta "Teori Keadilan" yang diutarakan Aristoteles yang kemudian digunakan menjadi pisau analisis dalam mengkaji substansi tesis ini.

Mewujudkan tujuan negara Republik Indonesia, negara memiliki perkaitan hukum melalui tanah disemua teritori Republik Indonesia dengan dasar hukum yaitu UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960) serta undang-undang pelaksanaannya.<sup>12</sup> Hubungan hukum tersebut dinamakan hak menguasai negara. Hak ini tidak memberi kewenangan secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik

---

<sup>11</sup> Sofian Efendi. *Unsur-Unsur Penelitian Survei dalam Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1998, hal 37. Mengutip rumusan Kerlinger, F.N. 1973 *Foundation of Behaviour Research*, 2nd Edition, Rinehart and Winston. hlm: 9.

<sup>12</sup> M. Solly, Lbs. *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*. Cet. Ke- 1. Bandung : Mandar Maju. 1994. hlm: 80

sebagaimana dirumuskan dalam pasal 2 UUPA.<sup>13</sup> Negara diberikan otoritas untuk mengatur tanah dan unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.<sup>14</sup> Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 memberikan definisi dari hak menguasai negara sebagai berikut:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa,
- b. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Merujuk pada pasal 2 UUPA maka dapat kita pahami bahwa: UUPA menganut konsep negara menguasai, bukan memiliki dalam hubungan antara negara dengan tanah.<sup>15</sup> “stilah dikuasai yang digunakan oleh pasal 2 ayat 1 UUPA bukan berarti dimiliki, sebab negara tidak berfungsi sebagai pemilik tanah,<sup>16</sup> Hak negara dalam menguasai melingkupi wilayah tanah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk tanah yang telah menjadi hak perseorangan dan tanah yang tidak dimiliki hak perseorangan maupun badan hukum. Dengan demikian tidak ada sejengkal tanah pun di negara ini

---

<sup>13</sup> Penjelasan Umum UUPA.

<sup>14</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*. Ed. 1. Jakarta : Raja Grafindo Persada. 2009. hlm: 24.

<sup>15</sup> Maria. S.W. Soemardjono. *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*. Mahkamah Agung RI. 1996. hlm: 88.

<sup>16</sup> Bachsan Mustafa. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cet. Ke – 1. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2001. hlm: 136.

mencorakan apapun seperti kutipan “*res nullius*” ataupun lahan tanpa pemilik atau lahan tak berpemilik (*woeste gronden*).<sup>17</sup>

Wewenang negara merupakan pelaksanaan dari fungsi social. Pemerintah memegang wewenang agar kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum, dalam hal perolehan terhadap tanah yang dikuasai masyarakat untuk kepentingan umum. Pembebasan tanah ialah merupakan satu cara bagi pemerintah untuk melengkapi keperluan akan lahan untuk menyelenggarakan pembangunan. Hak menguasai pemerintah merupakan wujud dari wewenang atas tanah yang memiliki fungsi sosial. Negara memiliki kewenangan untuk keperluan pembangunan untuk fungsi sosial, dengan memperoleh wewenang terhadap tanah yang dikuasai oleh masyarakat dengan proses pembebasan tanah. Adalah keliru apabila negara tidak mempunyai hak, karena pada dasarnya negara adalah pemegang hak (hak publik).<sup>18</sup>

*J.J. Rosseau* menyatakan: Ketika individu yang satu bergabung dengan individu yang lain, maka jadilah mereka masyarakat, dan ketika masyarakat yang satu bergabung dengan masyarakat yang lain jadilah mereka suatu negara, maka secara konseptual mereka telah menyerahkan sebagian hak individualnya kepada negara untuk diatur guna memberikan harmoni diantara mereka atau *social order*.<sup>19</sup> Konsep dalam hak menguasai negara menurut teori kesepakatan masyarakat (*du Contract Social*) yang dijelaskan oleh *J.J. Rosseau*, didukung oleh pendapat *M. Kaser* dan *P.B.J Wubbe*, menyatakan: Bahwa milik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan perjanjian masyarakat yang diijelmakan dengan hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada adalah milik publik dan dikuasakan oleh negara. Hal ini berlaku pula terhadap setiap hubungan hukum termasuk negara

---

<sup>17</sup> Syafruddin Kalo, *Kapita Selekta Hukum Pertanahan Studi Tanah Perkebunan Di Sumatera Utara*, Medan: USU Press. 2005. hlm: 124.

<sup>18</sup> Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Tatanusa. 2008. hlm: 18.

