



RINGKASAN DISERTASI



PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEMENUHI
KEADILAN BERDASARKAN PANCASILA
(STUDI PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL
YOGYAKARTA DAN KAMPUS II UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA)

SUKAMTO, S.H., M.H.
NIM. 14932014

RINGKASAN DISERTASI

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022

SUKAMTO, S.H., M.H.

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEMENUHI
KEADILAN BERDASARKAN PANCASILA
(STUDI PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL
YOGYAKARTA DAN KAMPUS II UNIVERSITAS ISLAM
NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA)**



**SUKAMTO, S.H., M.H.
NIM. 14932014**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**



**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEMENUHI
KEADILAN BERDASARKAN PANCASILA
(STUDI PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL
YOGYAKARTA DAN KAMPUS II UNIVERSITAS ISLAM
NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA)**

Oleh :

**SUKAMTO, S.H., M.H.
NIM. 14932014**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**SUKAMTO, S.H., M.H.
NIM. 14932014**

**Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Promotor)**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Co Promotor)**

**Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.
(Ketua Program Studi)**

**Prof. Dr. Achmad Sodiki S.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.
(Anggota Penguji)**

**Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2022**

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Alhamdulillah, puji syukur kepada Allah SWT yang senantiasa memberikan segala anugerah, hidayah dan karunia-Nya sehingga disertasi dengan judul: **“Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Memenuhi Keadilan Berdasarkan Pancasila (Studi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta)** ini dapat diselesaikan.

Disertasi ini disusun untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Doktor (S3) pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia.

Dengan segala kerendahan hati Promovendus menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karenanya Promovendus mengharapakan kritik, masukan dan saran konstruktif dari semua pihak demi sempurnanya isi disertasi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya Promovendus persembahkan kepada :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., selaku Ketua Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan kepada Promovendus untuk menempuh studi Program Doktor Ilmu Hukum ini.

4. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode sebelumnya,
5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Promotor dan Ketua Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode sebelumnya atas bimbingan, motivasi, arahan dan dukungannya selama Promovendus menyelesaikan proses bimbingan studi Program Doktor Ilmu Hukum ini.
6. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Co. Promotor atas bimbingan, motivasi, arahan dan dukungannya dalam proses penyelesaian Disertasi ini.
7. Bapak Prof. Dr. Achmad Sodiki S.H., Bapak Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si., Bapak Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. dan Bapak Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H., selaku Dewan Penguji Disertasi, yang telah banyak memberikan masukan, saran, dan kritikan kepada Promovendus sehingga disertasi ini layak untuk dimajukan dalam ujian terbuka.
8. Bapak Prof. Dr. Muchsan, S.H. dan Bapak Dr. Leli Joko Suryono, S.H., M.Hum., yang telah memberikan rekomendasi kepada Promovendus yang telah memberikan keyakinan kepada Promovendus untuk menempuh Pendidikan Program Doktor di Universitas Islam Indonesia.
9. Bapak dan Ibu Dosen pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan banyak ilmu dan pengetahuannya selama Promovendus menempuh Pendidikan Program Doktor di Universitas Islam Indonesia sebagai bekal penyusunan Disertasi ini.
10. Seluruh Staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, khususnya Pak Yusri yang telah banyak membantu dan memperlancar Promovendus dalam penyusunan Disertasi ini.

11. Seluruh rekan-rekan di Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2014 yang saling memberikan dorongan moril dan semangat agar dapat menyelesaikan studi doktoral ini.
12. Istri dan anak-anakku yang selalu memberikan semangat, doa dan kasih sayangnya yang tak terhingga kepada Promovendus untuk terus berjuang menyelesaikan studi Program Doktor ini.

