

**IMPLEMENTASI TEORITIK DAN PRAKTIK ASAS TUJUAN HUKUM PADA  
PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DALAM PROYEK STRATEGIS NASIONAL**

**THEORITICAL AND PRACTICAL IMPLEMENTATION OF LEGAL OBJECTIVES  
IN IMPLEMENTING LAND PROCUREMENT FOR PUBLIC INTEREST IN  
NATIONAL STRATEGIC PROJECTS**

**Irna Rudiana, <sup>a</sup> Amiludin, <sup>b</sup> Dwi Nur Fauziah Ahmad <sup>c</sup>**

<sup>a</sup> Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

[irna.agri@gmail.com](mailto:irna.agri@gmail.com)

<sup>b</sup> Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

[tsamanytrans@gmail.com](mailto:tsamanytrans@gmail.com),

<sup>c</sup> Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

[dwihijaj18@gmail.com](mailto:dwihijaj18@gmail.com)

\*Correspondence Email: [tsamanytrans@gmail.com](mailto:tsamanytrans@gmail.com)

**Abstract**

**Problem:** *This study aims to examine the problems in the practice of Complete Systematic Land Registration which is a program to create a single map in Indonesia. Land registration through the Complete Systematic Land Registration Program is expected to be able to realize legal certainty and legal protection for land rights holders. However, in practice there are several obstacles in the implementation of the Complete Systematic Land Registration program that can affect the success of the program and compliance with regulations governing land registration and the Complete Systematic Land Registration program itself. From this description, the author wants to further examine what obstacles exist in the Complete Systematic Land Registration program.*

**Purpose:** From this description, the author would like to further examine what obstacles exist in the Complete Systematic Land Registration program.

**Methodology:** The research method used is a qualitative approach and an exploratory study method using data from a literature review.

**Results/Findings:** The results of this study that the problems that often occur when filing and Complete Systematic Land Registration include (1) the income tax budget and fees for the acquisition of land and building rights owed, (2) the problem of the rights used, (3) human resources, the problem of bare/absentee land, (4) maximum excess and abandoned land, (5) as well as the problem of announcement of physical data and juridical data. The solution to the obstacles that exist in the implementation of Complete Systematic Land Registration is Strengthening quality control over each stage of Complete Systematic Land Registration, Providing work maps (base maps, land registration maps, regional maps, Government Internal Control System maps and asset data of local Governments/Business Entities State-Owned/Regional-Owned Enterprises for field officers, Punishment and whistleblowing system mechanisms, Improved data validation procedures on the Computerized Land Activities application and Complete Systematic Land Registration dashboard, Review and refinement of technical guidelines for budget implementation of Complete Systematic Land Registration and quality control.

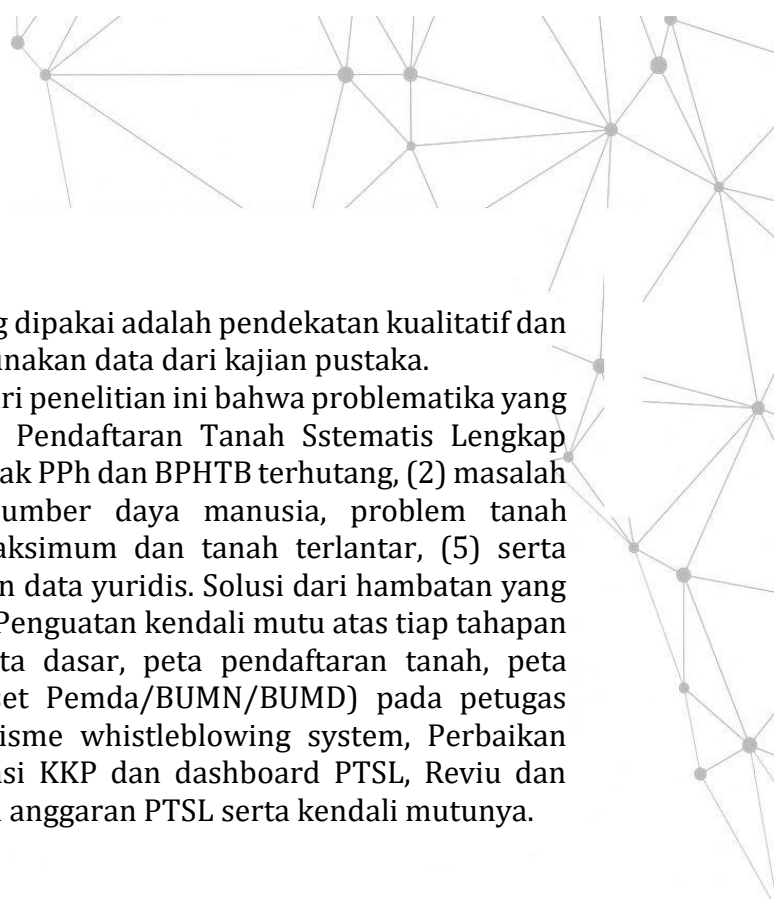
**Paper Type:** Agrarian Law

**Keywords:** Principle of Legal Purpose, Land Acquisition for Public Interest, National Strategic Project.

### Abstrak

**Masalah:** Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji problematika dalam praktik Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang merupakan program untuk mewujudkan peta tunggal di Indonesia. Pendaftaran tanah melalui Program PTSL diharapkan mampu mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Namun dalam praktiknya terdapat beberapa hambatan dalam pelaksanaan program PTSL yang dapat mempengaruhi keberhasilan program tersebut dan ketaatan terhadap peraturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah maupun program PTSL itu sendiri.

**Tujuan:** Dari uraian tersebut, penulis ingin mengkaji lebih lanjut hambatan apa saja yang terdapat pada program Pendaftaran tanah sistematis Lengkap (PTSL).



**Metodologi:** Metode penelitian yang dipakai adalah pendekatan kualitatif dan metode kajian eksploratif menggunakan data dari kajian pustaka.

**Temuan/Hasil Penelitian:** Hasil dari penelitian ini bahwa problematika yang sering terjadi saat pengajuan dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diantaranya adalah (1) anggaran Pajak PPh dan BPHTB terhutang, (2) masalah alas hak yang digunakan, (3) sumber daya manusia, problem tanah guntai/absentee, (4) kelebihan maksimum dan tanah terlantar, (5) serta problem pengumuman data fisik dan data yuridis. Solusi dari hambatan yang ada pada pelaksanaan PTSL adalah Penguatan kendali mutu atas tiap tahapan PTSL, Pembekalan peta kerja (peta dasar, peta pendaftaran tanah, peta kawasan, peta SPIPP dan data aset Pemda/BUMN/BUMD) pada petugas lapangan, Punishment dan mekanisme whistleblowing system, Perbaikan prosedur validasi data pada aplikasi KKP dan dashboard PTSL, Reviu dan penyempurnaan juknis pelaksanaan anggaran PTSL serta kendali mutunya.

