

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Regulasi Pengadaan Tanah di Indonesia

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pemerintah menyadari bahwa selama proses pengadaan tanah kerap mengalami keterbatasan regulasi yang memberikan kepastian hukum terhadap proses tersebut. Hal tersebut nampak dalam bagian konsideran UU Pengadaan Tanah bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. UU Pengadaan Tanah disahkan sebagai instrumen hukum yang digunakan dalam proses pengadaan tanah di Indonesia.

Pengadaan Tanah definisikan pada Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah yakni kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengertian pengadaan tanah juga terdapat dalam peraturan pelaksana UU Pengadaan Tanah yakni pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 yakni Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur tentang definisi Pengadaan Tanah Skala Kecil adalah kegiatan menyediakan tanah untuk luasan yang tidak lebih dari 5 (lima) hektar.

2. Objek Pengadaan Tanah

Pasal 1 angka 4 UU Pengadaan Tanah mengacu pada Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Selanjutnya Obyek Pengadaan Tanah juga diatur dan memiliki definisi yang sama dengan UU Pengadaan Tanah pada peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023, dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021.

3. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Tanah merupakan komoditas yang sulit dikendalikan dan memiliki nilai ekonomi yang tinggi, serta memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan. Sengketa mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah seringkali muncul karena ketersediaannya yang terbatas dan fungsinya yang strategis.²¹ Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan faktor penting keberhasilan pembangunan proyek strategis nasional, namun perlu

²¹ Clara Jennifer & Dimas Naufal Abhinaya, 2023, “Penyelesaian Sengketa Tanah Bagi Pemilik Lahan Yang Terdampak Pembangunan Jalan Tol”, *Gorontalo Law Review*, Vol. 6, No. 1, hlm. 144.

diperhatikan asas-asas yang mendasari dan harus ditaati pada proses pengadaan tanah.²²

Asas pengadaan tanah diatur dalam ketentuan Pasal 2 UU Pengadaan Tanah disebutkan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan. Asas-asas tersebutlah yang menjadi landasan proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Asas-asas penyelenggaraan pengadaan tanah di atas, ditemukan definisinya dalam materi penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

a. Asas Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam

²² Supriyadi, 2021, *Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional.*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula), Semarang, hlm. 152.

proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

c. Asas Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Asas Kepastian

Yang dimaksud dengan “asas kepastian” adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

e. Asas Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. Asas Kesepakatan

Yang dimaksud dengan “asas kesepakatan” adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Asas Keikutsertaan

Yang dimaksud dengan “asas keikutsertaan” adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Asas Asas Kesejahteraan

Yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

i. Asas Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan “asas keberlanjutan” adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Asas Keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keselarasan” adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

4. Tujuan Pengadaan Tanah

Tujuan pengadaan tanah dijelaskan dalam Pasal 3 UU Pengadaan Tanah yakni Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Peraturan

Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 2 mengatur Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan: 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; 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; v. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; . kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Pokok-Pokok pengadaan tanah dalam UU Pengadaan Tanah diatur dalam beberapa pasal diantaranya: Pasal 4 ayat (1) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum. Pasal 4 ayat (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum. Pasal 5 mengatur kewajiban yaitu Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 6 mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah. Pasal 8 menyebutkan bahwa Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini. Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dan ayat (2) menegaskan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

5. Tahapan Pengadaan Tanah

Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur penyelenggaraan pengadaan tanah meliputi tahapan sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan

Pasal 14 Ayat (1) instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 15 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur dokumen perencanaan pengadaan tanah.

2. Tahap Persiapan

Pasal 16 hingga Pasal 19 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur tahapan pengajuan penetapan lokasi. Instansi atau lembaga yang membutuhkan tanah dapat mengumumkan rencana pengerjaan konstruksi kepada masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Tahapan ini melibatkan pengumuman lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Selanjutnya, dilakukan pendataan awal terhadap lokasi pengerjaan, termasuk identifikasi awal pihak yang memiliki hak atas tanah dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal ini memiliki batas waktu 30 hari sejak pengumuman rencana pengerjaan. Hasil pendataan awal ini kemudian digunakan sebagai dasar dalam konsultasi publik terkait rencana pengerjaan konstruksi.

3. Tahap Pelaksanaan

Pasal 27 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur tahapan kegiatan pengadaan tanah. Tahapan tersebut meliputi: pertama, inventarisasi dan identifikasi terkait kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Kedua, penilaian besaran ganti kerugian, diikuti dengan proses musyawarah untuk menetapkan nilai ganti kerugian. Ketiga, pelaksanaan pembayaran ganti kerugian serta pemindahan tanah kepada instansi yang membutuhkan. Pasal 28 menjelaskan mengenai kegiatan inventarisasi, yang meliputi penghitungan dan pemetaan bagian-bagian tanah serta pengumpulan informasi mengenai para pemilik hak dan tanah yang menjadi objek pengadaan. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan tanah ini dilakukan dalam waktu 30 hari.

Pasal 29 mengatur kewajiban pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi tanah. Pengumuman ini dilakukan melalui Kelurahan atau kelurahan selama 14 hari. Pasal 31 hingga Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum mengatur mengenai penilaian ganti kerugian. Lembaga pertanahan bertugas menetapkan dan mengumumkan tim penilai yang akan bertanggung jawab dalam proses penilaian. Penilai yang ditunjuk bertanggung jawab atas hasil penilaiannya dan dapat dikenakan sanksi jika terbukti melanggar ketentuan yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 37 hingga Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum mengatur tentang musyawarah penetapan kompensasi kerugian. Proses perundingan mengenai nilai kompensasi dilakukan oleh instansi yang mengelola pertanahan bersama pihak yang memiliki hak atas tanah, dengan jangka waktu 30 hari sejak hasil penaksiran dari penilai disampaikan kepada instansi tersebut.

4. Tahap Penyerahan Hasil

Pasal 48 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum mengatur mengenai penyerahan hasil pengadaan tanah.