<sup>19</sup> *Ibid.*

sehingga negara mempunyai kewenangan hukum atas kepunyaan negara.<sup>20</sup>

Teori perjanjian masyarakat gagasan dari pemikiran *J.J. Rosseau* dan kewenangan mengambil-alih negara atas tanah-tanah warga negara dengan pembebasan tanah, maka pengambilalihannya merupakan penerapan hak penguasaan negara. Pembebasan lahan tersebut digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Persoalan mengenai kepentingan umum secara konsepsional memang sulit untuk dirumuskan dan lebih-lebih kalau dilihat secara fungsionalnya. Akan tetapi dalam rangka pengambilan tanah-tanah masyarakat, penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan barometernya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.<sup>21</sup>

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan: Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Makna pasal tersebut menjelaskan bahwa kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat yang diwujudkan oleh pemerintah. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan banyak orang atau tujuan yang luas. Namun, formulasinya terlalu umum dan tidak ada batasan. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan aspek sosial, politik, psikologi atas dasar pembangunan nasional dengan memperhatikan Ketahanan Nasional dan Kawasan Nusantara.

*J.J.H. Bruggink*, menjelaskan Bahwa kepentingan umum sebagai suatu pengertian yang kabur artinya suatu pengertian yang isinya tidak

---

<sup>20</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Ed. Pertama. Cet. Pertama. Malang: Bayumedia Publishing. 2007. hlm: 14 – 15.

<sup>21</sup> Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cet. Ke- 1. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1994. hlm: 36.

dapat ditetapkan secara tepat, sehingga lingkungannya tidak jelas.<sup>22</sup> Berdasarkan pendapat Gunanegara jalan pintas agar dapat mengetahui makna dari kepentingan umum adalah mendapatkan barometer dari kepentingan umum itu sendiri, dengan memberikan kriteria kepentingan umum yang tepat, maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah tidak lagi berkembang atau dikembangkan sesuai kepentingan negara semata.<sup>23</sup> Ada tiga prinsip yang dapat disimpulkan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu:<sup>24</sup>

- a. kegiatan pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah,
- b. kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah,
- c. kegiatan pembangunan tersebut tidak mencari keuntungan (non profit).

Mengenai bentuk-bentuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa: Tanah untuk Kepentingan Umum yang digunakan untuk pembangunan adalah sebagai berikut: Umum digunakan untuk pembangunan adalah sebagai berikut:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran 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/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;

---

<sup>22</sup> Gunanegara, *Op cit.* hlm: 11.

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm:12.

<sup>24</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.* Cet. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika. 2008. hlm: 75 – 76.

- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; kawasan pariwisata yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- v. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- w. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Pembangunan nasional terutama untuk kepentingan umum banyak memerlukan tanah. Dalam hal perluasan dan pemekaran perkotaan, pengadaan perumahan baru di pinggir kota, akan selalu memerlukan lahan, tetapi tidak mudah untuk bisa memenuhi kebutuhan tersebut. Untuk dapat memenuhi kebutuhan pembangunan fisik tersebut, masyarakat yang merupakan pemegang hak atas tanah harus dapat berperan serta dengan cara merelakan tanahnya untuk diserahkan kepada pihak yang membutuhkan, sesuai dengan ketentuan perundang-

undangan yang ada, sebab seperti tertuang dalam pasal 6 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 “hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial”. Fungsi sosial mengandung pengertian bahwa sesuatu dapat digunakan oleh orang lain dalam kehidupan sosial bersama. Fungsi sosial hak atas tanah berarti bahwa setiap hak atas tanah dapat dipergunakan oleh orang lain apabila diperlukan, tidak hanya oleh pemiliknya sendiri.<sup>25</sup>

Konsep fungsi sosial hak atas tanah menurut UUPA tidaklah berpangkal pada hak yang bersifat individualistis, tetapi UUPA menjelaskan bahwa konsepsi fungsi sosial itu adalah sebagai jalan kompromi antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Inilah sifat hak atas tanah yang dualistis.<sup>26</sup> Walaupun hak atas tanah milik orang perseorangan atau badan hukum mempunyai fungsi sosial, namun hak atas tanah tersebut dilindungi undang-undang dari campur tangan pihak manapun dan hak atas tanah tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan melawan hukum. Perlindungan hukum terhadap hak atas tanah dapat dilihat dari pasal 28 H ayat 4 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Kemudian pada "Pasal 28 G ayat 1 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Sehingga apabila negara membutuhkan tanah-tanah untuk keperluan pembangunan maka proses terhadap pengambilalihan tanah-tanah tersebut dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pentingnya keberadaan hukum dalam pembangunan tidak

---

<sup>25</sup> Maria. S.W. Soemardjono dan Martin Samosir. *Hukum Pertanahan Dalam berbagai Aspek*. Medan: Bina Media. 2000. hlm: 60.