Promovendus berharap semoga disertasi ini dapat memberikan nilai dan manfaat bagi dunia pendidikan khususnya di bidang Ilmu Hukum. Mudah-mudahan menjadi referensi bagi pengambil kebijakan untuk memperbaiki regulasi agar pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berjalan dengan mudah dan cepat sehingga pembangunan dapat berjalan dengan lancar.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Yogyakarta, Januari 2022

Sukamto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian.....	6
E. Metode Penelitian.....	6
BAB II	
ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN	13
A. Hak Menguasai Negara Di Negara Hukum Indonesia Atas Prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila	13
B. Prinsip-prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	66
C. Prinsip-prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	67
D. Politik Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Memenuhi Keadilan Berdasarkan Pancasila.	71

BAB III	
PENUTUP	87
A. Kesimpulan	87
B. Saran-saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA.....	90
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	102

ABSTRAK

Disertasi ini mengkaji pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU 2/2012) serta pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) dan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta (UIN SUKA) apakah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila dan bagaimana mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum (normatif), dengan pendekatan perundang-undangan, dan filosofis, dengan objek pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan BIY di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulonprogo dan untuk pembangunan Kampus II UIN SUKA di Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul. Hasil penelitian menyimpulkan: Pertama, dalam UU 2/2012 terdapat substansi yang telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila yaitu pengaturan hak dan kewajiban para pihak yang seimbang, dan pengaturan ganti kerugian menggunakan musyawarah. Kedua, dalam pengadaan tanah untuk pembangunan BIY telah memenuhi keadilan Pancasila dalam hal pemenuhan hak dan kewajiban para pihak, akan tetapi dalam hal tahapan sosialisasi dan konsultasi publik mengerahkan tenaga keamanan sehingga dapat memicu pelanggaran HAM, dan penentuan ganti kerugian lebih mengedepankan perhitungan dari Penilai Pertanahan daripada musyawarah. Ketiga, pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus

II UIN SUKA telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila yaitu dalam hal penentuan ganti kerugian yang mengedepankan musyawarah dan ada pula yang tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila dalam hal pemenuhan hak dan kewajiban para pihak yaitu UIN SUKA belum dapat melunasi ganti kerugian sesuai waktu yang telah ditentukan, dan tahapan pengadaan yang panjang dan lama karena proses pengadaan tanah berulang.

Kata-kata kunci: Pengadaan Tanah, Keadilan, Pancasila.

ABSTRACT

This dissertation reviews the regulation of land acquisition for public facility development contained in Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU 2/2012) dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) as well as the implementation of land acquisition for the construction of 2nd Campus Sunan Kalijaga State Islamic University Yogyakarta (UIN SUKA) if it fulfills justice based on Pancasila and how to implement land acquisition for the public interest that fulfills justice based on Pancasila. The research method used is legal research with a statutory approach, and filosofis approach, with the object of implementation of land acquisition for the development of BIY in Temon, Kulonprogo and the construction of 2nd Campus UIN SUKA in Pajangan, Bantul. The results of the study concludes: First, in UU 2/2012, there are substances that have fulfilled justice based on Pancasila, which are the regulation of the rights and obligations of the parties being balanced and the arrangement of compensation using deliberation. Second, in land acquisition for development BIY has fulfilled Pancasila justice in terms of fulfilling the rights and obligations of the parties, but in terms of the stages of socialization and public consultation, deploying security personnel that likely triggers human rights violations, and the determination of compensation that prioritizes calculations from the Land Appraiser than deliberation. Third, land acquisition for the construction of 2nd Campus of UIN SUKA has fulfilled justice based on Pancasila, which is in determining compensation that prioritizes

discussion. But there is a regulation hasn't fulfilled justice based on Pancasila in terms of fulfilling the rights and obligations of the parties, which are UIN SUKA has not been able to pay compensation in accordance within the agreed period, and the long and complex procurement stages due to the repeated land acquisition processes.

Key words: Land acquisition that fulfills justice based on Pancasila.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur secara singkat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya telah diatur secara lebih terperinci dengan beberapa peraturan perundang-undangan, yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya.

Objek Penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya yang didukung dengan data pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal ini dengan pilihan objek penelitian pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta yang terletak di Kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo dan pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, di Kecamatan Pajangan, Kabupaten Bantul.

Dalam Pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat dua pihak, yaitu negara yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum dan Pihak Yang Berhak yang memiliki atau menguasai tanah. Dalam penelitian ini difokuskan pada 3 (tiga) aspek yaitu keseimbangan hak dan kewajiban para pihak, tahapan pelaksanaan pengadaan tanah dan penentuan ganti kerugian. Ketiga aspek tersebut perlu diteliti baik dari sisi

regulasinya terutama Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya maupun implementasinya.

Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan perubahannya, pada pengadaan tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan pengadaan tanah untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Pemilihan kedua objek penelitian ini didasarkan pada, *yang pertama* dasar pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah menggunakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya dan peraturan perundang-undangan yang terkait, *yang kedua*, kedua objek tersebut menggunakan lahan yang paling luas dibandingkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum lainnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, *yang ketiga*, kedua objek tersebut mempunyai permasalahan sangat kompleks dan mempunyai dampak yang signifikan.

Berdasarkan Dokumen Laporan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan informasi dari Pejabat yang menangani pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta diketahui permasalahan yang muncul dalam pengadaan tanah Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta, sebagai berikut:¹

¹ Dokumen Laporan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Touchid Pemimpin Proyek Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta, serta Falla Staf Proyek Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta.

- a. Proses pengadaaan tanah memakan waktu yang lama dari tahun 2014 sampai dengan 2018, bahkan sampai dengan saat ini masih terdapat sebagian warga yang belum mengambil ganti rugi secara konsinyasi.
- b. Sebagian Pihak Yang Berhak merasa bentuk dan besarnya ganti rugi kurang adil dan kurang partisipatif sehingga mereka melakukan unjuk rasa dan menggugat PT Angkasa Pura I dan BPN/ATR ke Pengadilan Negeri Wates bahkan berlanjut sampai Kasasi ke Mahkamah Agung.
- c. Sebagian Pihak Yang Berhak bersikukuh tidak bersedia melepas hak atas tanahnya, hal ini berarti tidak memahami bahwa kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan pribadi.
- d. Negara kurang efektif dalam menggunakan kekuasaannya pada proses pengadaan tanah, seharusnya ketika sebagian Pihak Yang Berhak bersikeras tidak bersedia melepas hak atas tanahnya untuk kepentingan umum, negara dapat menggunakan kekuasaannya yaitu dengan mencabut hak atas tanah tersebut.

Permasalahan yang muncul dalam Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta antara lain:

1. Proses pengadaaan tanah memakan waktu yang lama dari tahun 2015 sampai dengan saat ini belum selesai seluruhnya karena kendala utamanya tidak tersedianya dana dari APBN dalam hal ini Kementerian Agama RI.
2. Negara dalam hal ini Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Kementerian Agama RI lalai tidak dapat memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Terdapat beban psikologis dan krisis kepercayaan Pihak Yang Berhak kepada negara.
4. Terjadinya pemborosan uang negara karena dengan mulurnya waktu pengadaan tanah menyebabkan harga tanah naik. Di samping itu mulurnya waktu menjadikan terdapat beberapa proses harus diulangi seperti perpanjangan izin penetapan lokasi dan proses izin penetapan lokasi baru.
5. Terdapat Pihak Yang Berhak belum menyepakati terkait bentuk dan besarnya ganti kerugian.
6. Pihak Yang Berhak disandera haknya karena sejak tanahnya masuk dalam wilayah penetapan lokasi, pemilik tanah tidak dapat mengalihkan haknya kepada pihak lain

Permasalahan pengadaan tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta tidak semata-mata karena permasalahan yang ada di lapangan, akan tetapi permasalahan itu juga dipicu oleh regulasi yang mengaturnya dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta perubahannya.

Dari penjelasan tersebut di atas maka perlu dilakukan penelitian tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Memenuhi Keadilan Berdasarkan Pancasila (Studi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta).



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian disertasi ini adalah:

1. Apakah pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila?
2. Apakah pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta telah memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila?
3. Bagaimana mewujudkan keadilan substansial dan keadilan prosedural dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang sesuai dengan keadilan berdasarkan Pancasila?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian disertasi ini adalah:

1. Mengkaji dan menganalisis pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila.
2. Mengkaji dan menganalisis pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dalam memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila.



3. Mengkaji dan menganalisis untuk mewujudkan keadilan substansial dan keadilan prosedural pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan keadilan berdasarkan Pancasila.

D. Manfaat atau Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang diharapkan dari penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoretis, yakni untuk memperluas ilmu pengetahuan di bidang hukum dan menambah khazanah ilmu-ilmu hukum, khususnya dalam bidang ilmu hukum pertanahan. Terutama dalam upaya pengembangan teori-teori tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Secara praktis, yaitu sebagai berikut:
 - a. Bagi pemerintah, yaitu sebagai suatu kajian ilmiah yang dapat digunakan dalam menentukan pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila; dan
 - b. Bagi masyarakat, yaitu sebagai suatu kajian ilmiah yang dapat memberikan informasi dan mengedukasi masyarakat mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila.

E. Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini akan diuraikan meliputi jenis penelitian, objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, teknik pengumpulan data dan analisis hasil penelitian.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif.

Penelitian hukum normatif atau biasa disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum dan pendapat para ahli. Dalam hal ini akan meneliti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Demikian juga akan mengkaji teori dan pendapat ahli yang terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. Apakah pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah pengaturan dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data penelitian atau bahan hukum dalam penelitian ini meliputi jenis data dan sumber data dengan uraian sebagai berikut:

a. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan merupakan data kualitatif meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dokumen pelaksanaan dan penyerahan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan Putusan Pengadilan tentang Izin Penetapan Lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

b. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian normatif meliputi bahan primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan penjelasan sebagai berikut:

a) Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yang berupa norma dasar yaitu Pancasila dan bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, meliputi:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
- (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;



- (5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
 - (7) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan perubahannya
 - (8) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
 - (9) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
 - (10) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan perubahannya.
- b) Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer yang antara lain berupa (dokumen2 resmi tentang pengadaan tanah yang relevan untuk penelitian ini) atau pendapat ahli hukum yang

berkaitan dengan penelitian ini. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dokumen pelaksanaan dan penyerahan hasil pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan Putusan Pengadilan tentang Izin Penetapan Lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai berikut :

- (1) Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) yang disusun oleh PT Angkasa Pura I dan Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta yang disusun oleh Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta;
- (2) Keputusan Gubernur DIY tentang Penetapan Lokasi Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) dan Keputusan Gubernur DIY tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta yang diperoleh dari Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta;
- (3) Data Pelaksanaan dan Penyerahan Hasil pengadaan tanah Bandara Internasional Yogyakarta (BIY) dan Data Pelaksanaan dan Penyerahan Hasil pengadaan tanah untuk Pembangunan Kampus II Universitas

Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta yang diperoleh dari Kantor Wilayah BPN/ATR Daerah Istimewa Yogyakarta;

(4) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta tentang Gugatan Warga terhadap terbitnya Keputusan Gubernur tentang Izin Penetapan Lokasi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta;

(5) Putusan Kasasi Mahkamah Agung terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta tentang Gugatan Warga terhadap terbitnya Keputusan Gubernur tentang Izin Penetapan Lokasi Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta;

(6) Data lainnya yang bersumber dari Instansi yang kompeten

c) Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang memberikan informasi lebih lanjut tentang bahan hukum primer dan sekunder yang antara lain berupa kamus, ensiklopedi, surat kabar, majalah dan informasi dari media sosial lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan dilakukan dengan meneliti peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berlaku di Indonesia, dokumen-dokumen tentang pengadaan tanah untuk



Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Untuk menunjang penelitian kepustakaan tersebut, peneliti juga melakukan wawancara dengan Pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pejabat Proyek Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta dan Pejabat dari Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, serta data sekunder data yang terkait dengan Dokumen Perencanaan dan pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

5. Analisis Hasil Penelitian

Bahan-bahan hasil penelitian yang sudah terkumpul melalui penelitian kepustakaan dan wawancara dengan beberapa narasumber yang sudah peneliti tentukan di atas, dianalisis menggunakan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yaitu apakah pengaturan dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila. Dalam penelitian ini juga akan dianalisis dan disampaikan rekomendasi bagaimana mewujudkan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

BAB II

ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN

A. Hak Menguasai Negara Di Negara Hukum Indonesia Atas Prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila

1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Republik Indonesia. Tanah sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat Indonesia sebagai bagian dari sumber kegiatan perekonomian haruslah diletakkan di bawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas dan memeras hidup orang lain. Bertitik tolak dari rumusan tersebut, maka dasar pemikiran yang terkandung di dalamnya antara lain ialah tanah di bawah kekuasaan negara, artinya dipunyai oleh negara, termasuk isi yang terkandung di dalamnya.²

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Hubungan hukum yang ada pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-

² Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Djambatan, 1967), hlm 46.

