

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tanah merupakan bagian terpenting di dalam kehidupan manusia. Tanah sendiri merupakan tujuan utama dari seluruh kegiatan yang dibuat oleh manusia. Tanah dapat menjadi sumber kekayaan karena tanah dan kandungannya dapat menghasilkan berbagai sumber pendapatan bagi pemiliknya ataupun mereka yang menguasai.

Di Negara Indonesia sendiri perumusan kebijakan pertanahan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Pengertian “dikuasai” berarti negara mempunyai kekuasaan untuk melakukan peraturan-peraturan yang dapat bermanfaat untuk kehidupan masyarakat. Aturan hukum nasional sendiri sama dengan halnya dengan konstitusi yang terjadi di Negara kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Negara mempunyai kekuasaan dalam menguasai bumi, air, dan kekayaan alam untuk kepentingan rakyat. UUPA yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Aturan hukum politik pertanahan nasional beserta mekanisme penguasaan oleh negara yang selanjutnya disebutkan lebih lanjut didalam Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 UUPA. Penguasaan penyelenggaraan

didalam penggunaan dan penguasaan tanah semestinya tidak boleh menyimpang dari tujuan yang diamanahkan konstitusi.

Tanah memiliki peranan terpenting didalam kehidupan masyarakat, yaitu sebagai prasarana didalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah sebagai tempat tinggal dari sebagian besar umat manusia, selain itu tanah juga menjadi sumber penghidupan manusia yang dapat mencari nafkah dengan usaha pertanian dan juga perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dapat dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia. Tanah dibuat dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, dan juga harus dipelihara kelestariannya.<sup>1</sup>

Tanah merupakan salah satu prasarana kebutuhan yang sangat penting didalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga sulit untuk dipecahkan, mengetahui adanya aturan pembangunan yang ada di Indonesia pada dasarnya menggunakan cara pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan yang berkelanjutan disini merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan,<sup>2</sup> tetapi juga bagi aturan kebijakan pembangunan, yaitu didalam penggunaan, penyediaan, peningkatan kemampuan sumber daya alam dan peningkatan tarif ekonomi, perlu mengingat tentang pentingnya pelestarian manfaat lingkungan hidup, persamaan derajat antar generasi, kesadaran tentang hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan kepada pembangunan yang tidak bertanggung jawab

---

<sup>1</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 1.

<sup>2</sup> Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 1.

dan merugikan terhadap lingkungan dan juga kewajiban untuk ikut dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan pada setiap warga masyarakat.<sup>3</sup>

Pengambilan tanah-tanah masyarakat untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggara kepentingan umum dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu:<sup>4</sup>

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah);
2. Pencabutan hak atas tanah;
3. Perolehan tanah secara langsung (jual-beli, tukar-menukar, atau secara sukarela).

Cara yang bisa digunakan untuk memperoleh hak atas tanah bergantung pada status tanah yang tersedia, yaitu Tanah Negara atau Tanah Hak. Tanah yang berstatus Tanah Negara, tata cara yang bisa digunakan dengan cara permohonan hak. Status Tanah Hak (hak-hak primer), tata cara yang bisa dipergunakan untuk memperoleh tanah tersebut adalah dengan cara pemindahan hak, yaitu dengan cara jual-beli tanah, hibah, tukar-menukar.

Menurut Pasal 16 UUPA di atur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara. Hak yang paling utama yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Sewa, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan. Hak yang tidak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

---

<sup>3</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 18.

<sup>4</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hlm. 14.