<sup>26</sup> Adrian Sutedi. *Op cit*. hlm: 80.

terlepas dari tujuan hukum itu sendiri yaitu menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Tujuan ini yang kemudian diterapkan dalam berbagai bidang termasuk bidang pertanahan. Perlindungan hukum terhadap hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dengan dilakukannya musyawarah dengan pemilik tanah untuk menetapkan besarnya ganti rugi yang diberikan kepada pihak yang berhak atas tanah.<sup>27</sup> Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemilik hak atas tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.<sup>28</sup>

Pemberian kompensasi sesuai terhadap harga tanah. Pertimbangannya adalah ganti rugi yang diberikan harus dapat memberikan keseimbangan yang sesuai, sehingga pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya tidak mengalami penurunan tingkat sosial atau ekonomi.<sup>29</sup> Dengan adanya pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum, maka pemilik atau pemegang hak tidak mengalami kemunduran dalam ekonomi maupun tataran sosial. Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat supaya tidak terjadi tubrukan antar-kepentingan dan dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>30</sup> Pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi harus mengacu pada peraturan yang ada, sehingga dapat memberikan keadilan bagi masyarakat. Namun yang kemudian menjadi pertanyaan adalah apakah aturan terkait dengan pengadaan tersebut dapat mengatasi rasa keadilan bagi pemegang hak pada saat tanah-tanahnya diambil-alih oleh negara untuk kepentingan umum ?

---

<sup>27</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: JaIa Permata. 2007.hlm:17

<sup>28</sup> Djumialdi, *Hukum Pembangunan Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek Dan Sumber Daya Manusia*, Jakarta :PT. Rineka Cipta.

<sup>29</sup> OIoan Sitorus dan Dayat limbong, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*.Yogyakarta: Mitra kebijakan Tanah Indonesia. 2004. hlm: 30

<sup>30</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2021. hlm 53-54.

Asas keadilan dikonkretkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya.<sup>31</sup> Notonagoro memberikan pengertian keadilan sebagai kemampuan memberikan kepada diri sendiri dan kepada orang lain apa yang semestinya, apa yang telah menjadi hak seseorang.<sup>32</sup> Ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, di samping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.<sup>33</sup> Sesuai dengan tujuannya agar masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti rugi kepada mereka yang kondisi sosial ekonominya paling sedikit setara dengan kondisi semula, dengan memperhitungkan kerugian faktor fisik dan non fisik.<sup>34</sup> Kerugian non fisik, misalnya biaya usaha atau sumber pendapatan, pendapatan, dll. Asas keadilan juga harus mencakup mereka yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukan dan memperoleh perlindungan hukum.<sup>35</sup>

Aristoteles sebagai murid Plato yang paling terkenal memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap pemikiran hukum dan keadilan serta membedakan keadilan yang antara lain adalah keadilan distributif.<sup>36</sup> Keadilan distributif ialah menyangkut soal pembagian barang dan kehormatan kepada masing-masing orang sesuai dengan tempatnya dalam masyarakat. Ia menghendaki agar orang-orang yang mempunyai kedudukan sama memperoleh perlakuan yang sama pula

---

<sup>31</sup> Achmad Rubaie. *Op cit.* hal: 31.

<sup>32</sup> Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bina Aksara, Jakarta. 1975 hlm: 98

<sup>33</sup> Maria Soemardjono. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Kompas, Jakarta. 2005. hlm:89

<sup>34</sup> Maria Soemardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*. *Op cit.* hlm: 282

<sup>35</sup> Syafruddin Kalo. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Medan: Pustaka Bangsa Press. 2004.hlm156

<sup>36</sup> Theo Huijbers. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Jogjakarta: Kanisius.1990 hlm: 25.

dihadapan hukum.<sup>37</sup> M. Solly berpendapat keadilan distributif (*distributive justice*) berprinsip setiap orang harus mendapatkan apa yang menjadi haknya atau jatahnya.<sup>38</sup> Keadilan distributif oleh Aristoteles yang didukung dengan pendapat M. Solly. Lbs, dalam hal ini menurut penulis, dapat digunakan untuk analisis penelitian ini, sehingga dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena imbas berhak memperoleh penggantian kompensasi kerugian sesuai dengan haknya.