**Jenis penelitian:** Hukum Agraria

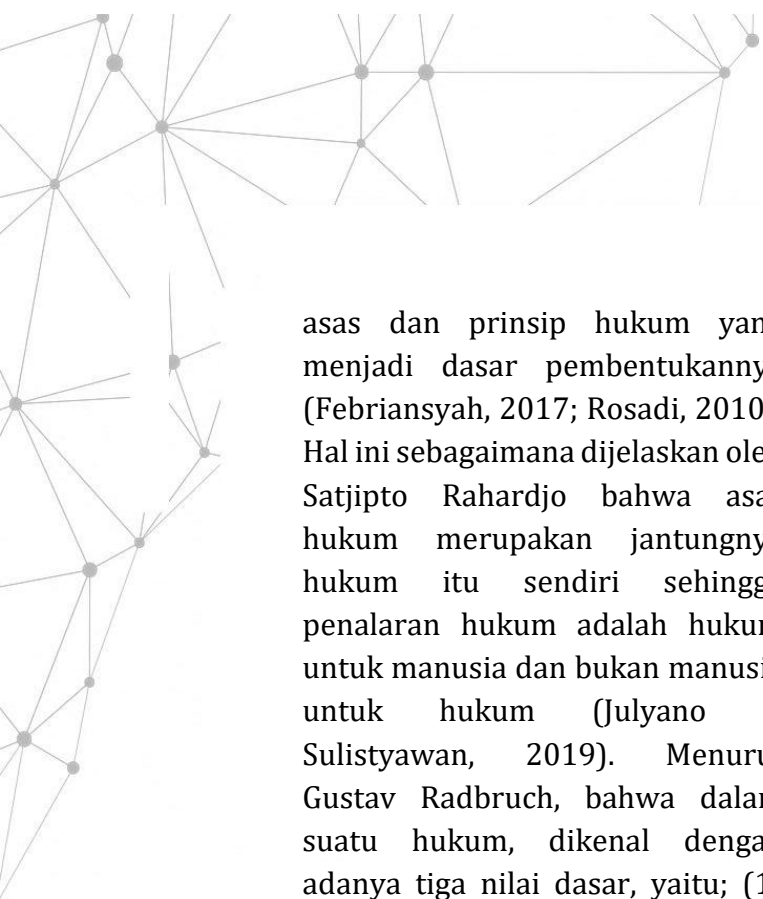
**Kata kunci:** Asas Tujuan Hukum, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Proyek Strategis Nasional

## A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Siallagan, 2016). Konsep negara hukum yang secara umum dikenal di dunia terbagi menjadi dua, yaitu negara hukum dengan konsep *Rechtsstaat* yang merupakan produk *Eropa Continental* dan dengan konsep *Rule of Law* produk *Anglo Saxon* (Rizhan, 2021). Maksud daripada negara berdasarkan hukum sendiri adalah bahwa tidak ada satu pun yang berada diatas hukum dan hukumlah yang berkuasa. Ketentuan norma dalam konstruksi Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa Indonesia

berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan (*Machstaat*). (Johan, 2018) Oleh karenanya, kehadiran konstitusi diperlukan untuk membatasi kekuasaan dan pedoman dalam bernegara suatu bangsa dan pengejawantahan utama dalam Negara berdasarkan hukum. Konstitusi sendiri adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara (Fajar, 2021).

Dalam ranah keseharain bernegara, sebagai negara yang menjunjung tinggi suatu hukum, maka dalam suatu pembentukan hukum haruslah terkandung asas-



asas dan prinsip hukum yang menjadi dasar pembentukannya (Febriansyah, 2017; Rosadi, 2010). Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo bahwa asas hukum merupakan jantungnya hukum itu sendiri sehingga penalaran hukum adalah hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum (Julyano & Sulistyawan, 2019). Menurut Gustav Radbruch, bahwa dalam suatu hukum, dikenal dengan adanya tiga nilai dasar, yaitu; (1) Keadilan, (*Gerechtigkeit*), (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), (3) Kepastian (*Rechtssichereit*) (Ismiatun & Alamsyah, 2019).

Dalam konteks agraria, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Arisaputra, 2021; Ramadhani, 2020). Kendati tidak dinyatakan secara eksplisit, menurut Boedi Harsono pengertian agrarian dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria diartikan secara luas. Pengertian agrarian meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta dalam batas-batas seperti yang ditentukan dalam Pasal 48 termasuk juga ruang angkasa. Sementara itu, pengertian “bumi” sendiri meliputi permukaan bumi (*yang disebut tanah*), tubuh bumi

yang ada dibawahnya serta yang berada di bawah air. (Arba, 2021) Dengan demikian, pengertian tanah sendiri meliputi permukaan bumi yang ada di dataran dan permukaan bumi yang berada di bawah air termasuk air laut (Fathoni, 2018).

Berdasarkan uraian diatas, secara hukum maka eksistensi negara diperlukan dalam pengaturan mengenai agrarian. Hal ini, secara *das sollen* menunjukkan negara dalam pengaturan dan pengelolaan Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung didalamnya harus untuk kepentingan kemakmuran rakyat. Namun demikian secara implementasinya atau secara *das sein* masih perlu pengkajian atas penegakan regulasi yang ada. (Widiyantoro & Parapat, 2011) Hal ini dikarenakan menurut Satrio Manggala dalam penerapannya, terutama pada Konflik Agraria dalam Pusaran Proyek Strategis Nasional. Sebelumnya, terkait dengan pemanfaatan tanah sendiri untuk kepentingan pembangunan terbagi menjadi dua, yaitu untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan komersil (swasta). (Hartoyo, 2010) Namun demikian, penggunaan frasa “kepentingan umum” atas skema pengadaan tanah untuk pembangunan memaksakan adanya keistimewaan demi kepentingan hukum. Lebih

lanjut di tahun 2021 setidaknya terdapat 52 kasus yang menggambarkan adanya peningkatan konflik dalam sektor infrastruktur dan 38 kasusnya merupakan program strategis nasional.

