



---

## ASAS KEADILAN DALAM PENGATURAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Citra Solvia Hadi Meilia<sup>1</sup>, Imam Suroso<sup>2</sup>

Universitas Bhayangkara Surabaya<sup>1,2</sup>

[citrasolvia@gmail.com](mailto:citrasolvia@gmail.com), [imamsuroso@ubhara.ac.id](mailto:imamsuroso@ubhara.ac.id)

### ABSTRAK

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali menimbulkan konflik atau sengketa karena ketidaksepakatan antara pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan mengenai ganti kerugian. Prinsip keadilan sering diabaikan oleh pihak yang membutuhkan tanah, sehingga ganti kerugian yang tidak sesuai tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan pembebasan tanah masyarakat untuk kepentingan umum, dan menganalisis prinsip keadilan yang harus diterapkan oleh pejabat pelaksana dalam pembebasan tanah masyarakat untuk kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum menghadapi kendala seperti sulitnya mencapai kesepakatan melalui musyawarah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya norma hukum yang menetapkan penilaian harga tanah yang disesuaikan. Untuk mencapai prinsip keadilan, diperlukan ketentuan hukum yang menetapkan nilai/harga tanah sesuai kualifikasi dan sanksi bagi pihak yang tidak mematuhi penetapan harga.

**Kata Kunci :** Keadilan, Tanah, Umum, Pengadaan, Kepentingan, Prinsip.

## ABSTRACT

*The acquisition of land for public purposes often leads to conflicts or disputes due to disagreements between landowners and the acquiring parties regarding compensation. The principle of fairness is often neglected by the acquiring parties, resulting in compensation that does not improve the welfare of the community. This research aims to: (1) Analyze the provisions for acquiring community land for public purposes, and (2) Analyze the principle of fairness that should be applied by implementing officials in acquiring community land for public purposes. This study uses a normative research method, employing a statute approach, a conceptual approach, and a case approach. The compensation received by the community is considered unfair, leading to numerous lawsuits despite the lack of proof of land ownership by the claimants. The research findings indicate that the land acquisition process for public purposes faces challenges such as the difficulty in reaching agreements through deliberation. This is due to the absence of legal norms that establish appropriate land valuation. To achieve the principle of fairness, it is necessary to establish legal provisions that set the value/price of land based on qualifications and impose sanctions on parties that do not comply with the determined pricing.*

**Keywords:** *Justice, Land, General, Procurement, Interests, Principles.*

## Pendahuluan

Tanah dan sumber daya alam memiliki arti yang sangat istimewa di dalam masyarakat agraris dan bahari seperti Indonesia, yakni sebagai wujud eksistensi, akar sosial budaya, produksi utama, sosial ekonomi, dan simbol eksistensi.<sup>1</sup>

Keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, dan negara harus dipertimbangkan saat menggunakan pembebasan tanah untuk pembangunan. Karena tanah harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan peruntukannya agar dapat berguna. Kepentingan perseorangan dapat dirampas untuk kepentingan umum, dengan syarat

pemilik hak mendapat ganti rugi yang layak, untuk kesejahteraan pemilik serta untuk kesejahteraan masyarakat luas dan negara.<sup>2</sup> Mengenai Pasal 36 UU Pengadaan Tanah cukup tepat mengenai jenis ganti rugi, bisa berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak. Kompensasi semacam ini sangat menguntungkan jika pemerintah meluangkan waktu.

Agar kepentingan rakyat pada akhirnya tidak tergerus oleh kepentingan komersial dan investasi yang hanya menguntungkan segelintir kelompok, maka

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, (selanjutnya disingkat Bernhard I), hal. 1.

<sup>2</sup> H. Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 28.

pemerintah sebagai pemrakarsa kegiatan pembebasan tanah juga harus menjunjung tinggi amanat Undang-Undang yang mengutamakan kepentingan rakyat.<sup>3</sup>

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk mengontrol bagaimana sumber daya alam dalam negeri digunakan, hukum dan cara untuk memperoleh tanah tidak bisa sembarangan. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya diperbolehkan sesuai dengan persyaratan hukum yang ada, seperti dengan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak milik yang dipersengketakan.<sup>4</sup>

Pembebasan tanah dengan berbagai alasan Karena adanya ketidaksesuaian antara *das Sein* sebagaimana yang terlihat pada kenyataan yang sebenarnya terjadi di lapangan, dan *das Sollen* sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku seringkali menimbulkan ketidaksepakatan atau hambatan dalam pelaksanaannya. Konflik sering terjadi, khususnya dalam hal kompensasi.