Pengadaan tanah di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan ganti kerugian maupun berdasarkan pada putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap Instansi yang membutuhkan tanah, dengan mengikutsertakan mengampu kepentingan seperti pemuka adat dan tokoh agama yaitu orang atau pihak yang mempunyai kepentingan atas objek pelepasan tanah tersebut. Penyelenggara pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat pantas memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan maupun kepentingan masyarakat, yang diatur didalam Pasal 2 huruf (c) UU Pengadaan Tanah, bahwa pengadaan tanah harus memberikan manfaat secara seimbang, secara luas, dan juga sejalan dengan kepentingan masyarakat itu sendiri sesuai dengan asas keselarasan dan asas kemanfaatan.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagaimana yang sudah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana sudah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang seharusnya sama dengan prosedurnya. Memberikan suatu asas hukum bagi pemerintah agar dapat mengatasi berbagai macam persoalan pertanahan jika pemerintah melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum, dan memberikan perlindungan terhadap warga yang memiliki pemegang hak atas tanah tentang kemungkinan apabila ada tindakan yang berkuasa dari penguasa dengan alasan kepentingan umum dan menanggapi peran tanah dalam kehidupan manusia.<sup>5</sup>

Konsinyasi bertindak atas warga yang berkeberatan dengan adanya ganti kerugian sesuai hasil musyawarah. Konsinyasi sendiri bukan berarti mengambil hak atas tanah, tetapi adanya ganti rugi dengan cara setelah musyawarah terlebih dahulu yang bertujuan untuk menentukan bentuk atau besarnya ganti rugi secara musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung. Pihak-pihak yang tidak sepakat dengan cara hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung tersebut, ganti rugi akan dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti rugi pada pengadilan diatur dalam Pasal 42 UU Pengadaan Tanah, juga dapat dilakukan kepada pihak yang berhak menerima ganti rugi dan tidak dapat diketahui keberadaan atau obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti rugi sedang dalam obyek perkara di Pengadilan atau masih dipersengketakan siapa pemiliknya atau diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjamin jaminan bank.

---

<sup>5</sup> Abdurrachman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Adiya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 79.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Apa *ratio legis* ketentuan Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Apakah metode konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan?

## 1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis *ratio legis* ketentuan Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Untuk menganalisis metode Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan.

## 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah merupakan suatu indikasi bahwa suatu penelitian itu berguna atau tidak, mempunyai arti atau tidak, bernilai atau tidak. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis menghendaki manfaat penelitian sebagai berikut :

### 1.4.1. Manfaat Teoritis

Memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang Konsinyasi terhadap ganti rugi

dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, dan pada ilmu kenotariatan pada khususnya.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

1. Bagi Masyarakat, untuk memberikan kontribusi wawasan kepada masyarakat, dan juga memberikan kesadaran akan kelestarian lingkungan dalam hubungannya dengan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
2. Bagi Pengembang, untuk menyadari pentingnya syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
3. Bagi Pemerintah, untuk menyempurnakan dan mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijaksanaan yang telah dibuat dalam bidang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, dan melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian di bidang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

#### **1.5. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis yang membahas Konsinyasi terhadap ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari sekian banyak pencarian judul penelitian yang serupa dan juga peneliti mencari alat ukur untuk mengukur orisinalitas penelitian. Peneliti menemukan beberapa judul yang serupa dan alat ukur yang dipakai oleh peneliti berasal dari Estelle Phillips.

Berikut ini dikemukakan pendapat Estelle Phillips mengenai ukuran orisinalitas penelitian yang meliputi :<sup>6</sup>

1. *Saying something nobody has said before ;*
2. *Carrying out empirical work that hasn't been done made before;*
3. *Making a synthesis that hasn't been made before;*
4. *Using already know material but with a new interpretation;*
5. *Trying out something in this country that has previously only been done in other countries;*
6. *Taking a particular technique and applying it in a new area;*
7. *Bringing new evidence to bear on an old issue;*
8. *Being cross-diciplinary and using different methodologies;*
9. *Taking someone else's ideas and reinterpreting them in a way no one else has;*
10. *Looking at areas that people in your discipline haven't looked at before;*
11. *Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before;*
12. *Looking at existing knowledge and testing it;*
13. *Playing with words. Putting thing together in ways other haven't.*