Terkait pengadaan tanah sendiri, masih adanya persoalan dalam penerapannya. Sebagai contoh adalah terkait dengan IPL (Izin Penetapan Lokasi) yang terjadi dalam kasus Wadas, dimana persoalan terjadi yakni karena adanya penyamaan sistem untuk penetapan lokasi dengan bendungan. IPL sendiri bukanlah ranah untuk “Kepentingan Umum” sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum (“UU 2/2012”) dengan adanya dialog yang memiliki hubungan timbal balik dalam mengeluarkan pendapat sehingga mencapai kesepakatan. Kepentingan Umum sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU 2/2012 adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

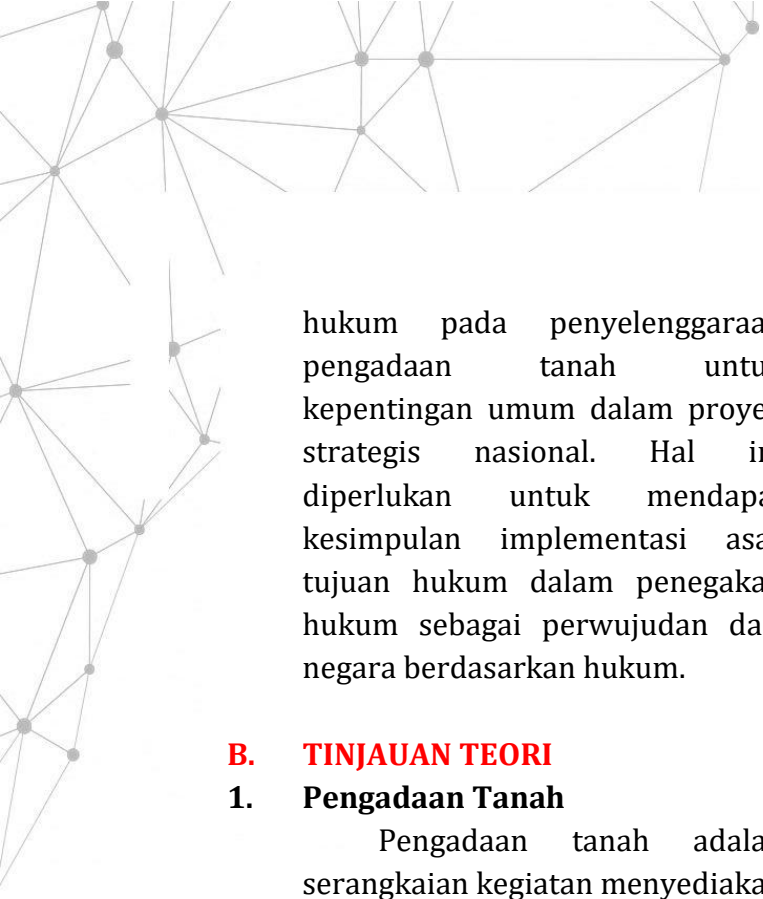
Dalam konteks Proyek Strategis Nasional (“PSN”), PSN

merupakan proyek yang dipilih melalui tahapan seleksi setiap tahunnya dengan mempertimbangkan kriteria. Melalui Lampiran Peraturan Presiden No. 109/2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (“Perpres 109/2020”) terdapat 201 Proyek Strategis Nasional dan 10 Program Strategis Nasional lainnya. PSN sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Perpres 109/2020 adalah:(Ervianto, 2017)

“Proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah”

Proyek Strategis Nasional sendiri mejadi diprioritaskan dan mendapatk kemudahan dalam konteks pengadaan tanah melalui ketentuan Pasal 129 ayat (1) PP 19/2021 tentang Penyeenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.(Sujadi, 2018)

Berdasarkan uraian di atas maka diperlukan pengkajian lebih lanjut secara komperhensif mengenai bagaimana implementasi teoritik dan praktik asas tujuan



hukum pada penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam proyek strategis nasional. Hal ini diperlukan untuk mendapat kesimpulan implementasi asas tujuan hukum dalam penegakan hukum sebagai perwujudan dari negara berdasarkan hukum.

## **B. TINJAUAN TEORI**

### **1. Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah adalah serangkaian kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti rugi, ada juga yang berpendapat bahwa pengertian pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut (Amiludin, 2016; Raya, 2015). Prosedur yang harus ditempuh adalah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Adapun pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Berdasarkan pengertian ini, maka dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah

untuk melepaskan hubungan hukum antara ia dengan tanah yang dikuasainya. (Saragih, 2020; Sinilele, 2017)

Selanjutnya pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, didalam undang-undang ini istilah pengadaan tanah merupakan: Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengertian pengadaan tanah dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Selanjutnya pada Perpres Nomor 30 Tahun 2015 Perubahan Ketiga atas Perpres 71 Tahun 2012 dan Perpres 148 Tahun 2015 Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 pengadaan tanah berbunyi: Pengadaan tanah adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti

kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengertian menurut para ahli mengenai penyediaan dan pengadaan tanah menurut John Salindeho istilah "penyediaan" tanah terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (disingkat Permendagri) No. 15/1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata-Cara Pembebasan Tanah. Dan istilah "pengadaan" tanah terdapat dalam Permendagri No. 2/1985 tentang Tata-Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Sesungguhnya dengan kedua istilah itu dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang ditetapkan.

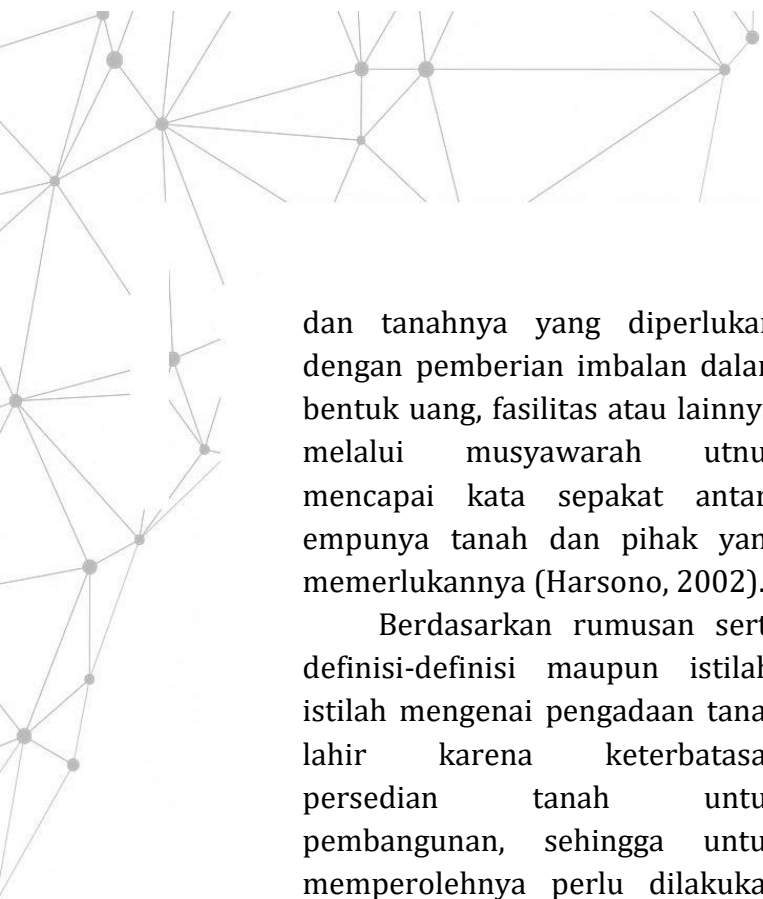
Pengertian Pengadaan Tanah atau istilah "menyediakan" kita mencapai keadaan "ada", karena didalam upaya "menyediakan" sudah terselib arti "mengadakan" atau keadaan "ada" itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang "tersedia", sebab sudah "diadakan", kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang

menuju kepada satu pengertian (monosematic) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.