Untuk menghormati hak-hak dan kepentingan orang-orang yang memberikan hidupnya demi masyarakat, imbalan pada umumnya harus diganti dengan cara yang adil dan profesional. Sebaliknya, kompensasi terkadang diberikan

secara sewenang-wenang tanpa perhitungan yang sesuai sebagaimana diperlukan oleh undang-undang dan peraturan. Bahkan ketika kompensasi tidak seperti yang diharapkan dan tidak dapat digunakan untuk membangun kembali atau memulihkan kehidupan baru yang lebih baik bagi para pihak yang telah kehilangan hak atas tanahnya, hal ini sering digabungkan dengan paksaan.

Masyarakat memandang sekelompok masyarakat adat yang tidak memiliki tanah tidak memiliki asal-usul yang jelas, namun orang Minangkabau tetap memiliki ikatan yang kuat dengan tanah meskipun tidak memiliki banyak. Salah satu pernyataan masyarakat adat Minangkabau adalah bahwa masyarakat memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan melindungi tanah ulayatnya agar tidak semakin menipis.

Konflik pembebasan lahan untuk proyek Jalan Tol Padang-Pekanbaru saat ini disebabkan oleh hal ini, sebagai contoh kasus yang penulis catumkan dalam penelitian ini.

Apakah pembebasan (pengadaan) tanah ini sesuai dengan peraturan berbasis keadilan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum? Berdasarkan pemaparan penulis terhadap konteks

---

<sup>3</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 3.

<sup>4</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2011, hal. 131.

kesejarahan permasalahan tersebut, penulis terdorong untuk menganalisis dan menuangkannya ke dalam sebuah karya ilmiah berupa penelitian yang berjudul “Asas Keadilan Dalam Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum” .

## **Kajian Pustaka**

### **1. Pengaturan Pengadaan Tanah**

Istilah “peraturan” dalam ilmu hukum merujuk pada perundang-undangan tertulis. Undang-undang sebagai aturan hukum kadang-kadang disebut sebagai hukum tertulis karena merupakan penetapan tertulis.

Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pengertian perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia disebutkan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Setiap Badan dan/atau Penyelenggara Negara yang menjalankan tugas legislasi sesuai dengan tata cara peraturan perundang-undangan yang

bersangkutan untuk menyusun, menetapkan, dan menyelenggarakan Peraturan Perundang-undangan, menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan dibuat, ditetapkan, dan diterbitkan secara tertulis oleh setiap Badan dan/atau Penyelenggara Negara yang melaksanakan kewajiban legislasi sesuai dengan proses peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum UU No. 2 Tahun 2012. Undang-undang yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum di bawah UU Nomor 2 Tahun 2012 berbeda dengan larangan pembelian properti sebelumnya. Tujuan pengadaan tanah umum menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “menyediakan tanah untuk pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran, dan keamanan bangsa, negara, dan masyarakat” dan “menjamin kepastian hukum, kepentingan pihak yang berhak.” membuat keputusan tertulis. Pengadaan Tanah untuk

Pembangunan Kepentingan Umum (2012) UU No. 2 Tahun 2012 Ketentuan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbeda dengan pembatasan pembelian tanah sebelumnya. “Menyediakan tanah untuk pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran, dan keamanan bangsa, negara, dan masyarakat”, serta “menjamin kepastian hukum, kepentingan pihak yang berhak”, adalah tujuannya pengadaan tanah umum, menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

## 2. Kepentingan Umum

Van Wijk berpendapat bahwa untuk menjamin kesejahteraan rakyat, pemerintah harus menjunjung tinggi persyaratan hukum masyarakat. Menurut Poerbopranoto Koentjoro, Frasa “kepentingan umum” mengacu pada tujuan yang lebih luas dari masyarakat dan pemerintah suatu bangsa. Kepentingan pribadi, kelompok, dan daerah tunduk pada kepentingan umum. Bahkan ketika

kepentingan publik lebih penting, negara akan selalu menjaga kepentingan individu karena mereka adalah landasan dari apa itu menjadi manusia. Sejatinya, kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu. Kepentingan pada tingkat lokal, regional, dan nasional berdasarkan keadilan sosial bagi setiap orang Indonesia sama pentingnya dengan kepentingan individu, dan keduanya tidak didasarkan pada gagasan *tribuere ius suum cueque*.