Pendapat Estelle Phillips tersebut diterjemahkan bebas sebagai berikut :

1. Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya;
2. Menyesuaikan pekerjaan empiris yang belum terselesaikan sebelumnya;
3. Membuat sintesa yang tidak pernah dibuat sebelumnya;
4. Menggunakan materi yang sama namun dengan pendekatan lain;
5. Mencoba sesuatu di Negara-negaranya terhadap sesuatu yang telah diterapkan di Negara lain;
6. Mengambil teknik tertentu dan menerapkannya di bidang baru;
7. Menggunakan bukti baru untuk menyelesaikan masalah lama;
8. Menjada ilmu interdisipliner dan menggunakan metodologi yang berbeda dengan metodologi sebelumnya;
9. Mengambil gagasan orang lain dan menafsirkannya kembali dengan cara yang berbeda;
10. Menunjukkan sesuatu yang baru dari disiplin ilmu si peneliti yang belum pernah ditunjukkan oleh peneliti sebelumnya;
11. Menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya;
12. Melihat pengetahuan yang ada saat ini dan mengujinya;
13. Menjelaskan / menguraikan kata-kata. Kata-kata yang diuraikan tersebut kemudian disusun dengan cara lain yang belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

---

<sup>6</sup> Estelle Philips dalam Rusdianto S, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus atau Sementara*, Desertasi, Program Studi Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2016.



Berdasarkan pendapat Estelle Phillips mengenai ukuran orisinalitas penelitian, maka peneliti akan menguraikan secara garis besar dari beberapa penelitian yang telah ada mengenai Konsinyasi terhadap ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan.

1. Tesis Wahyu Candra Alam<sup>7</sup> yang berjudul “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar Dan Penetapan Ganti Kerugiannya”, meneliti Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan luas kurang dari satu Hektar di Kota Tangerang dan Bagaimana penetapan ganti kerugiannya terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan luas kurang dari satu Hektar di Kota Tangerang. Penulisan Wahyu Candra Alam berbeda dengan penulisan yang ditulis oleh penulis, perbedaanya terletak pada pelaksanaan ganti rugi. Dalam hal ini penulis menganalisis *ratio legis* ketentuan konsinyasi ganti rugi pengadaan tanah, sedangkan Wahyu Candra Alam membahas pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan luas kurang dari satu Hektar. Apabila dikaitkan dengan parameter originalitas berdasarkan Estelle Phillips, maka penulisan ini menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya.

---

<sup>7</sup> Wahyu Candra Alam, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar Dan Penetapan Ganti Kerugiannya*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.

2. Tesis Rika Fitriani<sup>8</sup> yang berjudul “Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA”, meneliti Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan Bagaimanakah perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Penulisan Rika Fitriani berbeda dengan penulisan yang ditulis oleh penulis, perbedaannya terletak pada perlindungan hukumnya. Dalam hal ini penulis menganalisis metode konsinyasi ganti rugi apakah telah sesuai dengan prinsip keadilan, sedangkan Rika Fitriani membahas tentang perlindungan hukumnya bagi masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila dikaitkan dengan parameter originalitas berdasarkan Estelle Phillips, maka penulisan ini menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya.
3. Meilya Normawaty Simanjuntak<sup>9</sup>, yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, meneliti Bagaimanakah menghindari terjadinya konflik antara pihak yang berhak

---

<sup>8</sup> Rika Fitriani, *Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2018

<sup>9</sup> Meilya Normawaty Simanjuntak, *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015.

atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan Bagaimana perlindungan hukum dalam hal ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penulisan Meilya Normawaty Simanjuntak berbeda dengan penulisan yang ditulis oleh penulis, perbedaannya terletak pada cara mengatasi atau menghindari terjadinya konflik dan perlindungan hukumnya. Dalam hal ini penulis menganalisis metode konsinyasi ganti rugi apakah telah sesuai dengan prinsip keadilan, sedangkan Meilya Normawaty Simanjuntak membahas tentang Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Apabila dikaitkan dengan parameter originalitas berdasarkan Estelle Phillips, maka penulisan ini menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya.