Penyerahan dilakukan setelah kompensasi kerugian diserahkan atau disimpan sementara. Pembangunan dapat dimulai setelah penyerahan dan penerimaan hasil pengadaan tanah. Pasal 50 mengatur bahwa Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

Tahapan pengadaan tanah kemudian turut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan pelaksana dari UU Pengadaan Tanah sebagai berikut:

Tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 3 bahwa Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan: a. perencanaan; b. persiapan; c. pelaksanaan; dan d. penyerahan hasil.

Tahap perencanaan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa Setiap Instansi yang Memerlukan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada: a. rencana tata ruang; dan b. prioritas pembangunan yang tercantum dalam: 1. rencana pembangunan jangka menengah; 2. rencana strategis; dan/atau 3. rencana kerja pemerintah/Instansi yang Memerlukan Tanah. Pasal 6 ayat (1) mengatur terkait Rencana Pengadaan Tanah sebagaimana

²³ I Komang Bardan, 2018, "Mekanisme Pembebasan Dan Pencabutan Hak Atas Tanah", *Jurnal Belom Bahadat*, Vol. VIII No. 2, 2018, hlm. 4.

dimaksud dalam Pasal 4, disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, paling sedikit memuat: a. maksud dan tujuan rencana pembangunan; b. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; c. prioritas pembangunan nasional/daerah; d. letak tanah; e. luas tanah yang dibutuhkan; f. gambaran umum status tanah; g. perkiraan jangka waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah; h. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; i. perkiraan nilai tanah; j. rencana penganggaran; dan k. preferensi bentuk Ganti Kerugian.

Persiapan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan Pengadaan Tanah setelah menerima dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2). Pasal ayat (2) menyebutkan bahwa Dalam melaksanakan tahapan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 5 (lima) Hari sejak dokumen perencanaan Pengadaan Tanah diterima secara resmi oleh gubernur. Pada tahap persiapan, panitia persiapan melaksanakan 3 hal yakni: sosialisasi pemberitahuan rencana pembangunan, konsultasi publik rencana pembangunan, dan penetapan lokasi rencana pembangunan.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam beberapa kegiatan yakni inventarisasi dan identifikasi, penunjukkan penilai publik, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan besaran dan bentuk ganti kerugian, serta pembayaran ganti kerugian. Pasal 64 mengatur bahwa hasil inventarisasi dan identifikasi berupa Pasal 64 (1) Peta bidang tanah dan

daftar nominatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (3) dan Pasal 61 ayat (2) diumumkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor Kapanewon, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) Hari. Penetapan penilai diatur dalam Pasal 67 yakni: (1) Jasa Penilai diadakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dan ditetapkan oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah. (2) Dalam hal tidak terdapat jasa Penilai dan/atau dalam rangka efisiensi biaya untuk Pengadaan Tanah skala kecil, Instansi yang Memerlukan Tanah dapat menunjuk Penilai Publik atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. (3) Pengadaan jasa Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barangl jasa Pemerintah.

Penilaian ganti kerugian diatur dalam Pasal 68 ayat (1) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: a. tanah; b. Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah; c. bangunan; d. tanaman; e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai. Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian diatur dalam Pasal 71 ayat (1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Apabila ada penolakan hasil musyawarah, maka berdasarkan Pasal 75 disebutkan bahwa: (1) Dalam hal

tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) Hari setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (3). (2) Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya pengajuan keberatan. (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) Hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. (4) Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak permohonan kasasi diterima.

Tahap penyerahan hasil pengadaan tanah diatur dalam Pasal 115 yakni: (1) Ketua pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah disertai data Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 113, dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) Hari sejak Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah. (2) Penyerahan hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa bidang tanah dan dokumen Pengadaan Tanah dengan penandatanganan berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah. (3) Penyerahan hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan secara bertahap dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah untuk pensertipikatan.

(4) Tugas dan tanggung jawab pelaksana Pengadaan Tanah berakhir dengan telah ditandatanganinya berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah secara keseluruhan sebagaimana dimaksud pada ayat (2). (5) Pensertipikatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dilakukan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak penyerahan hasil Pengadaan Tanah.

Selanjutnya beberapa substansi pengaturan mengenai tahapan pengadaan tanah pada UU Pengadaan Tanah kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang²⁴ Konsep *omnibus law* yang mendasari pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja berpengaruh terhadap peraturan pengadaan tanah diharapkan bisa meminimalisir konflik pertanahan akibat tumpang tindihnya regulasi lebih tepat, cepat, dan efisien dari tingkat pusat hingga daerah.²⁵ Undang-undang Cipta kerja merevisi sebanyak 11 pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memberikan kemudahan dalam proses pengadaan tanah.²⁶

Perubahan pasal UU Pengadaan Tanah dalam UU Cipta Kerja yang memudahkan proses pengadaan tanah terutama pada substansi ketentuan

²⁴ Embun Sari, Dkk., 2022, "Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 7, No. 1, hlm. 52.

²⁵ Natanel Lainsamputty, Ronny Soplantila & Yosia Hetharie, 2020, "Omnibus Law Sebagai Strategi Penataan Regulasi Pertanahan", *Jurnal Saniri*, Vo. 1, No. 1, hlm. 35.

²⁶ Cici Mindan Cahyani & Arief Rahman, 2021, "Kajian Yuridis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", *Private Law*, Vol. 1, No. 2, hlm. 248.

mengenai mekanisme ganti kerugian, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pasal tersebut menyatakan bahwa jika tidak ada kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti rugi, tetapi pihak yang berhak tidak mengajukan keberatan dalam waktu 14 hari sesuai Pasal 38 ayat (1), maka pihak tersebut dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti rugi secara hukum.²⁷ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga mengatur mengenai penitipan ganti rugi di pengadilan. Dalam revisi melalui Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat tambahan satu ayat yang mengatur tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti rugi di pengadilan negeri dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.²⁸

Peraturan pelaksana tersebut kemudian turut mengalami beberapa perubahan, yang menjadi penyelarasan antara UU Pengadaan Tanah dan UU Cipta Kerja pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2023 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan pelaksana tersebut lebih sederhana dan efektif untuk mengatur beberapa aspek berikut: 1. Penambahan kriteria pembangunan yang termasuk dalam kategori Kepentingan Umum; 2. Upaya mempercepat proses Pengadaan Tanah, termasuk penyelesaian status kawasan hutan; 3. Percepatan Pengadaan Tanah yang berkaitan dengan tanah kas Kalurahan,

²⁷ Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, 2021, *Peta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, Jakarta, hlm. 3.