Sebelum diterbitkannya Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993, "pengadaan tanah untuk kepentingan umum" tidak memiliki definisi yang tepat dan seragam, kepentingan terbaik semua tingkat masyarakat disebut sebagai “kepentingan umum” dalam Keputusan Presiden 55 Tahun 1993 (Pasal 1, Ayat 3). Dalam konteks ini, "pembangunan kepentingan umum" hanya dapat merujuk pada proyek-proyek yang didanai, dikelola, dan pada akhirnya dikendalikan oleh negara. Oleh karena itu, tidak ada keuntungan yang dapat diperoleh

dari pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>5</sup>

### **Metode Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah termasuk dari ragam penelitian hukum dengan pola kajian yuridis normatif. Pemilihan tipe didasarkan kepada beberapa asumsi penulis yaitu; pertama, pokok kajian ini adalah peraturan perundang-undangan. Kedua, pendekatan normatif tetap penulis sertakan sebab, nilai-nilai yang hidup dan berkembang pada masyarakat Indonesia adalah suatu yang meniscaya.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Masyarakat Untuk Kepentingan Umum**

Studi kasus penulis tentang pengadaan tanah menggunakan bangunan jalan tol antara Padang dan

Pekanbaru sebagai contoh kasusnya. Masyarakat memandang sekelompok masyarakat adat yang tidak memiliki tanah tidak memiliki asal-usul yang jelas, namun orang Minangkabau tetap memiliki ikatan yang kuat dengan tanah meskipun tidak memiliki banyak. Salah satu pernyataan masyarakat adat Minangkabau adalah bahwa masyarakat memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan melindungi tanah ulayatnya agar tidak semakin menipis. Konflik pembebasan lahan untuk proyek Jalan Tol Padang-Pekanbaru saat ini disebabkan oleh hal ini.

Eksekusi pembangunan terhambat karena pembebasan lahan untuk pembangunan Tol Padang-Pekanbaru baru mencapai 79%. Selain itu, terkait dengan pembayaran ganti rugi atas harta benda yang rusak akibat prosedur pembebasan tanah yang tidak sama dengan jumlah yang dibagikan kepada setiap anggota marga. Hal itu terlihat dari fakta bahwa meski pembangunan Tol

---

<sup>5</sup> AA. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 291.

Padang-Pekabaru dipastikan selesai pada Juli 2022, namun belum rampung dan masih banyak lahan yang belum dibebaskan. Proses pembebasan lahan seksi 1 kembali tertunda.

Masih adanya pelaku "Mafia Tanah" yang mengintervensi proses pembebasan tanah menjadi persoalan lain yang membuat penundaan. Masih ada beberapa pelanggar yang menggugat ketika nilai penilaian dilepas dari kantor bupati, camat, wali nagari hingga korong, menurut Staf Ahli Gubernur Sumbar itu. Penjahat jelas tidak memiliki dokumentasi yang membuktikan kepemilikannya atas tanah tersebut. Selain itu, ada perbedaan pendapat antara klan. Pada saat pemeriksaan, mamak dan keponakan berselisih tentang siapa yang memiliki lahan yang merupakan bagian dari pembangunan jalan tol tersebut. Tidak ada kesepakatan pembagian kekuasaan atas wilayah-

wilayah tersebut, itulah sebabnya hal ini terjadi.

Pembebasan tanah Menurut beberapa ahli, Menurut Sarjita, Setiap upaya untuk mendapatkan lahan dengan membayar ganti rugi kepada pemilik yang sah dikenal sebagai "pembebasan tanah".<sup>6</sup> Gunanegara mendefinisikan pembebasan tanah sebagai proses penyerahan hak secara sukarela atas milik pribadi, tanah dan/atau barang-barang di atasnya, demi kesejahteraan umum.<sup>7</sup> Boedi Harsono menyatakan bahwa Perolehan tanah adalah proses hukum yang melibatkan negosiasi harga yang adil dengan pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah dengan imbalan pemilik tanah melepaskan sebagian atau seluruh klaim hukum mereka atas tanah.<sup>8</sup> Menurut Maria SW, Soemardjono, pemerintah melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah untuk membeli tanah untuk prakarsa pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat. Tanah

---

<sup>6</sup> Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah Keppres No. 34 Tahun 2003*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, hal. 43.

<sup>7</sup> Sutanto, *Asas Pengadaan Tanah*, e-journal.uajy.ac.id/, diakses pada tanggal 12 Februari 2023.

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Peaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2009, hal. 7.

juga diperoleh melalui barter, perdagangan, dan cara lain atas kesepakatan bersama.<sup>9</sup>

Dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan “pembebasan tanah” adalah tata cara pengadaan tanah dengan membayar ganti rugi yang adil dan layak kepada pemilik yang sah.

Kemudian, para ahli akan memutuskan apa yang terbaik untuk masyarakat. Van Wijk menerangkan bahwa untuk menjamin kesejahteraan rakyat, pemerintah harus menjunjung tinggi persyaratan hukum masyarakat. Kepentingan negara, masyarakat, dan negara termasuk dalam kepentingan umum, menurut Koentjoro Poerbopranoto. Kepentingan umum diutamakan di atas kepentingan individu, kelompok, dan daerah.<sup>10</sup>

Sekalipun kepentingan publik melebihi kepentingan individu, negara tetap mengakui bahwa kepentingan individu adalah bagian mendasar dari apa yang membuat manusia menjadi manusia. Padahal, kepentingan individu dibatasi demi kepentingan umum. Kepentingan individu tidak didasarkan pada konsep *tribuere ius suum cueque*, melainkan merupakan bagian dari kepentingan umum, serta kepentingan lokal, regional, dan inisiatif pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial warga dalam skala nasional.<sup>11</sup>

Menurut J.J. Rousseau, kepentingan umum terdiri dari kebebasan pribadi yang boleh diatur oleh negara, seperti hak untuk memilih hidup damai, hak ketertiban, dan hak perlindungan hukum. Setiap orang yang tidak mampu menjalankan kepentingan umum sendirian memiliki andil di dalamnya.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Maria Sw, Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi & Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hal. 74.