Pengadaan tanah menurut Imam Koeswahyono sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu (Mumpuni dkk., 2017).

Adapun pengadaan tanah menurut Maria S.W. Sumardjono menjelaskan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan (Sumardjono, 2015).

Pengadaan tanah menurut Budi Harsosno merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak



dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya (Harsono, 2002).

Berdasarkan rumusan serta definisi-definisi maupun istilah-istilah mengenai pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti-kerugian kepada yang berhak atas tanah itu. Singkatnya, istilah pengadaan tanah dikenal dalam perolehan tanah yang sudah diakui seseorang atau badan hukum dengan suatu hak.

## 2. Asas-asas Pengadaan Tanah

Berdasarkan definisi-definisi dan istilah-istilah mengenai pengadaan tanah untuk melaksanakan pengadaan tanah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk melaksanakan pengadaan tanah harus sesuai dengan asas-asas yang ada didalam Pasal 2 undang-undang ini, yaitu asas: (Lestari, 2020)

- a. Kemanusiaan
- b. Keadilan
- c. Kemanfaatan

- d. Kepastian
- e. Keterbukaan
- f. Kesepakatan
- g. Keikutsertaan
- h. Kesejahteraan
- i. Keberlanjutan, dan
- j. Keselarasan

Berdasarkan asas-asas didalam undang-undang tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan asas-asas tersebut agar kemnfaatannya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah yang dilaksanakan bagi kepentingan umum. Akan tetapi menurut Boedi Harsono, Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah yaitu:

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
3. Cara memperoleh tanah yang dihaki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh



dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.

4. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.

5. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.

6. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

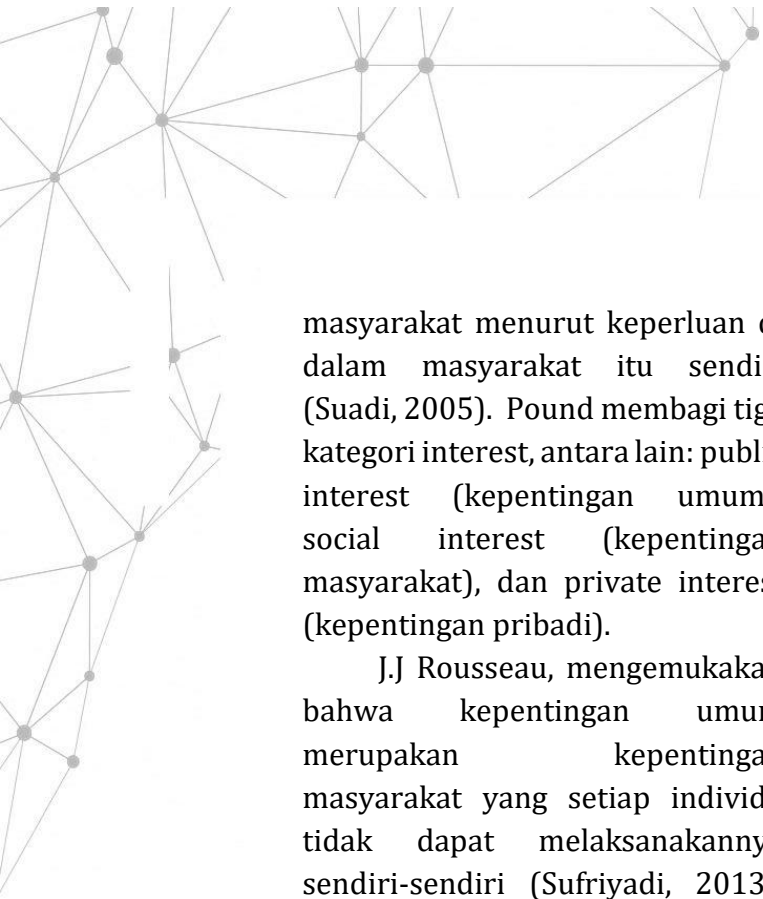
### 3. Tinjauan Tentang Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Secara etimologis, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh Tim Pusat Bahasa, kepentingan umum terdiri dari dua kata, yaitu “kepentingan” dan “umum”. Kata “kepentingan”

dan “umum”. Kata “kepentingan” berasal dari kata penting yang mengandung arti sangat perlu, sangat utama (diutamakan), sedang kata “umum” mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas, dan lazim.

Secara sederhana kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan negara atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.

Selain secara etimologis, para pakar juga menguraikan pendapatnya tentang makna kepentingan umum. Salah satunya Rescou Pound mengemukakan pendapatnya tentang social interest (kepentingan masyarakat). Pendapat Rescou Pound tersebut berasal dari pemikiran Rudolf Van Ihering dan Jeremy Bentham. Yang dimaksud Pound dengan Social Interest ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam



masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri (Suadi, 2005). Pound membagi tiga kategori interest, antara lain: public interest (kepentingan umum), social interest (kepentingan masyarakat), dan private interest (kepentingan pribadi).

J.J Rousseau, mengemukakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan masyarakat yang setiap individu tidak dapat melaksanakannya sendiri-sendiri (Sufriyadi, 2013). Sementara Van Wijk mengemukakan bahwa kepentingan umum adalah tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Koentjoro Poerbopranoto, mengartikan kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa, masyarakat, dan negara. Kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan, dan daerah. Namun demikian, menurut Notonagoro, meskipun kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu. Kepentingan individu tercakup dalam kepentingan umum yang bertumpu pada keadilan sosial. (Sufriyadi, 2013)

### **C. METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis-normatif. Jenis penelitian yuridis-normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan meneliti dan mengkaji bahan pustaka dan data skunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuary approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian yuridis-normatif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan dan diarahkan untuk mengkaji bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. (Ali, 2021)

Data yang telah diolah kemudian dianalisis secara kualitatif dan dihubungkan dengan teori serta doktrin atau pendapat ahli guna menjawab permasalahan dalam penelitian. Hasil penelitian akan bersifat deskriptif. Bersifat deskriptif artinya bahwa penelitian ini diharapkan memperoleh gambaran utuh, terperinci, dan sistematis mengenai permasalahan yang sedang diteliti.

### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Implementasi Teorik dan Praktik Asas Tujuan Hukum Pada Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Proyek Strategis Nasional**

Secara teoritik maka perlu adanya tinjauan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam PSN itu sendiri. Sebagai landasan utama dalam hukum agrarian, UU PA dibentuk dengan tujuan:

- a. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanian
- c. Melatakkan dasar dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

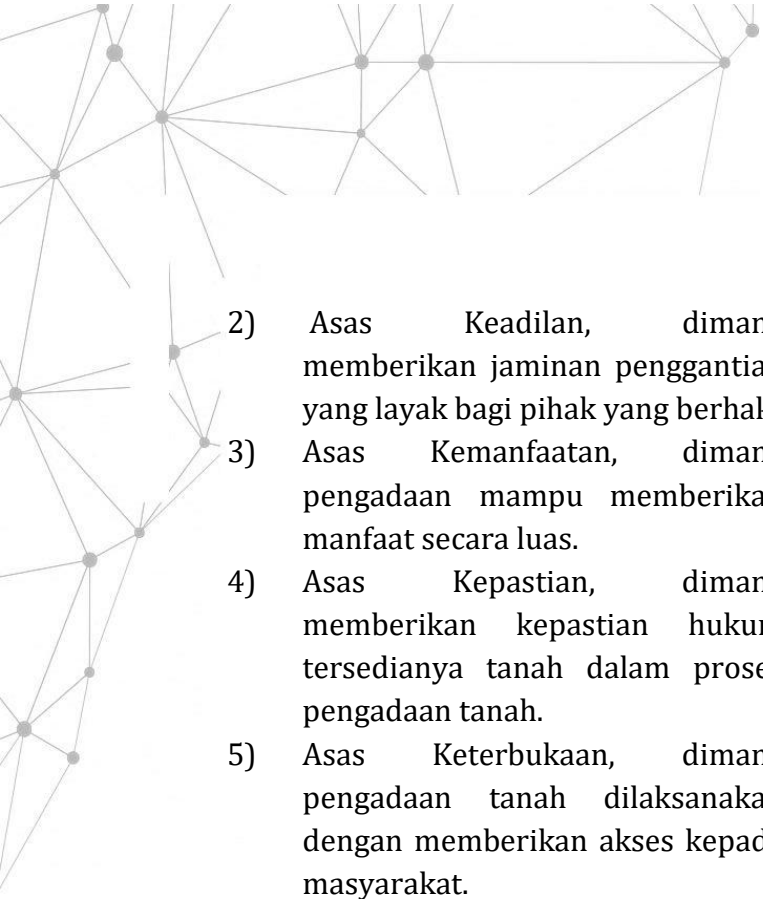
Jika diperhatikan lebih lanjut, maka sejatinya point a merupakan nilai dasar filosofis dari tujuan pokok dibentuknya UUPA dimana jika dielaborasi dengan uraian diatas, maka tujuan filosofisnya sesuai dengan tujuan hukum dalam alinea 4 UU PA. Sedangkan disatu sisi adalah tujuan sosiologis dimana mengkhhususkan pada rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Nilai kepastian hukum sendiri dapat

dilihat dari tujuan pokok ke 3 dimana memberikan kepastian hukum bagi rakyat seluruhnya.

Dalam konteks pengadaan tanah sendiri, jika ditinjau dari pembentukan PP 19/2021, maka PP tersebut merupakan Peraturan Pelaksana dari ketentuan Pasal 123, Pasal 173, dan Pasal 185 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara hukum positif, maka pembentukan PP 19/2021 sejatinya telah mencerminkan adanya kepastian hukum dimana kepastian hukum sendiri adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan dibentuk serta diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Namun hal tersebut haruslah dilihat tidak secara tekstual saja, melainkan secara kontekstual. Sehingga perlu dikaji perlahan dalam tiap konteks dan klausula yang terdapat dalam ketentuan *aquo*.

Dalam konteks kepastian hukum sendiri, penyelenggaraan pengadaan tanah memiliki 10 asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU 2/2012, yaitu:

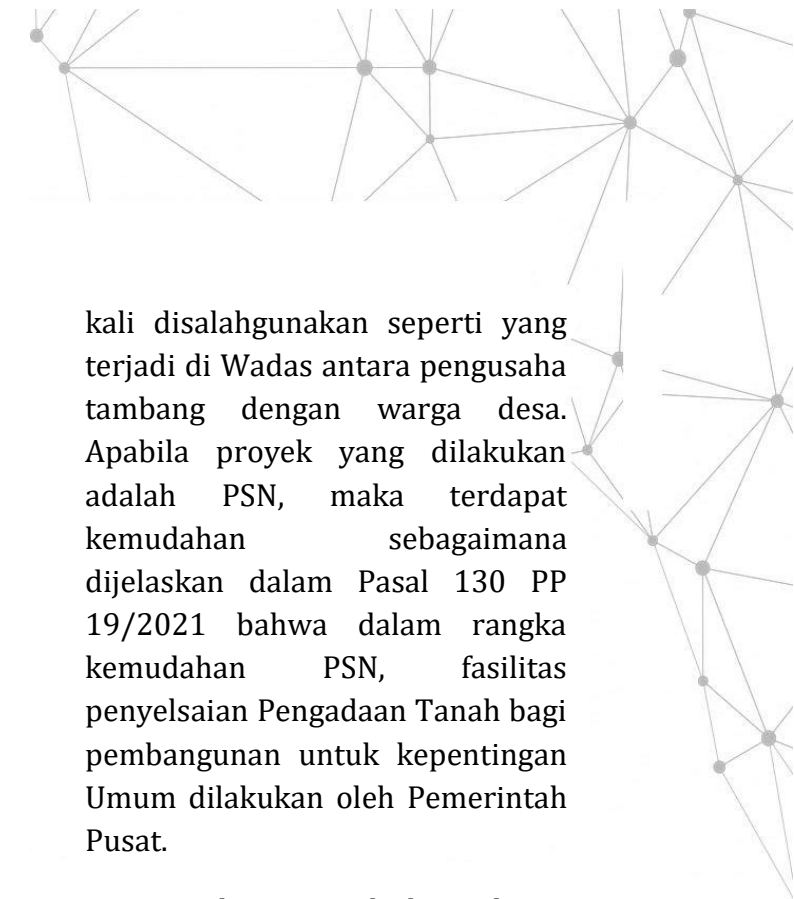
- 1) Asas Kemanusiaan, dimana pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap HAM.