PRO PATRIA


SURABAYA

Tabel Perbandingan Orisinalitas

No	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Afiliasi	Tahun Penelitian	Rumusan Masalah	Perbedaan
1	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar Dan Penetapan Ganti Kerugiannya	Wahyu Candra Alam	Universitas Diponegoro Semarang	2010	<p>1. Bagaimanakah pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan luas kurang dari satu Hektar di Kota Tangerang?</p> <p>2. Bagaimana penetapan ganti kerugiannya terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk</p>	<p>1. Apa ratio legis ketentuan Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?</p> <p>2. Apakah metode Konsinyasi ganti rugi dalam</p>

					kepentingan umum dengan luas kurang dari satu Hektar di Kota Tangerang?	pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan?
2	Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam dan Hukum UUPA	Rika Fitriani	Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung	2018	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?</li> <li>2. Bagaimanakah perlindungan hukum</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa ratio legis ketentuan Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?</li> </ol>

					bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum?	2. Apakah metode Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan?
3	Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan	Meilya Normawaty Simanjuntak	Universitas Sumatera Utara Medan	2015	1. Bagaimanakah menghindari teradinya konflik antara pihak yang berhak atas tanah dengan pihak yang	1. Apa ratio legis ketentuan Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah

<p>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum</p>				<p>memerlukan tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum? 2. Bagaimana perlindungan hukum dalam hal ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum?</p>	<p>bagi pembangunan untuk kepentingan umum? 2. Apakah metode Konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan prinsip keadilan?</p>
---	--	--	--	--	--

## 1.6. Tinjauan Pustaka

### 1.6.1. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah tidak memihak. Sehingga keadilan diartikan sebagai suatu perbuatan yang bersifat adil maupun perbuatan yang tidak memihak. Keadilan adalah salah satu dari tujuan hukum selain kemanfaatan dan kepastian hukum. Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini melibatkan hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, kemakmuran dan pendapat.

Menurut Aristoteles bahwa keadilan itu dapat dikualifikasikan menjadi dua bagian, yaitu:<sup>10</sup>

1. Keadilan Distributif (Keadilan Legislatif)

Pada prinsipnya keadilan distributif ini diterapkan dalam pendistribusian kemartabatan, kesejahteraan serta sebagian aset dapat dibagi-bagi pada masyarakat, dan ini semua dapat dibagikan kepada semua bagian masyarakat, baik dalam cara-cara yang seimbang maupun yang tidak seimbang. Keadilan ini akan mengarah pada proporsi, berlawanan dengan disproporsi yang mengkarakteristikan ketidakadilan.

2. Keadilan Korektif (Keadilan Remedial)

Keadilan korektif merupakan konsep yang dipertentangkan dengan keadilan distributif. Ini berdekatan dengan restorasi dan ekuilibrium yang terganggu. Hakim akan berlaku adil pada partisan-partisan, menginvestigasi karakter kerugian yang terjadi, dan akan melakukan pencarian guna menyeimbangkan keadaan-keadaan yang merugikan.

Plato berpendapat tentang keadilan dikenal dengan adanya keadilan individual dan juga keadilan dalam negara. Pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari

---

<sup>10</sup> Herman Bakir dalam Habib Adjie, dkk., *Perlindungan Hukum Terhadap Ramuan Asli Madura Melalui Indikasi Geografis Untuk Meningkatkan Daya Saing Dalam Masyarakat Ekonomi Asean*, Narotama University Press, Surabaya, 2017, hlm. 35.



keadilan itu dalam negara. Plato berpendapat<sup>11</sup>: “*let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller*”. Meskipun Plato berpendapat demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual itu identik dengan keadilan dalam negara. Tetapi Plato melihat bahwa keadilan terjadi adanya penyesuaian yang memberi tempat yang seimbang terhadap bagian yang membangun suatu masyarakat. Keadilan terjadi didalam suatu masyarakat apabila setiap anggota melaksanakan secara baik menurut keahlian fungsi yang sesuai maupun selaras bagi masyarakat.