<sup>10</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintah Demokrasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1956, hal. 37.

<sup>11</sup> Noto Negoro, *Pancasila Falsafah Negara*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1961, hal. 11.

<sup>12</sup> J.J Rousseau, *Kontrak Sosial*, Airlangga, Jakarta, 1986, hal. 13.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, istilah “undang-undang”, “*wetgeving*”, dan “*gesetzgebung*” memiliki dua pengertian teoretis, yaitu:<sup>13</sup> Pertama, legislasi adalah tindakan atau proses pembuatan peraturan negara di tingkat nasional dan lokal; kedua, legislasi adalah setiap aturan negara yang dibuat sebagai konsekuensi dari peraturan yang dibuat di tingkat nasional dan lokal.

Aturan tertulis yang diakui secara umum yang dikembangkan oleh pejabat Dokumen yang telah diadopsi sesuai dengan tata cara yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan disebut sebagai “peraturan perundang-undangan” sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.<sup>14</sup>

Setiap dan semua dalam pandangan Bagir Manan, putusan tertulis yang dibuat, diputuskan, dan dikeluarkan oleh Lembaga dan/atau Pejabat Negara dengan Tugas

Legislatif dalam Prosesnya merupakan undang-undang. Menurutnya, Pembuatan peraturan perundang-undangan serta pelaksanaannya memiliki fungsi yang sangat penting dan strategis sebagai sarana utama penunjang penyelenggaraan pemerintahan.

Teori perundang-undangan bisa Konsep perundang-undangan yang dikenal dengan istilah (*gesetzgebungstheorie*) muncul dari sistem hukum sebagai positivisme hukum yang tersebar di benua Eropa. Tujuan utama pembuatan undang-undang dan peraturan adalah untuk memberikan kepastian dan kejelasan hukum dalam proses penyelenggaraan negara dari segala segi.<sup>15</sup> Kebahagiaan adalah definisi manfaat dalam konteks ini, oleh karena itu adil atau tidaknya suatu aturan bergantung pada bagaimana aturan itu memengaruhi kebahagiaan manusia. Rudolf von Jhering adalah orang yang mempromosikan

---

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 3.

<sup>14</sup> Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>15</sup> Maria Farida , Laporan Kompedium Bidang Perundang-Undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hal. 1.

kemanfaatan ini.<sup>16</sup> Tujuan dan hasil hukum yakni tujuan utama dari prinsip teori ini. Maka isi dari hukum ialah ketentuan tentang peraturan mewujudkan kesejahteraan negara khususnya masyarakat yang akan dibebaskan tanahnya. Prinsip kemanfaatan menguraikan dalam cara diantaranya :

1. Penentuan ukuran dari besarnya ganti kerugian yang rasional, sejauh mana rasional ukuran besarnya ganti kerugian yang ditentukan sehingga menjadi bermanfaat bagi pemegang hak atas tanah dalam proyek.
2. Kriteriaan kepentingan umum, menguji sejauh mana proyek memberikan manfaat bagi warga termasuk pemegang hak atas tanah tanpa adanya pihak merasa dirugikan, serta tidak menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Dalam proses pelaksanaan pembebasan tanah masyarakat, panitia yang bertugas untuk memperoleh tanah harus

menegosiasikan harga yang wajar dengan pemilik properti berdasarkan informasi tentang keadaan ekonomi lokal dan nilai pasar dari produk, vegetasi, dan/atau tanah yang bersangkutan. Panitia harus mengikuti standar yang ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanian setempat ketika memilih berapa banyak yang harus dibayar untuk bangunan dan tanaman, termasuk dengan mempertimbangkan lokasi dan aspek strategis lainnya yang dapat mempengaruhi nilai properti. Saat menghitung total keseluruhan, harus mengikuti pedoman ini sehingga memperhitungkan bangunan dan area sekitarnya. Pasal 6 ayat (2) c Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975) menyatakan bahwa hanya mereka yang berhak menuntut tanah itu sendiri yang berhak mendapat ganti kerugian dalam hal tanggungan atas harta itu. Poin-poin berikut harus dipertimbangkan saat membahas kompensasi, sebagai berikut:

---

<sup>16</sup>  
<https://www.aksarahukum.com/2021/12/teor>

<i-utilitarianisme-kemanfaatan.html>, diakses pada tanggal 26 Mei 2023, pukul 11.31 Wib

1. Dengan memperhitungkan Nilai Jual Tanah untuk Barang Pajak dan Bangunan (NJOP) selama tahun sebelumnya, maka nilai tanah didasarkan pada nilai riil atau aktual.
2. Unsur-unsur berikut ini berdampak pada harga tanah: (a) letak/letak tanah; (b) jenis hak atas tanah; (c) status penguasaan tanah; (d) peruntukan lahan; (e) kesesuaian penggunaan lahan yang direncanakan secara spasial; (f) infrastruktur yang tersedia; (g) sarana dan utilitas; (h) lingkungan.
3. Taksiran nilai bangunan, tanaman, atau benda lain yang berhubungan dengan tanah.

Oleh karena itu, komposisi panitia menentukan terjadi atau tidaknya kebocoran saat pembelian tanah. Mempertahankan rasa hormat terhadap kebebasan individu, bagaimanapun, sangat penting. Panitia yang bertugas menetapkan nilai properti akan bertemu dengan semua pihak yang berkepentingan sebelum mencapai kesimpulan. Debitur dan agen yang tepat harus

menegosiasikan harga secara langsung.

Harapan penulis adalah ini akan mengarah pada tindakan yang tidak egois dan solusi yang lebih kreatif untuk kebaikan semua orang. Bagaimana, misalnya, kompensasi yang diperoleh untuk pembelian tanah di tempat lain hanya dapat digunakan untuk pembelian tanah, padahal tanah adalah dasar keberadaan manusia dan memiliki nilai ekonomi? Karena hak dan status hukum pemegang hak adalah salah satu hak yang paling esensial, mereka harus dilindungi.

Penelitian terhadap contoh kasus pembebasan tanah pada tanah ulayat yang akan dibangun jalan tol tersebut yang telah dijelaskan merujuk pada adanya permasalahan norma yakni kekosongan norma adalah keadaan dimana ketiadaan norma hukum dalam ketentuan suatu hal. Namun dalam permasalahan ini tidak mengartikan bahwa mengenai hal pengadaan tanah demi kepentingan umum tidak memiliki sama sekali norma hukum yang berlaku akan tetapi terdapat kekurangan pada satu hal yang menyebabkan kekosongan

hukum yakni ketentuan mengenai Pengklasifikasian dan Penetapan harga/nilai tanah.

Perlu adanya satu ketentuan perundang-undangan khusus yang memuat hal-hal penetapan penilaian harga tanah ulayat/individu yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum dengan kesesuaian kebutuhan pemegang hak tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum tersebut akan tetapi tidak bersifat memeras pemerintah pula sebagai penyelenggara pembangunan kepentingan umum tersebut dan pula tidak merugikan masyarakat sebagai pemegang hak.

Ketentuan-ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak memuat hal lebih lanjut mengenai ketegasan nilai/ harga tanah yang bertujuan untuk memudahkan hasil pemusyawarahan antara pemegang hak dan pemerintahan. Yang dimana bila sudah ditetapkan nilai/ harga

tanah untuk suatu wilayah yang disesuaikan dengan klasifikasi untuk menentukan tinggi dan/atau rendahnya harga tanah tersebut yang dapat disertai dengan pemberkasan lanjutan atau administrasi yang harus ditempuh untuk pembuktian kesesuaian harga/nilai tanah tersebut.

Dengan demikian dapat mewujudkan transparansi terhadap penentuan nilai kepada pemegang hak, memberikan kejelasan hukum terhadap masyarakat mengenai penetapan tinggi atau rendahnya penilaian harga tanah. Yang selama ini penilaian hanya ditentukan sepihak oleh pemerintah lalu dimusyawarahkan dengan masyarakat maka apabila adanya ketentuan hukum yang memuat secara jelas dan tegas nilai/ harga tanah untuk suatu wilayah yang disesuaikan dengan klasifikasi akan tercipta transparansi yang tidak dapat dielakkan dan diharapkan dapat mempermudah jalannya musyawarah antar pihak untuk mendapatkan hasil yang mufakat.

Peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan tentang penetapan nilai/harga tanah wajib

memiliki klasifikasi yang disesuaikan dengan kondisi fisik maupun non fisik tanah tersebut.

Fisik diartikan sebagai luas, kestrategisan tempat dan non fisik ialah kegunaan bagi individu/masyarakat hukum adat seperti wilayah merupakan tempat bercocok tanam yang merupakan tanah subur dan/atau telah dibangun suatu sistem yang menghasilkan untuk pemegang hak tanah tersebut. Hal-hal itu harus menjadi pertimbangan dalam penetapan harga agar terciptanya rasa adil untuk pemegang hak tanah. Antar pihak wajib untuk mengikuti segala prosedur dengan baik agar tidak adanya kerugian satu dengan yang lainnya.