²⁸ Cici Mindan Cahyani & Arief Rahman, *Op.Cit.*

tanah wakaf, dan tanah aset; 4. Pelibatan lembaga pertanahan dalam membantu penyusunan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah; 5. Penambahan jangka waktu untuk Penetapan Lokasi; dan 6. Mekanisme penitipan Ganti Kerugian.²⁹

6. Ganti Kerugian Pengadaan Tanah

Bentuk ganti kerugian pengadaan tanah diatur dalam Pasal 36 UU Pengadaan Tanah yakni Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian Ganti Kerugian diatur dalam Pasal 76 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 2021 Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pasal 77 menyebutkan bahwa: (1) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang. (2) Pelaksana Pengadaan Tanah membuat penetapan mengenai bentuk Ganti Kerugian berdasarkan berita acara kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (2).

Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

²⁹ Sirjon Tenong, Mustating Daeng Maroa & Rahmat Setiawan, 2021, “Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021”, *Jurnal Yustisiabel*, Vol. 5, No. 2, hlm. 197.

Umum terhadap beberapa perubahan ketentuan mengenai pemberian ganti kerugian pengadaan tanah diantaranya:

Ketentuan ayat (2) Pasal 76 diubah, sehingga Pasal 76 ayat (2) berbunyi sebagai berikut: Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah.

Di antara ayat (2) dan ayat (3) Pasal 78 disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (2a), sehingga Pasal 78 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 78: (1) Ganti kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf a, diberikan dalam bentuk mata uang Rupiah. (2) Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah berdasarkan validasi dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk. (2a) Validasi oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan kegiatan verifikasi yang meliputi: a. pemeriksaan formal kelengkapan rekapitulasi peta bidang dan daftar nominatif hasil inventarisasi dan identifikasi Satuan Tugas A dan Satuan Tugas B; dan b. pemeriksaan kesesuaian rekapitulasi Pihak yang Berhak dengan bentuk ganti kerugian hasil musyawarah.

7. Pendanaan Pengadaan Tanah

Sumber Pendanaaan Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 52 UU Pengadaan Tanah yakni: (1) Pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (2) Dalam hal Instansi yang memerlukan tanah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus, pendanaan bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. (3) Penugasan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Hak, Kewajiban, dan Peran Serta Masyarakat

Hak, Kewajiban, dan Peran Serta Masyarakat dalam proses Pengadaan Tanah diatur dalam beberapa pasal yakni: mengenai hak diatur dalam Pasal 55 bahwa Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah, Pihak yang Berhak mempunyai hak: a. mengetahui rencana penyelenggaraan Pengadaan Tanah; dan b. memperoleh informasi mengenai Pengadaan Tanah. Kewajiban masyarakat diatur dalam Pasal 56 menyebutkan kewajiban masyarakat yakni Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, setiap orang wajib mematuhi ketentuan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peran serta masyarakat diatur dalam Pasal 57 mengatur bahwa Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, masyarakat

dapat berperan serta, antara lain: a. memberikan masukan secara lisan atau tertulis mengenai Pengadaan Tanah; dan b. memberikan dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah.

B. Tinjauan Tentang Asas Keadilan

Terminologi "*justice*" dalam konteks ilmu hukum diartikan sebagai pembagian yang terus-menerus dan konsisten untuk memberikan hak kepada setiap individu (*The constant and perpetual disposition to render every man his due*). *Black's Law Dictionary* menjelaskan makna keadilan lebih lanjut sebagai "Administrasi hukum yang tepat. Dalam jurisprudensi, keadilan adalah disposisi yang konstan dan berkelanjutan dalam menangani perkara hukum atau sengketa untuk memberikan hak setiap orang".³⁰

Secara harfiah, *justice* merupakan bagian dari nilai (*value*), yang bersifat abstrak, sehingga memiliki berbagai arti dan konotasi. Dalam kaitannya dengan konsep keadilan, kata "*justice*" dapat diartikan sebagai: 1. Kualitas untuk menjadi benar (*righteous*), jujur (*honesty*); 2. Tidak memihak (*impartiality*), representasi yang adil (*fair*) terhadap fakta-fakta; 3. Retribusi sebagai bentuk balas dendam (*vindictive*), hadiah (*reward*), atau hukuman yang sesuai dengan prestasi atau kesalahan; 4. Kualitas untuk menjadi benar (*correct, right*); 5. Alasan yang logis (*sound reason*), kebenaran (*rightfulness*), validitas; 6. Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan apa yang benar (*right*), adil (*just*), atau sesuai dengan hukum (*lawful*).³¹

³⁰ Dian Ferricha, 2010, *Sosiologi Hukum dan Gender*, Banyu Media, Malang, hlm. 187.

³¹ Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 91.

Menurut Satjipto Rahardjo mencatat beberapa definisi atau rumusan tentang keadilan yang telah disampaikan oleh berbagai pemikir, antara lain:³²

1. Menurut Ulpianus Keadilan adalah kehendak yang tetap dan berkelanjutan untuk memberikan kepada setiap orang apa yang seharusnya menjadi haknya (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*);
2. Menurut Aristoteles Keadilan merupakan kebijakan politik yang dasar-dasarnya menjadi landasan peraturan negara, dan peraturan-peraturan ini menjadi ukuran dari apa yang dianggap sebagai hak;
3. Menurut Justinian Keadilan adalah kebijakan yang menghasilkan keadaan di mana setiap orang mendapatkan apa yang menjadi bagiannya;
4. Menurut Herbert Spencer Keadilah yakni Setiap orang bebas menentukan apa yang akan dilakukannya, sepanjang ia tidak mengganggu kebebasan orang lain untuk melakukan hal yang sama;
5. Roscoe Pound melihat keadilan sebagai hasil-hasil konkret yang dapat diberikan kepada masyarakat;
6. Menurut Nelson Mandela Keadilan tidak memiliki makna lain selain persamaan hak individu;

³² Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum.*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 164.