- 
- 2) Asas Keadilan, dimana memberikan jaminan penggantian yang layak bagi pihak yang berhak.
  - 3) Asas Kemanfaatan, dimana pengadaan mampu memberikan manfaat secara luas.
  - 4) Asas Kepastian, dimana memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah.
  - 5) Asas Keterbukaan, dimana pengadaan tanah dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat.
  - 6) Asas Kesepakatan, dimana proses pengadaan dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan
  - 7) Asas Keikutsertaan, dukungan dalam penyelenggaraan melalui partisipasi masyarakat.
  - 8) Asas Kesejahteraan, dimana pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi keberlangsungan kehidupan pihak
  - 9) Asas Keberlanjutan, kegiatan pembanguann dapat berlangsung terus menerus
  - 10) Asas Keselarasan, pengadaan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara

Hal ini apabila ditinjau melalui pendekatan Hukum dan Ekonomi bersifat positif dimana Hukum harus memenuhi dua kriteria utama yaitu efisien dan memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat (*wealth*

*maximizing*), maka sejatinya dalam konteks adanya ganti rugi dan insentif pengadaan tanah dalam ketentuan *aquo* telah memenuhi kedua kriteria tersebut. Lebih lanjut dalam menentukan nilai keadilan sendiri maka dalam menggunakan pendekatan teori *utilitarianisme* (kemanfaatan) Jeremy bentham maka pelaksanaan pembebasan tanah oleh Pemerintah untuk PSN kepada pihak yang dituju adalah tergantung pada berapa besar manfaat yang diterima pihak dan orang banyak, dengan mengabaikan kepentingan sebagian orang. Hal ini juga telah teramktub dalam stelsel Pasal 18 UUPA dimana untuk kepentingan umum termasuk kepetningan bangsa dan negara dan kepentingan rakyat bersama maka hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak.

Hal ini berbanding terbalik apabila ditinjau dari tatanan praktik. Pertama, berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) terdapat sekitar 50% pengadaan lahan untuk PSN 2021 diwarnai oleh konflik agraria. Adanya tumpang tindih pengadaan tanah dengan tanah dan lahan pertanian serta kebun masyarakat, termasuk dengan wilayah adat menjadi alasan utama adanya konflik agraria atas PSN. Padahal



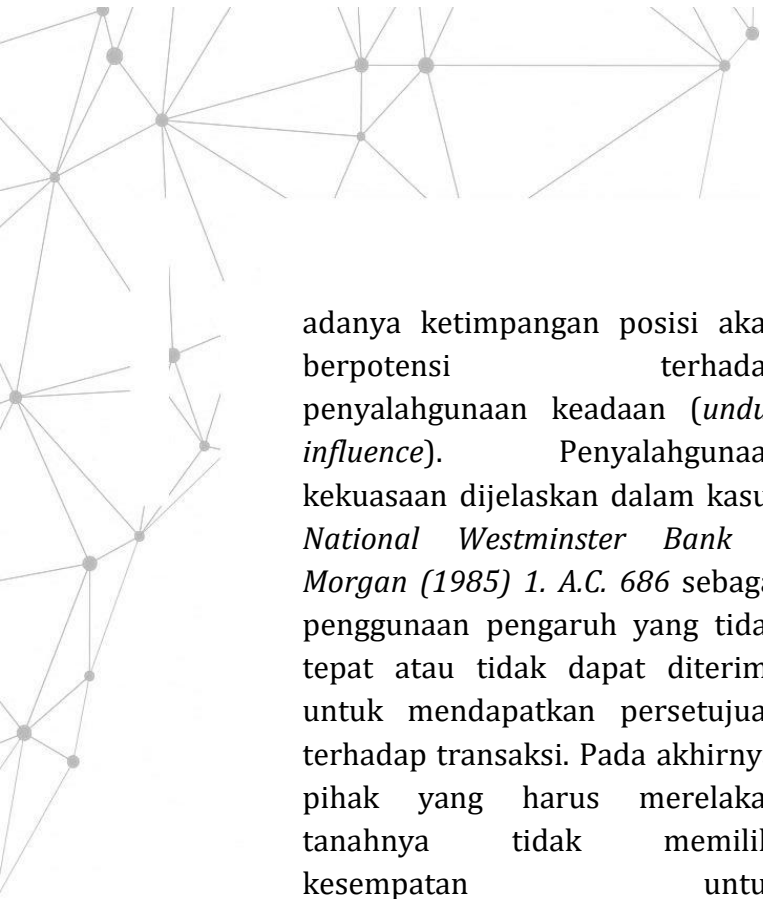
dalam salah satu prinsip dasar universal berlaku prinsip *“no private property shall be taken for public use expect with fair compensation”*. Permasalahan pengadaan lahan terbagi menjadi faktor internal dan eksternal. Faktor internal berasal dari masyarakat dan negara sebagai penyelenggara pengadaan tanah, sedangkan dalam faktor eksternal adalah adanya faktor lain diluar dalam lingkaran permusawaratan penyelenggaraan tanah seperti aktor politik dan lain sebagainya.

Dalam tatanan praktik, kendati Kepastian hukum telah diberikan melalui konstruksi peraturan perundang-undangan baik secara pelaksanaan bagi penyelenggara ataupun mekanisme ganti rugi dan Penilaian oleh penilai independent atas bidang tanah melalui PP 19/2021, namun terdapat bias dalam menentukan Kemanfaatan dan Keadilan Hukum itu sendiri. Menurut Hery Zarkasih melalui penelitiannya di Kota Praya masalah dalam pengadaan tanah salah satunya adalah terkait dengan penilaian harga tanah oleh Lembaga Penilai yang tidak sesuai dengan harga yang diinginkan sehingga kesepakatan sukar terjadi. Lebih lanjut, berdasarkan uraian diatas, permasalahan juga terjadi akibat penerapan frasa “Kepentingan Umum” yang acap

kali disalahgunakan seperti yang terjadi di Wadas antara pengusaha tambang dengan warga desa. Apabila proyek yang dilakukan adalah PSN, maka terdapat kemudahan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 130 PP 19/2021 bahwa dalam rangka kemudahan PSN, fasilitas penyelesaian Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan Umum dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Hal ini menjelaskan adanya ketimpangan secara keadilan terutama apabila tanah yang ingin dilepaskan adalah tanah adat, dimana didukung juga dalam Pasal 3 UU PA bahwa pelaksanaan hak ulayat salah satunya dalam konteks tanah harus sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara. Frasa “kepentingan nasional” tentu saja apabila dalam konteks PSN, maka akan menjelaskan posisi negara lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat sebagai pihak dalam permufakatan.