### **B. Prinsip Keadilan Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah Masyarakat Untuk Kepentingan Umum**

Aristoteles menetapkan dua jenis keadilan. Yang pertama adalah keadilan distributif, atau *justicia*

distributiva, yaitu suatu jenis keadilan yang mendistribusikan sesuatu kepada orang-orang sesuai dengan haknya atau sesuai dengan layanan yang diberikannya. Kedua, terlepas dari jasa individu masing-masing anggota, mereka semua mendapatkan keadilan kumulatif (*justicia cumulativa*).<sup>17</sup> Konsepsi Plato tentang keadilan berada di luar pemahaman orang kebanyakan. Pergeseran dalam masyarakat adalah penyebab ketidakadilan. Jenis keadilan Platonis meliputi yang berikut:<sup>18</sup>

1. Keadilan Moral, yaitu suatu perbuatan dapat dianggap wajar secara moral jika telah dapat menerapkan hak dan kewajiban secara adil dan seimbang;
2. Keadilan prosedural, yaitu ketika seseorang mengikuti prosedur yang ditentukan dan melakukan tindakan yang adil.

Prinsip dasar keadilan, dalam pandangan Rawls, adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dalam situasi alamiahnya. Dia

---

<sup>17</sup> Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia: Analisis Tentang Perkawinan di Bawah Umur*, Kencana Prenada Grup, Jakarta, 2018, hal. 89

<sup>18</sup> Amran, Suadi, *Filsafat Keadilan Biological Justice Dan Praktiknya Dalam Putusan Hakim*, Kencana, Jakarta, 2020, hal. 56

percaya bahwa rasa keadilan siapa pun, terutama yang lemah, dapat dikesampingkan atau diganggu oleh kepentingan masyarakat yang lebih besar.

Penulis menarik kesimpulan bahwa konsep keadilan merupakan landasan untuk menghitung balas jasa yang layak bagi pemilik tanah dan pihak lain yang haknya dicabut atau dilepaskan untuk kepentingan umum. Konsensus para ahli membawa mereka pada keputusan ini. Ketika ganti rugi dibayarkan, konsep keadilan diterapkan dengan lebih jelas, yang menunjukkan bahwa masyarakat akan menghindari kejatuhan lebih jauh ke dalam keputusasaan ekonomi atau, paling tidak, dapat memulihkan keadaan sosial ekonomi yang adil. Konsep keadilan harus diterapkan kepada mereka yang membutuhkan tanah agar mereka memperoleh harta sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan mendapatkan perlindungan hukum. Masyarakat yang terkena dampak konstruksi harus dibayar dengan cara yang mempertimbangkan stabilitas keuangan mereka seperti sebelum

dimulainya proyek. Mereka yang membutuhkan tanah kemudian harus memperolehnya secara legal sesuai dengan pedoman yang ditetapkan. Sementara itu, baik yang membutuhkan tanah maupun yang telah memperoleh atau dicabut asetnya harus menikmati hasil pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Pemilik tanah juga berhak atas kompensasi dalam bentuk tanah baru atau bantuan relokasi untuk memastikan bahwa situasi ekonomi mereka tidak memburuk akibat pencabutan atau penjualan properti. Ekosistem lokal dapat memperoleh keuntungan dari proyek pembebasan lahan yang mengarah pada pembangunan.

Telah tertera bahwa prinsip keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tercantum pada Peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terdapat pada Pasal 2 huruf (b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah. Dalam hal penelitian ini yang telah dijelaskan merujuk pada adanya permasalahan norma yakni kekosongan norma adalah keadaan dimana ketiadaan norma hukum

dalam ketentuan suatu hal. Namun dalam permasalahan ini tidak mengartikan bahwa mengenai hal pengadaan tanah demi kepentingan umum tidak memiliki sama sekali norma hukum yang berlaku akan tetapi terdapat kekurangan pada satu hal yang menyebabkan kekosongan hukum yakni ketentuan mengenai Pengklasifikasian dan Penetapan harga/nilai tanah.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diperlukan pembentukan ketentuan perundang-undangan khusus yang memuat hal-hal mengenai penetapan penilaian harga tanah ulayat/individu yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum dengan prinsip keadilan yakni tidak merugikan antar pihak diantara pemegang kuasa tanah (individu/masyarakat hukum adat) dan pemerintah (penyelenggara kepentingan umum)

Demi tercapainya prinsip keadilan dalam pengadaan tanah demi kepentingan umum seyogyanya dibentuk ketentuan hukum yang memuat penetapan nilai/ harga yang disesuaikan dengan kualifikasi yang

ada dan ditetapkan suatu sanksi untuk pihak yang tidak melaksanakan kesesuaian penetapan harga yang telah ditentukan. Dengan adanya pembentukan norma baru mengenai penetapan harga/ nilai tanah untuk kepentingan umum diharapkan pelaksanaannya dapat mencapai prinsip keadilan oleh antar pihak.