7. Menurut John Salmond Norma-norma keadilan menentukan batas-batas kebebasan individu dalam mengejar kemakmuran pribadi, dan dengan demikian membatasi kebebasan tersebut agar selaras dengan kesejahteraan masyarakat;
8. Menurut Hans Kelsen Keadilan adalah suatu tatanan sosial yang di bawah perlindungannya, pencarian kebenaran dapat berkembang dengan baik.

Keadilan dan hukum memiliki hubungan yang sangat erat, di mana diharapkan hukum dapat mewujudkan keadilan. Namun, jika hukum tidak mencerminkan keadilan, maka tujuan dari hukum itu sendiri tidak akan tercapai. Hal ini menimbulkan pertanyaan: sejauh mana peran keadilan dalam hukum? Apakah hukum harus dipandang sebagai unsur konstitutif atau hanya sebagai unsur regulatif? Jika keadilan dianggap sebagai unsur konstitutif hukum, maka peraturan yang tidak adil bukan hanya merupakan hukum yang buruk, tetapi secara fundamental bukanlah hukum sama sekali: non-hukum. Dalam hal ini, peraturan tersebut tidak mengikat dan tindakan balasan terhadap pelanggaran tidak sah. Sebaliknya, jika keadilan dipandang sebagai unsur regulatif, maka peraturan yang tidak adil tetap dianggap sebagai hukum, meskipun buruk, dan tetap berlaku serta mengikat (meskipun hanya dalam bentuk sanksi eksternal). Oleh karena itu, timbul pertanyaan: apakah cukup bagi suatu peraturan untuk memiliki bentuk yuridis yang tepat agar dapat disebut sebagai hukum (*Richtiges*

Recht/Correct), ataukah peraturan tersebut juga harus sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan (*Gerechtes Recht/Just*).³³

Unsur-unsur yang perlu dipenuhi untuk mencapai keadilan hukum diantaranya: 1. Harus ada peraturan yang mengatur cara memperlakukan individu dalam situasi-situasi tertentu yang mereka hadapi; 2. Peraturan hukum tersebut harus memiliki sasaran yang jelas mengenai siapa yang akan diberlakukan. Dalam hal ini, perlu ada ketentuan yang menetapkan apakah peraturan hukum berlaku untuk semua kelompok orang atau hanya untuk kelompok tertentu saja; 3. Peraturan hukum tersebut harus diterapkan secara adil, tanpa memihak atau diskriminasi, kepada setiap orang yang memenuhi kualifikasi yang ditentukan dalam aturan tersebut.³⁴

Aristoteles memaknai keadilan sebagai suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara, dan aturan-aturan tersebut berfungsi sebagai ukuran untuk menentukan hak-hak setiap individu. Oleh karena itu, setiap orang harus dapat mengendalikan dirinya dari *pleonexia*, yaitu keinginan untuk memperoleh keuntungan pribadi dengan cara mengambil hak orang lain atau menolak memberikan apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles memandang keadilan melalui perspektif kesetaraan, yang menginginkan agar sumber daya di dunia ini dibagikan secara setara kepada anggota masyarakat atau negara. Kesetaraan yang dimaksud di sini adalah berdasarkan hak atas apa yang diusahakan oleh masyarakat atau negara tersebut.

³³ Theo Huijbers, 2010. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah.*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 40.

³⁴ Munir Fuady, *Op.Cit.*, hlm. 118.

Selanjutnya, Aristoteles berpendapat bahwa hukum harus menjaga agar pembagian tersebut selalu terjamin dan terlindungi dari segala usaha yang berpotensi merampas hak-hak tersebut.³⁵

Aristoteles menginginkan agar seorang hakim yang mengambil keputusan dalam kasus konkret harus bertindak seolah-olah ia benar-benar menyaksikan sendiri peristiwa yang sedang diadili. Dalam penerapan hukum pada kasus-kasus konkret tersebut, kesamaan geometris atau aritmetis tidak lagi relevan. Apa yang dibutuhkan adalah *epikeia*, yaitu pemahaman tentang apa yang pantas dan adil. Dengan demikian, *epikeia* menjadi bagian dari prinsip-prinsip regulatif yang memberikan panduan dalam praktek kehidupan negara berdasarkan hukum.

John Rawls percaya bahwa keadilan yang didasarkan pada peraturan, meskipun bersifat administratif dan formal, tetap sangat penting karena pada dasarnya memberikan jaminan minimal bahwa setiap individu dalam situasi yang sama harus diperlakukan secara setara. Secara singkat, keadilan formal mengharuskan adanya kesetaraan minimum di seluruh masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan suatu masyarakat sangat bergantung pada pengaturan formal melalui hukum dan lembaga-lembaga yang mendukungnya. John Rawls meyakini bahwa teori keadilan yang baik adalah teori yang bersifat kontraktual dan dapat menjamin kepentingan semua pihak dengan cara yang adil. Oleh karena itu, seluruh pemikiran Rawls tentang keadilan, beserta berbagai implikasinya dalam pengaturan sosial, politik, dan ekonomi, harus dipahami

³⁵ Theo Huijbers, *Loc.Cit.*, hlm. 45.

dalam kerangka kontrak sosial. Pokok dari teori keadilan yang diajukan oleh John Rawls adalah "keadilan sebagai keadilan yang adil" (*justice as fairness*).³⁶

Asas keadilan tersebut kemudian dituangkan dalam beberapa contoh peraturan perundang-undangan diatur menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 ayat 1 huruf g menempatkan keadilan sebagai norma hukum yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyusunan materi peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, asas keadilan yang mencakup keadilan proporsional harus diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan. Artinya setiap proses perancangan peraturan perundang-undangan senantiasa menunjang tinggi asas keadilan yang harus dituangkan dalam peraturan tersebut. Asas keadilan sering menjadi landasan dari suatu undang-undang yang disahkan.