Sejatinya dalam konteks kepastian hukum, maka berdasarkan UU 2/2012 terdapat mekanisme ganti rugi, dan diikuti oleh adanya peluang untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri setempat paling lama 14 hari setelah musarwarah penetapan ganti kerugian. Namun sebagaimana telah diuraikan,



adanya ketimpangan posisi akan berpotensi terhadap penyalahgunaan keadaan (*undue influence*). Penyalahgunaan kekuasaan dijelaskan dalam kasus *National Westminster Bank v Morgan (1985) 1. A.C. 686* sebagai penggunaan pengaruh yang tidak tepat atau tidak dapat diterima untuk mendapatkan persetujuan terhadap transaksi. Pada akhirnya, pihak yang harus merelakan tanahnya tidak memiliki kesempatan untuk memaksimalkan nilai (*utility*) sebesar-besarnya akibat daya tawar yang rendah. Lebih lanjut jika ditinjau dalam konteks keadilan itu sendiri sebagaimana dijelaskan Jeremy Bentham maka kebahagiaan tidak tercapai sebesar-besarnya untuk pihak yang melepaskan tanah. Namun demikian, perlu adanya pengukuran terkait berapa besar nilai kesempatan yang akan didapat Pemerintah (*opportunity cost*) untuk mendapatkan manfaat atas masyarakat banyak dibandingkan dengan nilai melawan hukum itu sendiri sehingga dapat ditentukan nilai keadilan objektif mengingat yang dikerjakan adalah PSN.

## 2. Teori Hukum

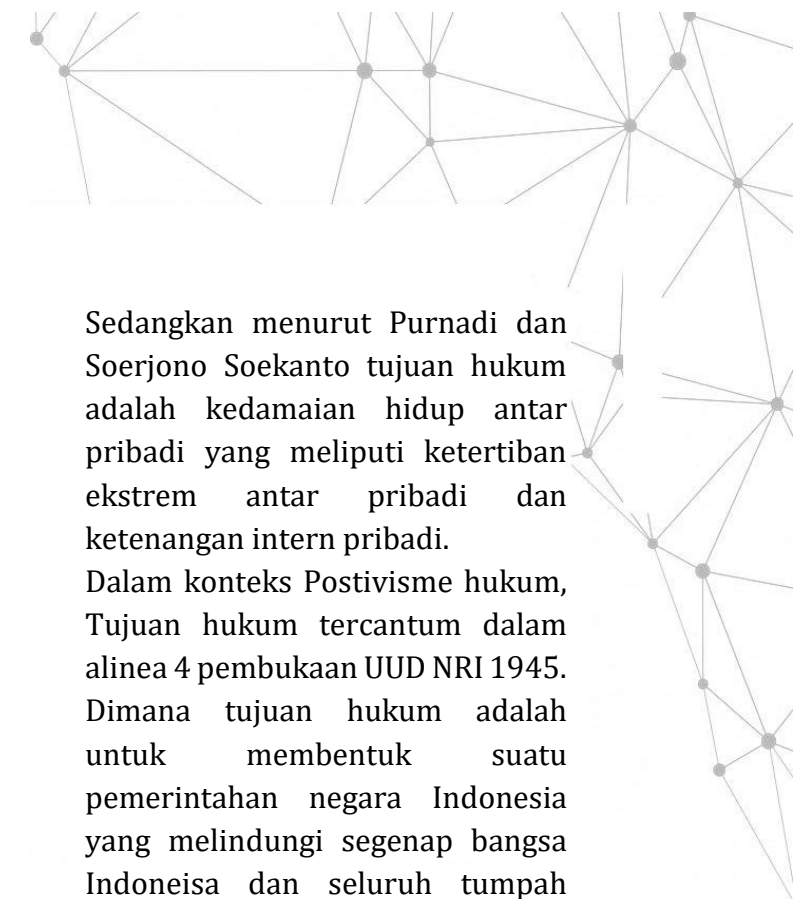
Dalam menerapkan fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum sejatinya memiliki tujuan. Melalui berbagai literature,

dikenal beberapa teori tentang tujuan hukum itu sendiri, antara lain:

### a. Teori Etis

Menurut teori ini, hukum semata-mata adalah untuk mencapai keadilan. Isi hukum sendiri berdasarkan keyakinan individu yang etis mengenai yang adil dan tidak. Dalam hal ini hukum bertujuan merealisasikan atau mewujudkan keadilan. Hakekat keadilan sendiri adalah penilaian terhadap suatu norma yang menurut pandangan subyektif melebihi norma-norma lain. Terdapat dua pihak dalam kelibatannya yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Maka dalam hal ini sukar untuk menentukan keadilan karena keadilan sendiri haruslah dilihat dari kedua belah pihak yang terlibat.

Aristoteles sendiri membedakan keadilan menjadi 2 bentuk, yaitu *Justicia distributiva*, dan *justicia commutative*. Terkait dengan jenis keadilan pertama yaitu *justicia distributive* maka penafsiran yang diberikan adalah menuntut setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya (*suum cuique tribuere*). Dalam penerapannya, pemberian jatah ini tidak sama untuk setiap orangnya tergantung pada kekayaan, kelahiran, pendidikan, kemampuan, dan sebagainya yang sifatnya adalah



proporsional. Sehingga dinilai adil disini ialah apabila setiap orang mendapatkan hak atau jatahnya secara proporsional atau kerap kali hubungannya ialah antara Pemerintah dan Warga Negara. Lebih lanjut terkait dengan jenis kedua yaitu *justicia commutative* adalah memberi kepada setiap orang sama banyaknya sehingga yang dituntut adalah kesamaan.

b. Teori Utilitis

Menurut teori ini hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah sebanyak-banyaknya. Pencetus teori ini adalah Jeremy Bentham dimana sebagai pendukung teori kegunaan (*utility theory*), maka tujuan hukum adalah harus berguna bagi setiap individu untuk memperoleh kebahagiaan sebesar-besarnya. Pemikiran inilah yang menjadi dasar dari keberlakuan hukum di Inggris yakni *common law*.

Teori yang digaungkan oleh Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Ketertiban akan ketertiban ini merupakan suatu *basic fundamental* bagi adanya suatu masyarakat yang teratur. Lebih lanjut menurut Soebekti, hukum itu mengabdikan dan menempel pada tujuan negara, yakni mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan kepada rakyatnya.

Sedangkan menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto tujuan hukum adalah kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban ekstrem antar pribadi dan ketenangan intern pribadi.