Terhambatnya proses dalam pembebasan tanah dalam contoh kasus yang penulis cantumkan mengenai pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru, dikarenakan jarang adanya partisipasi warga atau masyarakat sekitar. Yang mana prinsip keadilan ini harus memenuhi aspek hak dan kewajiban bagi masyarakat, terdapat pada Pasal 18B ayat (2): Negara menghormati serta mengakui keakuran masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup yang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Proses pembebasan tanah masyarakat yang meliputi tanah milik adat harus memperoleh kesepakatan dengan masyarakat hukum adat

dengan cara-cara yang layak dan bermartabat. Pelepasan tanah milik adat harus diselesaikan secara tuntas agar tidak menimbulkan gugatan di kemudian hari dari pihak lain yang mengatasnamakan masyarakat hukum adat.

Selanjutnya proses keadilan harus memenuhi aspek kewajiban masyarakat yang diatur dalam Pasal 28J ayat 2, “setiap warga wajib patuh pada peraturan yang ditetapkan dari Undang-undang dengan tujuan menjamin pengakuan serta penghormatan kebebasan orang lain dan dapat tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat”. Maksud dari pasal tersebut ialah kebebasan berpendapat di muka umum untuk menyampaikan gagasan dan pendapat yang dilakukan dengan bertanggung jawab dan secara bebas sesuai dengan peraturan tanpa menyebabkan terjadinya perselisihan dalam kehidupan warga negara.

Serta, dalam pelaksanaan pembebasan tanah harus berpaku pada ketentuan turunan ataupun pokoknya yang secara prinsip

menekankan penghormatan penuh hak-hak dari masyarakat secara transparan dan lengkap tanpa ada yang dirahasiakan.

Dengan munculnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 belum menjamin keadilan dalam proses pembebasan tanah. Seharusnya dalam proses pembebasan tanah masyarakat harus ikut andil serta dalam proses tersebut dengan melalui informasi, keterbukaan, dan musyawarah serta memberikan warga untuk ikut serta dalam berpartisipasi proses pembebasan tanah melalui prinsip keterbukaan dan keikutsertaan.

Pada Pasal 19 Kepress No. 55 Tahun 1993 yakni Pantia dalam pembebasan tanah memberi keputusan bentuk dan besarnya ganti rugi dengan memperhatikan keinginan, saran, votting, dan pertimbangan yang berlangsung dalam msuyawarah. Serta dalam Pasal 9 ayat (1) Perpres No. 65 Tahun 2006, musyawarah dilakukan oleh pihak yang bersangkutan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di tempat yang telah ditentukan bersama dalam rangka

untuk memperoleh kesepakatan mengenai lokasi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan besarnya ganti rugi.

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain kaitan dengan tanah bersama PPT, dan instansi Pemerintah atau Pemerintah daerah yang memerlukan tanah, agar tidak menimbulkan konflik dan cemberuan sosial yang mana dikhawatirkan ganti ruginya tidak sama dengan warga yang lain. Jika tanah hak ulayat dikuasai warga hukum adat, maka ganti kerugiannya diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat sekitar.

Ganti rugi tersebut diserahkan langsung kepada pemilik hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau kepada nadzir. Apabila terjadi perbedaan pendapat atau ketidaksetujuan dalam proses pembebasan tanah pembangunan jalan tol Padang-Pekanbaru, salah satu atau kedua belah pihak dapat mengajukan

gugatan di Pengadilan Negeri untuk sengketa perdata atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk sengketa tata usaha negara, atau para pihak dapat bersepakat untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

Litigasi adalah proses membawa masalah ke pengadilan untuk menyelesaikannya. Kedua, mencari cara lain penyelesaian sengketa selain ke pengadilan. Prosedur penyelesaian sengketa alternatif (mufakat) yang tidak melibatkan hakim atau dewan juri.

Dari contoh kasus tersebut di atas maksud dari kepentingan umum itu oleh pejabat dibuat untuk apa? Bahwa arti kepentingan umum yakni dipergunakan untuk kepentingan masyarakat bukan semata-mata hanya kepentingan pribadi. Jadi lahan yang akan dibebaskan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat dalam pembangunan tersebut bukan dibuat perumahan dan mall yang semata-mata untuk kepentingan pribadi atau oleh orang-orang tertentu. Pasal 5 Perpres No. 36 Tahun 2005 diartikan dengan "kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat".