Keadilan meskipun bersifat abstrak berupa nilai, tetapi dapat dirumuskan dalam peraturan hukum positif yang disesuaikan dengan bidang peraturan perundang-undangan tersebut disahkan. Penulis mengidentifikasi adanya asas keadilan dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur beberapa sektor kehidupan diantaranya:

³⁶ *Ibid.*, hlm. 50.

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Pada Pasal 2 menyatakan bahwa pengadaan tanah diselenggarakan berdasarkan asas keadilan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial. Pasal 2 menyebutkan bahwa Pekerja Sosial melaksanakan praktik pekerjaan sosial dengan berasaskan keadilan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa Praktik Pekerjaan Sosial dilaksanakan dengan memberikan pelayanan secara merata dan proporsional sesuai dengan kebutuhan setiap individu, keluarga, kelompok, dan masyarakat.
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pasal 2 huruf i menunjukkan asas keadilan sebagai salah satu asas yang melandasi undang-undang kesehatan. Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah penyelenggaraan Upaya Kesehatan harus dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada semua lapisan masyarakat dengan pembiayaan yang terjangkau.

C. Tinjauan Tentang Asas Kepastian Hukum

Kepastian berasal dari kata "pasti," yang berarti jelas, tetap, tidak dapat dibantah, atau sesuatu yang sudah pasti. Menurut Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum asal Jerman, ada tiga ide dasar hukum yang oleh banyak ahli teori hukum dan filsafat hukum dipandang sebagai tiga tujuan utama hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Roscoe Pound memandang kepastian hukum memiliki dua makna, yaitu: *Pertama*, sebagai aturan yang bersifat umum yang bertujuan agar individu dapat memahami perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan. *Kedua*, sebagai perlindungan hukum bagi setiap individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah, di mana dengan adanya aturan umum tersebut, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap mereka.

Menurut Peter Mahmud Kepastian hukum berarti adanya konsistensi dan ketetapan dalam keputusan hakim, di mana keputusan yang satu dengan yang lainnya harus konsisten dalam kasus yang serupa. Dengan demikian, kepastian hukum tidak hanya terbatas pada pasal-pasal dalam undang-undang.³⁷ Asas kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum harus diterapkan dengan baik dan tepat, karena tujuan utama dari hukum itu sendiri adalah untuk memberikan kepastian. Tanpa kepastian, identitas dan makna hukum tidak akan jelas, dan jika hal itu terjadi, hukum tidak lagi bisa dijadikan pedoman bagi perilaku setiap orang.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum.*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 137.

Kepastian hukum dalam suatu negara juga mengarah pada pengaturan hukum yang tercermin dalam perundang-undangan yang disusun oleh pemerintah. Peraturan perundang-undangan tersebut membentuk sistem hukum yang berlaku, yang tidak hanya didasarkan pada keputusan sementara. Asas kepastian hukum adalah konsep yang bertujuan memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapa pun. Hukum harus melindungi masyarakat dari berbagai tindakan kejahatan atau pelecehan terhadap individu atau kelompok, dan berfungsi sebagai pedoman hidup bagi setiap orang.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendefinisikan Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Asas kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan mengacu pada tujuan yang hendak dicapai dari suatu peraturan hukum positif. Salah satu contohnya yakni asas kepastian dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah, yang dimaknai sebagai memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

D. Landasan Teori

1. Teori Keadilan John Rawls

Teori keadilan John Rawls yang memandang *justice as fairness* digunakan sebagai landasan teori dalam menganalisis proses pengadaan

tanah proyek pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen. Rawls berpendapat bahwa keadilan harus mencegah pengorbanan suatu kelompok demi kepentingan banyak orang. Dengan demikian, keadilan dalam masyarakat dijamin karena negara bertanggung jawab untuk memastikan keadilan yang terlepas dari politik dan kepentingan sosial. Artinya, tidak ada teori keadilan yang bisa membenarkan tindakan yang menimbulkan ketidakadilan, kecuali jika tidak ada alternatif yang lebih baik. Oleh karena itu, ada anggapan bahwa ketidakadilan bisa diterima jika tujuannya untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar.³⁸ Dalam beberapa aspek, terdapat relevansi proses pengadaan tanah tersebut untuk dianalisis apakah telah memenuhi unsur-unsur keadilan sebagai *fairness* dalam pandangan John Rawls menyangkut proses pengadaan tanah yang meliputi sosialisasi, musyawarah, dan pemberian ganti kerugian terhadap masyarakat yang terkena dampak pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen. Dengan demikian, setiap masyarakat yang tanahnya terkena dampak pembangunan jalan tol tersebut merupakan subjek yang berhak mendapat ganti kerugian yang layak dan memperoleh kesepakatan dalam suatu proses musyawarah.

John Rawls lahir di Maryland, Amerika Serikat, pada tahun 1921. Selama tiga tahun, ia bertugas dalam dinas militer selama Perang Dunia II. Sepanjang hidupnya, Rawls berfokus pada studi filsafat. Ia meraih gelar doktor filsafat dari Princeton University pada tahun 1950 dan sempat

³⁸ Edor J. Edor, 2020, "John Rawls's Concept of Justice as Fairness", *Pinisi Discretion Review*, Vol. 4, No. 1, hlm. 182.

mengajar di universitas tersebut serta di Cornell University pada tahun 1962, sebelum menerima tawaran sebagai guru besar filsafat di Harvard University. Rawls mengembangkan karyanya *A Theory of Justice* selama dua dekade. Karya ini mencerminkan ciri khas filsafat analitik, dengan pendekatan analisis konseptual serta argumen yang mendalam dan terperinci. Filsafat politik bagi John Rawls membantu memahami bagaimana seharusnya suatu masyarakat berfungsi. Rawls menegaskan bahwa pemahaman ini memiliki tujuan praktis, yaitu membantu menyelesaikan konflik di antara anggotanya. Ia lahir dan tumbuh di wilayah Selatan Amerika, di mana ia menyaksikan penderitaan masyarakat yang tidak mampu menemukan jawaban atas pertanyaan mengenai cara masyarakat yang adil mengatur distribusi manfaat dan beban kerja. Rawls kemudian mendedikasikan hidupnya untuk mencari jawaban atas permasalahan tersebut.³⁹