Dalam konteks Postivisme hukum, Tujuan hukum tercantum dalam alinea 4 pembukaan UUD NRI 1945. Dimana tujuan hukum adalah untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Hukum yang memiliki fungsi dan tujuan harus dilaksanakan agar kepentingan manusia itu sendiri terlindungi dan terpenuhi. Melalui penegakan hukum, maka tujuan hukum itu sendiri menjadi kenyataan. Menurut Soedikno, penegakan hukum ada tiga unsur yaitu Kepastian (*Rechtssicherheit*), Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan Keadilan (*Gerechtigkeit*). Dalam suatu diagram, maka menurut Satjipto Rahardjo penerapan asas tujuan hukum tersebut adalah implementasi dari nilai filosofis, sosiologis dan yuridis. Sehingga dapat digambarkan sebagai berikut

### c. Teori Campuran

Teori campuran merupakan model yang paling cocok dari ketiga model yang ada dalam memberikan tujuan hukum. Bahwa hukum selayaknya memberikan keadilan bagi warga negara, dimana keadilan tersebut diwujudkan dengan memberikan kemanfaatan dalam sebuah situasi yang tertib dan aman dan sebaliknya. Indonesia yang memiliki ragam etnik, ragam budaya, dan tentu saja ragam keinginan harus dapat meminimalisir sekat perbedaan diantara ragam keinginan individu tersebut. Proses meminimalisir sekat tersebut dilakukan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan keadilan sosial bagi seluruh warga negara dengan tidak meninggalkan/mengabaikan nilai budaya yang ada. Hal ini dapat berlaku apabila hukum juga dapat memberikan kemanfaatan bagi semua masyarakat.

Kondisi ini sesungguhnya selaras dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Unsur melindungi semua warga negara dan tumpah darah Indonesia, unsur menjaga ketertiban umum, serta mewujudkan keadilan sosial merupakan kumpulan unsur yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lain. Artinya, dalam bingkai negara kesatuan, hukum di

Indonesia hendaknya mencantumkan unsur tersebut, kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan sosial. Karena itu para founding fathers kita membuat sebuah dasar negara yakni Pancasila sebagai grundnorm bagi pembentukan hukum di Indonesia. Karena Pancasila mengandung kesemua unsur kehidupan yang dapat diterima disemua kalangan masyarakat Indonesia yang majemuk ini.

### E. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa secara tatanan teoritik, implementasi terkait penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pemanfaatan umum dalam konteks PSN dapat ditemukan baik secara Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian hukum melalui penafsiran kontekstual dalam regulasi tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan regulasi terkait dengan PSN itu sendiri. Namun demikian dalam tatanan praktik penyelenggaraan pengadaan tanah hanya memenuhi unsur kepastian hukum. Terhadap unsur keadilan dan kemanfaatan itu sendiri belum didapatkan secara jelas atau masih bias mengingat adanya ketimpangan posisi antara Pemerintah dan Masyarakat terutama dalam konteks PSN. Berdasarkan penelitian yang dilakukan perlu adanya pengukuran yang jelas terkait dengan potensi nilai kesempatan (*opportunity*



cost) yang akan diraih oleh Pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas dibanding dengan pihak yang melepaskan hak atas tanah dalam penyelenggaraan PSN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.
- Amiludin, A. (2016). Penetapan Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2012. *Jurnal Dinamika UMT*, 1(2), 97–103.
- Arba, M. (2021). *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika.
- Arisaputra, M. I. (2021). *Reforma agraria di Indonesia*. Sinar Grafika (Bumi Aksara).
- Ervianto, W. I. (2017). Tantangan pembangunan infrastruktur dalam proyek strategis nasional indonesia. *Simposium II UNIID 2017*, 2(1), 98–103.
- Fajar, I. (2021). *Fungsi, Maksud, Dan Nilai-Nilai Konstitusi*.
- Fathoni, M. Y. (2018). Lingkup dan Implikasi Yuridis Pengertian “Agraria” Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960. *Justitia Jurnal Hukum*, 2(2).
- Febriansyah, F. I. (2017). Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(25), 1–27.
- Harsono, B. (2002). *Hukum agraria Indonesia: Himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*.
- Hartoyo, H. (2010). *Involusi Gerakan Agraria dan Nasib Petani Studi Tentang Dinamika Gerakan Petani di Provinsi Lampung* [PhD Thesis]. Institut Pertanian Bogor.
- Ismiatun, I., & Alamsyah, B. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Rumah Tangga Menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2015 Dalam Perspektif Hukum Positif Hukum Indonesia. *Legalitas: Jurnal Hukum*, 9(1), 113–142.
- Johan, T. S. B. (2018). *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*. Deepublish.
- Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum. *Jurnal Crepido*, 1(1), 13–22.
- Lestari, P. (2020). Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila. *SIGN Jurnal Hukum*, 1(2), 71–86.
- Mumpuni, R., Koeswahyono, I., & Syafaat, R. (2017). Peran serta Ondofolo dalam ganti rugi tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), 64–74.
- Ramadhani, R. (2020). Peran Poltik Terhadap Pembangunan Hukum Agraria Nasional. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 1(1), 1–6.
- Raya, P. Y. (2015). *Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat* [PhD Thesis]. UAJY.

- Rizhan, A. (2021). Konsep Negara Hukum Profetik. *KODIFIKASI*, 3(1), 74–100.
- Rosadi, O. (2010). Hukum Kodrat, Pancasila dan asas hukum dalam pembentukan hukum di Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 277–284.
- Saragih, A. P. (2020). *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Atas Ganti Rugi Yang Tidak Sesuai Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Analisis Putusan Nomor 447/Pdt. G/2017/Pn. Bks)* [PhD Thesis].
- Siallagan, H. (2016). Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia. *Sosiohumaniora*, 18(2), 122–128.
- Sinilele, A. (2017). Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Kota Makassar. *Jurnal Al-Qadau: Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam*, 4(1), 1–24.
- Suadi, H. A. (2005). *Sosiologi Hukum: Penegakan, Realitas dan Nilai Moralitas Hukum*. Kencana.
- Sufriyadi, Y. (2013). Pengertian Kepentingan Umum Menurut Para Ahli. *Yogyakarta, Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII*, 20.
- Sujadi, S. (2018). Kajian tentang pembangunan proyek strategis nasional (PSN) dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4(2), 1–24.
- Sumardjono, M. S. (2015). Tinjauan Yuridis Kepres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 1(1), 78–87.
- Widiyantoro, B., & Parapat, E. R. (2011). Das Sein dan Das Sollen Dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) di Indonesia. *Majalah Ilmiah SOLUSI*, 10(20).