Beberapa teori tentang keadilan seperti yang dikemukakan oleh Stammler, Radbruch dan Kelsen mementingkan keadilan sebagai tujuan hukum. Dapat disimpulkan bahwa hukum yang menciptakan keadilan itu dan sepenuhnya diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak adanya hukum hidup manusia akan menjadi tidak teratur dan akan kehilangan kemungkinan untuk tumbuh secara manusiawi.

Teori keadilan John Rawls, berpendapat bahwa keadilan merupakan kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat melepaskan atau menggugat rasa keadilan, terutama masyarakat lemah yang mencari keadilan.<sup>12</sup>

Nilai Keadilan di dalam Pancasila merupakan dasar dari filsafat Negara, Pancasila bukan hanya merupakan sumber dari peraturan PerUndang-

---

<sup>11</sup>The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, Sumber Sukses, Yogyakarta, 2002, hlm. 22.

<sup>12</sup> Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, 2009, hlm. 139.

Undangan, melainkan juga berasal dari moralitas terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Sila ke-2 yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” merupakan sumber nilai moral terhadap kehidupan, kebangsaan dan kenegaraan. Nilai-nilai Pancasila bersifat obyektif karena sesuai dengan kenyataan dan bersifat umum. Sedangkan sifat subyektif terjadi karena hasil pemikiran bangsa Indonesia.

### 1.6.2. Konsep Ganti Rugi

Ganti kerugian merupakan hal yang paling penting didalam proses pengadaan tanah. Ganti rugi sendiri merupakan penggantian berupa uang atau barang lain kepada seseorang yang merasa dirugikan karena harta miliknya diambil dan dipakai untuk kepentingan orang banyak.

Menurut Agus Yudha Hernoko, menyatakan bahwa:

“Ganti rugi merupakan upaya untuk memulihkan kerugian. Kerugian sendiri yang berarti berkurangnya harta kekayaan pihak satu atau pihak yang dirugikan, yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar norma baik karena wanprestasi atau melanggar hukum oleh pihak lain atau pihak yang merugikan”.<sup>13</sup>

Pihak yang dapat menerima ganti kerugian bertanggung jawab terhadap kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diberikan. Pihak yang melanggar hal tersebut, akan dikenai hukuman pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan R. Subekti, menyatakan bahwa:

“Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan

---

<sup>13</sup> Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perikatan*, Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hlm. 87.

(*konsten*), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (*schaden*), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (*interessen*), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berhutang tidak lalai (*winstderving*)”.<sup>14</sup>

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi:

1. tanah;
2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;
4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
6. kerugian lain yang dapat dinilai. (Yang dimaksud dengan “kerugian lain yang dapat dinilai” adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa).

Dasar Perhitungan Besarnya Ganti Kerugian didasarkan atas :

1. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
2. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
3. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Besarnya nilai Ganti Kerugian bersumber pada hasil penilaian. Penilaian diberikan kepada Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian terhadap Lembaga Pertanahan dengan adanya berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

---

<sup>14</sup> R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 1985, hlm. 148.

### 1.6.3. Teori Kepentingan Umum

Kepentingan Umum dapat dikatakan untuk kebutuhan, keperluan, dan kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun pernyataan tersebut terlalu umum.<sup>15</sup>

Kepentingan umum merupakan kepentingan yang berhubungan dengan seluruh masyarakat, tidak melihat golongan, suku, agama serta status sosial dan sebagainya. Kepentingan tersebut berkaitan dengan hajat hidup semua orang baik yang hidup ataupun yang sudah meninggal. Dimaksud meninggal karena seseorang yang telah meninggal juga masih membutuhkan tempat pemakaman.