Teori keadilan Rawls hadir sebagai alternatif terhadap utilitarianisme, yang sejak pertengahan abad XVIII mendominasi pemikiran para filsuf dan pemikir politik. Tokoh seperti Adam Smith (1723-1790), Jeremy Bentham (1748-1832), John Stuart Mill (1806-1873), dan Henry Sidgwick (1838-1900) merupakan pendukung utilitarianisme. Mereka menekankan prinsip maksimalisasi kesejahteraan, di mana setiap individu harus bertindak untuk mencapai utilitas setinggi mungkin dengan

³⁹ Yohanes Wahyu Prasetyo, 2022, "Keadilan Menurut John Rawls", *Gita Sang Surya*, Vol. 17, No. 4, hlm. 1-2.

mempertimbangkan semua pemangku kepentingan. Dalam pandangan utilitarianisme, kebahagiaan menjadi faktor utama, sementara distribusi kesejahteraan di antara individu dianggap kurang penting. Bahkan, membiarkan seseorang menderita dapat diterima jika hal tersebut diperlukan demi meningkatkan kesejahteraan umum. Rawls menolak gagasan ini dengan menegaskan bahwa setiap individu memiliki hak yang tidak boleh dikorbankan demi kepentingan orang lain, meskipun bertujuan untuk memperoleh manfaat yang lebih besar.⁴⁰

John Rawls mengemukakan gagasannya mengenai teori keadilan mencakup beberapa aspek penting. Pertama, teori ini mengasumsikan karakteristik tertentu yang membentuk masyarakat bebas serta cara memahami masyarakat dan manusia.⁴¹ Rawls berpendapat bahwa meskipun individu memiliki keyakinan berbeda, mereka tetap dapat menyepakati prinsip-prinsip untuk menyelesaikan konflik akibat distribusi institusi sosial. Kedua, teori ini mengacu pada tradisi teori kontrak dalam filsafat politik, di mana persetujuan diperlukan dalam pelaksanaan kekuasaan negara. Ketiga, prinsip-prinsip keadilan harus mendapat dukungan dari warga negara.⁴² Prinsip utama yang ditekankan adalah perlindungan hak politik dan sipil, serta jaminan kesetaraan kesempatan berdasarkan

⁴⁰ Roberto Luppi, 2022, *John Rawls and the Common Good*, Routledge, New York, hlm. 11.

⁴¹ Izzy Al Kautsar & Danang Wahyu Muhammad, 2020, "Urgensi Pembaharuan Asas-Asas Hukum Pada Undang-Undang No 37 Tahun 2004 Berdasarkan Teori Keadilan Distributif", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 5, no. 2, hlm. 185.

⁴² Dinda Putri Indrawan, 2024, "Prinsip Keadilan Kompensatoris dan Keadilan Distributif Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalur Kereta Api Bandara Soekarno-Hatta", *Yustisi: Jurnal Hukum & Hukum Islam*, Vol. 11, No. 1, hlm. 86.

kemampuan dan usaha individu. Selain itu, distribusi manfaat ekonomi harus mempertimbangkan kelompok sosial yang paling dirugikan.⁴³

Teori keadilan John Rawls juga dikenal dengan konsepnya yakni *Justice as Fairness* sebagai suatu konsep mengenai keadilan yang harus dicapai dalam kehidupan masyarakat yang beragam. Rawls menghendaki *Fairness* akan terwujud dengan suatu pra syarat yakni kapasitas kewarasan publik sebagai kemampuan untuk mengusulkan gagasan yang dapat diterima secara timbal balik oleh semua pihak. Penerimaan dan dukungan timbal balik ini menjadi kriteria utama dalam kewarasan publik. Dukungan tersebut muncul bukan karena perhitungan sosial-politik yang menguntungkan, tetapi karena kesepakatan tersebut dianggap paling adil. Menurut Rawls, rumusan yang paling adil adalah yang dapat diterima serta didukung oleh individu yang rasional, bebas, dan setara.⁴⁴

Rawls meyakini jika suatu masyarakat memiliki kewarasan publik (*reasonableness*), maka meskipun terdapat perbedaan di antara mereka, mereka tetap akan menerima dan mendukung pandangan yang muncul dari kapasitas tersebut. Menurut Rawls, penerimaan dan dukungan ini muncul karena konsep tersebut mencerminkan nilai-nilai politik yang paling adil. Dengan kapasitas ini, masyarakat dapat mencapai kesepakatan yang bertahan dalam jangka panjang. Ide lain untuk mencapai *fairness* adalah pemahaman mengenai posisi asali (*the original position*). Melalui

⁴³ Sunaryo, 2022, "Konsep Fairness John Rawls, Kritik dan Relevansinya", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 1, hlm. 2.

⁴⁴ Christopher McMahon, 2016, *Reasonableness and Fairness: A historical Theory.*, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 5.

ide posisi asali ia menunjukkan arti *fairness*, dan bagaimana ia bisa dihasilkan. Gagasan ini akan merepresentasikan dua aspek mendasar dalam memahami keadilan. Pertama, konsep posisi asali menggambarkan kondisi yang adil, di mana individu yang bebas dan setara mencapai kesepakatan untuk mengatur struktur dasar masyarakat. Kedua, konsep ini juga mencerminkan batasan-batasan yang dapat diterima oleh semua kelompok. Dengan demikian, kesepakatan yang dihasilkan dari posisi asali dapat dianggap adil karena didasarkan pada pertimbangan rasional dan terbaik.⁴⁵

Menurut Rawls, suatu posisi dapat dianggap adil jika memastikan bahwa semua individu yang terlibat di dalamnya diperlakukan sebagai pribadi yang bebas dan setara. Prinsip kebebasan dan kesetaraan menjadi dasar utama dalam memahami konsep keadilan. Ia juga menekankan bahwa suatu kesepakatan hanya bisa disebut adil jika tidak berasal dari otoritas ilahi atau sudut pandang moral tertentu. Dalam konsep posisi asali, Rawls berpendapat bahwa individu harus mengesampingkan segala pengetahuan tentang status sosial dan atribut pribadi mereka dalam kehidupan nyata. Mereka tidak mengetahui apakah keputusan yang diambil akan menguntungkan mereka secara pribadi atau tidak. Melalui konsep tirai ketidaktahuan, individu tidak memiliki informasi mengenai status sosial, jenis kelamin, agama, atau keyakinan mereka. Karena ketidaktahuan ini,