Achmad Rubaie mengatakan, Asas keadilan dikonkretkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya.<sup>39</sup> Dalam pengadaan tanah terdapat dua pihak yang terlibat yaitu instansi pemerintah yang membutuhkan tanah dan tanah masyarakat yang dibutuhkan untuk kegiatan pembangunan dimaksud. Oleh karena itu pengadaan tanah yang bersangkutan harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain, pengadaan tanah untuk maksud tersebut harus dilakukan dengan tetap memperhatikan asas keadilan.<sup>40</sup> Di sisi lain, asas keadilan juga harus mencakup mereka yang membutuhkan tanah untuk memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukan dan memperoleh perlindungan hukum.<sup>41</sup> Menempatkan unsur keadilan dalam pengadaan tanah dengan memberikan ganti rugi layak sesuai dengan haknya maka hal tersebut telah mencerminkan keadilan distributif seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles.

---

<sup>37</sup> Satjipto Rahardjo. *Op. cit.* hlm: 258.

<sup>38</sup> M. Solly. Lbs. *Diktat Kuliah Teori Hukum.* 2006. hlm: 28.

<sup>39</sup> Achmad Rubaie. *Op. cit.* hlm: 31.

<sup>40</sup> Maria Soemardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya. Op. cit.* hlm: 282

<sup>41</sup> *Ibid*

b. Kerangka Konsep

- a. Pengasaan tanah adalah pembebasan tanah untuk kepentingan umum untuk pembangunan
- b. Kepentingan umum adalah kepentingan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak.
- c. Ganti rugi adalah ganti kerugian atas kerugian yang diderita oleh pemilik tanah akibat pengambilalihan tanah yang dilakukan oleh pemerintah atas hak milik atas tanah, bangunan, tanaman dan benda lainnya.
- d. Perlindungan terhadap pemilik hak atas tanah merupakan perlindungan yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang hak-hak pemilik tanah.
- e. Konsinyasi adalah penitipan uang ganti rugi yang dilakukan dalam pengadaan tanah ke Pengadilan Negeri setempat.

**E. Metode Penelitian.**

Penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif analitis*, yaitu penelitian yang mendeskripsikan, menemukan fakta hukum secara utuh, dan mengkaji secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan kompensasi pembangunan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah bahan pustaka yang merupakan data sekunder yang disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan yuridis normatif yang digunakan adalah inventarisasi hukum positif berupa pendekatan perundang-undangan (*statue Approach*)<sup>42</sup>

Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang sedang dilakukan oleh penulis dengan menggunakan sumber hukum, peraturan pemerintah dan berbagai

---

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2007, *Penelitian Hukum*. Cet. Ke – 3. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hal: 93.

peraturan pendukung yang terkait dengan hukum pertanahan nasional. Konvensi yang digunakan dalam penelitian ini adalah mempersempit Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam hal ganti rugi.

#### 1. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data didalam penelitian ini antara lain melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a. Data hukum primer terdiri dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan pokok bahasan yang diteliti.
- b. Data hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal, makalah, laporan penelitian dan bentuk tulisan lain yang berhubungan dengan pokok bahasan yang dibahas.
- c. Data hukum tersier yaitu berupa kamus.

Semua data-data dan informasi yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis secara kualitatif untuk dapat menarik kesimpulan atas pokok permasalahan yang diajukan dengan menggunakan metode deskriptif analitis. Data-data hukum yang telah diidentifikasi akan digunakan untuk menguraikan dan menjelaskan mengenai perlindungan hukum tentang ganti rugi terhadap pemegang hak atas tanah yang dikaji melalui tinjauan hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum

## **F. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari Lima Bab, yaitu:

### **Bab I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan tinjauan umum tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yang meliputi pengertian pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum, pengadaan tanah, jenis pembangunan untuk umum, ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, serta kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

### **Bab.III GANTI RUGI HAK ATAS TANAH YANG DIATUR DALAM KETENTUAN PEMERINTAH NOMOR 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SUDAHKAH MEMBERIKAN KEADILAN BAGI MASYARAKAT.**

Bab ini memaparkan hasil penelitian tentang ganti rugi dan latar belakang pemberian ganti rugi, syarat tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dalam perspektif hukum dan keadilan bagi mantan pemilik hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum. berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021.

**Bab IV GANTI RUGI YANG DITITIPKAN DI PENGADILAN NEGERI (KONSINYASI) YANG DIATUR DALAM KETENTUAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SUDAHKAH MEMBERIKAN KEADILAN BAGI MASYARAKAT**

Pada bab ini penulis memaparkan hasil penelitian tentang masalah apakah konsinyasi telah memberikan keadilan bagi masyarakat.

**Bab V PENUTUP**

Bab ini menyimpulkan semua uraian dalam Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV, serta saran-saran sesuai dengan masalah yang diteliti.