Menurut pendapat Supratman, R., kepentingan umum, yaitu:

“Pada hakekatnya pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk kepentingan sebagian besar masyarakat. Manfaat yang lebih besar tersebut tidak seharusnya dikalahkan oleh kepentingan dari sebagian masyarakat, karena kerugian yang timbul sebagai akibat dari tidak terlaksanakannya pembangunan untuk kepentingan umum tersebut tidak hanya diderita oleh masyarakat yang terkena langsung saja melainkan juga menjadi beban masyarakat lainnya dari Pemerintahan.”<sup>16</sup>

I Wayan Suandra berpendapat, bahwa kepentingan umum adalah segala kepentingan yang melibatkan kepentingan bangsa, kepentingan negara, kepentingan masyarakat luas dan kepentingan-kepentingan pembangunan yang sifatnya menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *op. cit.*, hlm. 6.

<sup>16</sup> Supratman, R., *Implementasi Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Jakarta, 2005, hlm. 5.

<sup>17</sup> I Wayan Suandra, *Masalah Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Adhya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 76.

Kepentingan umum sebenarnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
2. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;
3. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
4. Ada kelayakan ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.<sup>18</sup>

Kepentingan umum dapat dikatakan sebagai kepentingan umum jika peruntukan dan manfaatnya dirasakan oleh masyarakat secara langsung, termasuk oleh pemilik tanah sebelumnya.

### **1.7. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah, oleh karena itu dalam penulisan hukum dalam bentuk tesis ini digunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

#### **1.7.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian pada penelitian hukum ini adalah penelitian hukum secara normatif (*Normative Legal Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, konsep hukum, dan teori hukum untuk diterapkan terhadap suatu permasalahan tertentu.

---

<sup>18</sup> Wignjosoebroto, Soetandyo, *Pembebasan Tanah*, Suara Pembaharuan, Jakarta, 1991, hlm. 19.

### 1.7.2. Pendekatan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga metode pendekatan masalah yaitu, diantaranya pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.

#### 1.7.2.1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di tangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu hukum yang telah dihadapi.<sup>19</sup> Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya undang-undang tersebut.

#### 1.7.2.2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm 133.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 136.

Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapinya.

### **1.7.2.3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)**

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

### **1.7.3. Sumber Bahan Hukum**

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan sumber bahan hukum, diantaranya :

#### **1.7.3.1. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritaif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Hukum Primer yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
5. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 2007, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

#### **1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum. Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah, artikel-artikel, dan tesis.

#### **1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer maupun



sekunder yang berkaitan dengan metode penelitian yang digunakan guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku di perpustakaan kampus dan perpustakaan daerah Kota Surabaya yang berkaitan dengan isu yang digunakan dan kemudian dilakukan analisis dan dapat disimpulkan.

#### **1.7.5. Analisis Bahan Hukum**

Analisis data kualitatif adalah suatu cara pemikiran yang menghasilkan data-data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan juga perilakunya nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>21</sup>

Sedangkan dalam menarik kesimpulan dari analisis tersebut menggunakan cara berfikir deduktif, yaitu cara berfikir dalam menarik kesimpulan atas faktor-faktor yang bersifat umum, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus, yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

#### **1.8. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada tesis ini, meneliti membagi menjadi empat bagian sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari penelitian mengenai fakta hukum melahirkan isu hukum yang akan diteliti. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mulyani, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 12.

rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan metode penelitian yang digunakan peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian. Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti.

Bab II, pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu tentang *Ratio Legis* ketentuan konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bab III, pembahasan atas rumusan masalah yang kedua yaitu tentang prinsip keadilan dalam metode konsinyasi ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bab IV, penutup yang terdiri dari kesimpulan atas pembahasan dari rumusan masalah pertama dan kedua, kemudian disebutkan saran atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.