⁴⁵ John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*., Harvard University Press, Massachusetts, hlm. 10.

mereka cenderung menyetujui keputusan yang dianggap paling adil bagi semua pihak.⁴⁶

Salah satu gagasan penting dalam memahami konsep keadilan menurut Rawls adalah nalar publik (*public reason*). Jika posisi asali berfungsi sebagai perangkat imajiner untuk membayangkan bagaimana konsep keadilan dapat dipahami, maka nalar publik menunjukkan bagaimana konsep tersebut dapat diterapkan dalam kehidupan nyata. Menurut Rawls, masyarakat demokratis yang konstitusional dan tertata dengan baik (*well-ordered society*) harus memiliki tradisi nalar publik yang berfungsi secara efektif.

Konsep ini berkaitan erat dengan pemahaman mengenai status dasar setiap individu dalam masyarakat. Sebagai warga negara, apakah mereka diperlakukan dalam sistem kasta atau diberikan posisi yang setara? Dalam menjelaskan nalar publik, Rawls menguraikan nilai-nilai moral dan politik dasar yang perlu dibangun untuk mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara, serta hubungan antarindividu dalam masyarakat. Secara keseluruhan, nalar publik berfokus pada bagaimana hubungan politik seharusnya dipahami. Hubungan politik yang sesuai dengan prinsip nalar publik mengharuskan adanya kesetaraan di antara semua warga negara serta penerimaan relasi yang bersifat timbal balik.

⁴⁶ John Rawls, 2001, *Justice as fairness: A restatement.*, The Belknap Press of Harvard University Press, Massachusetts, hlm. 16-17.

Menolak prinsip kesetaraan dan hubungan timbal balik berarti menolak gagasan dasar dari nalar publik itu sendiri.⁴⁷

Rawls menjelaskan pentingnya dan relevansi nalar publik dalam lima aspek yaitu:

- a. Pertama, terkait dengan topik yang harus dibahas menggunakan nalar publik. Ia berpendapat bahwa kita harus menggunakan nalar publik ketika membicarakan isu-isu dasar dalam politik.⁴⁸ Jika nalar publik tidak berfungsi dengan baik dalam hal ini, maka masyarakat yang adil dan tertata dengan baik tidak akan terwujud.
- b. Kedua, mengenai siapa yang harus menerapkan nalar publik. Menurutnya, pejabat pemerintah dan calon pejabat publik lah yang memiliki kewajiban untuk menerapkan nalar publik.
- c. Ketiga, pada isi nalar publik yang dijelaskan dalam konsep politik yang rasional (*reasonable*) mengenai keadilan. Isi nalar publik ini sangat penting dalam membimbing struktur dasar masyarakat yang adil.
- d. Keempat, terkait dengan hukum dan aturan yang dibuat oleh masyarakat. Melalui konsep politik mengenai keadilan, kita harus memastikan bahwa proses pembuatan hukum tetap sesuai dengan prinsip keadilan.⁴⁹ Semua hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan konsep politik mengenai keadilan.

⁴⁷ Sunaryo, *Ibid.*, hlm. 10.

⁴⁸ Ahmad Rozi, 2025, "Kajian Terhadap Ganti Rugi Tanah Pada Proyek Pembangunan Tol Kunciran-Bandara Soekarno Hatta", *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, Vol. 4, No. 1, hlm. 228.

⁴⁹ Ali Bastanta & Tundjung Herning Sitabuana, *Op.Cit.*, hlm. 8469.

- e. Kelima, pada mekanisme pemeriksaan atau *review*. Warga negara perlu memeriksa apakah undang-undang dan aturan yang diterapkan telah memenuhi kriteria timbal balik. Rawls menekankan bahwa penggunaan nalar publik dalam kelima aspek ini sangatlah krusial.⁵⁰

Rawls tidak memandang warga negara biasa sebagai pihak yang harus menerapkan nalar publik. Penerapan nalar publik hanya diwajibkan bagi mereka yang berada dalam tiga forum politik publik utama diantaranya:⁵¹

Pertama, para hakim di pengadilan, terutama di tingkat pengadilan tinggi, saat mempertimbangkan keputusan. Kedua, para pejabat pemerintah, khususnya para pemimpin eksekutif dan legislator di parlemen. Ketiga, para calon pejabat publik dan manajer kampanye mereka, terutama saat menyampaikan pidato publik, platform partai, dan pernyataan politik. Dari ketiga forum diskusi ini, menurut Rawls, forum pertama, yaitu forum para hakim, adalah yang paling utama dan paling diwajibkan untuk menerapkan nalar publik.⁵²

Teori keadilan sebagai *fairness* John Rawls digunakan dalam menganalisis beberapa hal penting dalam penyelenggaraan tanah proyek pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen yakni: pada proses sosialisasi pengadaan tanah yang dianalisis menggunakan konsep posisi asali John Rawls, proses konsultasi publik pengadaan tanah yang dianalisis

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

⁵¹ Ivan Mladenovic, 2022, "Considerations on Democracy in Rawls's A Theory of Justice", *Prolegomena*, Vol. 21, No. 1, hlm. 20.

⁵² *Ibid.*, hlm. 13-14.

menggunakan unsur nalar publik pemikiran John Rawls, dan proses musyawarah pengadaan tanah dianalisis terkait terpenuhinya prinsip *fairness* terkait proses musyawarah yang bebas, setara, dan adil.

2. Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch

Teori kepastian hukum dalam konteks penyelenggaraan pengadaan tanah menyangkut seperti apa peraturan terkait pengadaan tanah memberikan kepastian bagi semua pihak yang terlibat, yakni pemerintah yang menghendaki untuk kemajuan pembangunan bagi kepentingan umum dan masyarakat yang terkena dampak. Proyek pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen memerlukan identifikasi teori kepastian hukum untuk menganalisis kemampuan pengaturan pengadaan tanah dan pelaksanaannya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terkena dampak pembangunan tersebut.