Selanjutnya Pasal 5 Perpres ini menentukan ada 21 (dua puluh satu) kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah, meliputi: 1) Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/ air bersih saluran pembuangan air dan sanitasi; 2) Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan peng- airan lainnya; 3) Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; 4) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; 5) Peribadatan; 6) Pendidikan atau sekolah; 7) Pasar umum; 8) Fasilitas pemakaman umum; 9) Fasilitas keselamatan umum; 10) Pos dan telekomunikasi; 11) Sarana olah raga; 12) Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukung lainnya; 13) Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing perserikatan bangsa-bangsa dan atau lembaga internasional dibawah naungan perserikatan bangsa-bangsa; 14) Fasilitas tentara nasional Indonesia dan Kepolisian Negara

Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; 15) Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; 16) Rumah susun sederhana; 17) Tempat pembuangan sampah; 18) Cagar alam dan cagar budaya; 19) Pertamanan; 20) Panti sosial; 21) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

### **KESIMPULAN**

Proses untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum memiliki beberapa kendala yakni hasil musyawarah yang tidak mudah didapatkan oleh kedua belah pihak merupakan permasalahan yang diakibatkan oleh adanya kekurangan suatu unsur norma hukum yang belum ditetapkan yakni mengenai penetapan penilaian harga tanah yang disesuaikan, lalu kurangnya transparansi antar pihak dengan norma yang berlaku mengenai penetapan penilaian harga tanah.

Sistem administrasi yang tidak mumpuni pula menjadi penghambat dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Pasal 6 Ayat (2) C Undang-Undang Pokok Agraria (Permendagri No. 15 Tahun

1975), orang yang memiliki hak atas tanah, bangunan, atau aset lain di atas tanah juga berhak atas imbalan uang. Nilai tanah, yang memperhitungkan properti itu sendiri dan setiap bangunan atau tumbuh-tumbuhan di atasnya, diselesaikan melalui negosiasi antara pembeli dan penjual. Kesepakatan harga juga harus dicapai secara langsung antara badan pemerintah yang meminta dan penerima. Penerapan prinsip keadilan yang harus dilakukan oleh Pejabat pelaksana dalam pembebasan tanah masyarakat harus mengikut sertakan masyarakat andil berpartisipasi proses pembebasan tanah melalui prinsip keterbukaan dan keikutsertaan musyawarah melalui informasi.

#### **Daftar Pustaka Buku**

- AA. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 291.
- Amran, Suadi, *Filsafat Keadilan Biological Justice Dan Praktiknya Dalam Putusan Hakim*, Kencana, Jakarta, 2020, hal. 56
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 3.
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, (selanjutnya disingkat Bernhard I), hal. 1.
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2011, hal. 131.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Peaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2009, hal. 7.
- H. Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 28.
- J.J Rousseau, *Kontrak Sosial*, Airlangga, Jakarta, 1986, hal. 13.
- Koentjoro Poerbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintah Demokrasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1956, hal. 37.
- Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia: Analisis Tentang Perkawinan di Bawah Umur*, Kencana

Prenada Grup, Jakarta, 2018,  
hal. 89

Pelaksanaan Pembangunan  
Untuk Kepentingan Umum.

Maria Farida , Laporan Kompedium  
Bidang Perundang-Undangan,  
Departemen Hukum dan Hak  
Asasi Manusia RI Badan  
Pembinaan Hukum Nasional  
Pusat Penelitian Dan  
Pengembangan Sistem  
Hukum Nasional, Jakarta,  
2008, hal. 1.

### Internet

<https://www.aksarahukum.com/2021/12/teori-utilitarianisme-kemanfaatan.html>, diakses  
pada tanggal 26 Mei 2023,  
pukul 11.31 Wib

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu  
Perundang-undangan*,  
Kanisius, Yogyakarta, 2007,  
hal. 3.

Sutanto, Asas Pengadaan Tanah, e-  
journal.uajy.ac.id/, diakses pada  
tanggal 12 Februari 2023.

Maria Sw, Soemardjono, *Kebijakan  
Pertanahan, Antara Regulasi  
& Implementasi*, Kompas,  
Jakarta, 2001, hal. 74.

Noto Negoro, *Pancasila Falsafah  
Negara*, Universitas  
Airlangga, Surabaya, 1961,  
hal. 11.

Sarjita, *Masalah Pelaksanaan  
Urusan Pertanahan dalam  
Era Otonomi Daerah Keppres  
No. 34 Tahun 2003*, Tugu  
Jogja, Yogyakarta, 2005, hal.  
43.

### Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No  
12 tahun 2011 tentang  
Pembentukan Peraturan  
Perundang-undangan

Pasal 1 angka 1 Keppres No.55 Tahun  
1993. Pasal 1 angka 3 Perpres  
No.36 Tahun 2005 Tentang  
Pengadaan Tanah Bagi