Gustav Radbruch kemudian mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu dari 3 tujuan hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum mensyaratkan aspek yang sepenuhnya berbeda, yaitu validitas. Validitas tidak berkaitan dengan generalisasi maupun individualisasi, melainkan mengharuskan adanya proses positivisasi. Dengan demikian, hukum positif dapat dianggap berlaku tanpa harus dikaitkan dengan aspek keadilan atau kemanfaatan. Selain itu, positivisasi bersifat faktual, karena proses menjadikan suatu aturan sebagai hukum positif memerlukan kekuasaan.

Kekuasaan sebagai sesuatu yang nyata dan faktual, berbeda dari hukum yang bersifat normatif. Meski hukum sendiri bukan fakta sejati, Radbruch tetap melihat adanya hubungan erat antara hukum dan kekuasaan. Hal ini karena hukum tidak hanya membutuhkan validitas, tetapi juga kekuasaan untuk memastikan hukum dapat diadministrasikan dengan kepastian dan kepraktisan.⁵³

Menurut Gustav Radbruch, terdapat empat elemen fundamental yang berkaitan dengan kepastian hukum, yaitu:⁵⁴

- a. Hukum sebagai hal positif: hukum dipandang sebagai produk hukum positif, yaitu peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan secara formal.
- b. Hukum berbasis pada fakta: hukum harus disusun berdasarkan kenyataan atau fakta yang ada, sehingga mencerminkan realitas sosial yang menjadi landasannya.
- c. Perumusan hukum yang jelas: fakta yang tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan tegas dan jelas untuk menghindari kekeliruan dalam interpretasi serta memastikan penerapannya dapat dilakukan dengan mudah dan konsisten.

⁵³ E. Fernando M. Manullang, 2022, "Misinterpretasi Ide Gustav Radbruch mengenai Doktrin Filosofis tentang Validitas dalam Pembentukan Undang-Undang", *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 5, No. 2, hlm. 459-460.

⁵⁴ Dino Rizka Afdhali & Taufiqurrohman Syahuri, 2023, "Idealitas Penegakkan Hukum Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum", *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 6, No. 2, hlm 558.

- d. Stabilitas hukum positif: hukum positif tidak boleh diubah dengan mudah, agar tercipta stabilitas dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku.

Teori kepastian hukum lainnya dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang memandang kepastian hukum yakni “kepastian tentang hukum itu sendiri”. Satjipto Rahardjo menunjukkan 4 hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, antara lain:

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan.
2. Kedua, bahwa hukum didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan oleh hakim, seperti “kemaufan baik”, “kesopanan”.
3. Bahwa fakta-fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemkanaan, disamping itu juga mudah dijalankan.
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Penyelenggaraan pengadaan tanah pada proyek pembangunan jalan tol ruas Yogyakarta-Bawen dianalisis berdasarkan teori kepastian hukum Gustav Radbruch guna mengetahui pemenuhan hak-hak masyarakat terdampak pembangunan telah diberikan ganti rugi sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Analisis kepastian hukum juga menyangkut aspek keteraturan peraturan perundang-undangan memberikan kepastian pada pelaksana

undang-undang menyangkut kejelasan substansi pelaksanaan pengadaan tanah, mekanisme pemberian ganti kerugian, dan harmonisasi antar peraturan terkait, serta stabilitas ketentuan peraturan yang berubah dalam hal ini setelah disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja yang turut mengubah beberapa substansi penyelenggaraan pengadaan tanah.

E. Batasan Konsep

1. Asas

Menurut Soedikno Mertokusumo asas merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum, sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁵⁵

2. Keadilan

Aristoteles mengklasifikasikan keadilan menjadi dua jenis, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif mengacu pada prinsip keadilan yang memastikan setiap individu memperoleh apa yang menjadi haknya secara proporsional sesuai dengan kontribusi atau kebutuhannya. Sementara itu, keadilan komutatif berkaitan dengan penentuan hak yang adil dalam hubungan di antara individu-individu yang setara, baik secara fisik maupun dalam konteks entitas non-fisik.⁵⁶

3. Kepastian Hukum

⁵⁵ Sudikno Mertokusumo, 2014, *Mengenal Hukum.*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 7.

⁵⁶ Bahder Johan Nasution, 2014, "Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern", *Yustisia*, Vol. 3, No. 2, hlm. 119-120.

Kepastian Hukum adalah jaminan kepastian dari suatu peraturan perundang-undangan dalam situasi konkret, dengan norma yang jelas tidak multitafsir.

4. Pengadaan Tanah

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

5. Kepentingan Umum

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mendefinisikan Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

6. Jalan Tol

Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan mendefinisikan Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol. Tol adalah sejumlah uang tertentu yang dibayarkan untuk penggunaan jalan tol.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Tesis ini disusun secara sistematis dengan sistematika penulisan yang terdiri dari 5 (lima) bab yang di dalamnya terdapat sub bab-sub bab sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan: berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan keaslian penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka: berisi tinjauan pustaka regulasi pengadaan tanah dan prinsip-prinsip pengadaan tanah, landasan teori keadilan John Rawls dan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, batasan konsep, dan sistematika penulisan tesis.

BAB III Metode Penelitian: berisi metodologi penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis data, lokasi penelitian, populasi, sampel, responden, narasumber, teknik pengumpulan data, metode analisis data, dan teknik penarikan kesimpulan.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan: berisi gambaran umum wilayah penelitian, data responden, analisis penyelenggaraan pengadaan tanah proyek pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen, analisis penerapan teori keadilan John Rawls dalam penyelenggaraan pengadaan proyek jalan tol Yogyakarta-Bawen, dan analisis teori kepastian hukum Gustav Radbruch dalam penyelenggaraan proyek pembangunan jalan tol Yogyakarta-Bawen.

BAB V Penutup: berisi kesimpulan dan saran.