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut ialah istilah “dikuasai” yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik. Kedua Pasal tersebut memberikan kepada negara sebuah hak bernama hak menguasai. Hak menguasai atau kadang disebut hak menguasai negara adalah satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh konstitusi kepada negara Indonesia dan dianggap mencerminkan dominasi dari negara atas hak individual yang tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.³

Hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mempunyai implikasi kepada; pertama, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara merupakan konsep yang didasarkan kepada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Hak menguasai negara selain mengandung kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, juga mengandung kewajiban untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

³ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama (Surabaya: Mahkota Kata, 2009), hlm 66.



Menurut Soetomo negara berkedudukan sebagai regulator dan tidak mempunyai kedudukan sebagai perseorangan yang dapat memiliki hak atas tanah.

Kekuasaan daripada negara atas bumi, air, dan ruang angkasa ini harus dilihat sebagai wewenang yang berada pada negara untuk mengadakan peraturan-peraturan, dan tindakan-tindakan di bidang agraria. "Dikuasai" dalam ayat ini tidak berarti memiliki, ini jelas seperti ditentukan dalam pasal 2 ayat (2) sebagai berikut : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pada pasal ini memberi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pasal 2 ayat (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.⁴

⁴ Soetomo, *Politik dan Administrasi Agraria* (Surabaya: Usaha Nasional, 1986), hlm 38-39.

Jadi negara tidak bisa memiliki tanah sebagaimana hak milik tanah perseorangan akan tetapi negara sebagai regulator yang mempunyai kewenangan meliputi mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dalam menjalankan fungsi regulator tersebut negara mempunyai kewajiban bagaimana mengatur pemanfaatan tanah dapat untuk menyejahterakan masyarakat. Dalam hal ini bagaimana Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai kewenangan membentuk undang-undang dapat menggunakan kewenangan itu menetapkan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yaitu yang mempunyai unsur-unsur adanya keadilan antara pemilik tanah yang terkena untuk kepentingan umum dengan negara yang memerlukan tanah, proses yang cepat dengan prosedur yang mudah.

Berbeda dengan Soetomo, Notonagaro berpendapat bahwa hubungan negara dengan tanah ada 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Negara sebagai subyek yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai sifat *privat-rechtelik*. Hak negara terhadap tanah lantas sama dengan hak perseorangan terhadap tanah;
2. Negara sebagai subyek diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang



publik-rechtelik. Kalau bentuk ini yang diinginkan, maka negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perseorangan;

3. Hubungan antara negara langsung dengan tanah ini tidak sebagai subyek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara, yang memiliki akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi tentang rakyat seluruhnya sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung kesatuan-kesatuan rakyat.⁵

Dari teori Notonagoro tersebut hubungan negara dengan tanah meliputi:

1. Negara sebagai perseorangan yaitu hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai sifat *privat-rechtelik*, Hak negara terhadap tanah lantas sama dengan hak perseorangan terhadap tanah yang berarti negara dapat memiliki hak atas tanah seperti halnya perseorangan.
2. Negara sebagai subyek diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publik-rechtelik*, artinya negara dalam posisi mengatur atau sebagai regulator.
3. Hubungan antara negara langsung dengan tanah tidak sebagai subyek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara, yang memiliki akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi tentang rakyat seluruhnya, artinya negara sebagai

⁵ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Jakarta: PT Bina Aksara, 1984), hlm. 101.

penjelmaan dari subyek-subyek perseorangan, yang berarti tidak ada pertentangan antara kepentingan negara dengan perseorangan.

Dari tiga macam hubungan negara dengan tanah tersebut di atas dalam dunia nyata yang nampak adalah butir kesatu dan dan kedua, yaitu negara sebagai perseorangan dan negara sebagai badan badan negara, sedangkan butir ketiga hanya ada dalam abstraksi yang menjelaskan teori bahwa eksistensi negara itu merupakan perwujudan kehendak rakyat. Dengan demikian negara maupun perseorangan sama-sama dapat mempunyai hak atas tanah.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan dasar dikuasainya tanah oleh negara. Ketentuan tersebut mengandung pokok pikiran, bahwa kebutuhan tanah bagi perseorangan, masyarakat dan negara memerlukan suatu wewenang atau kekuasaan, kekuatan ataupun kemampuan, serta kecakapan yang berfungsi untuk memenuhi tujuan tersebut. Persoalan yang mengemuka adalah: Manakah yang lebih didahulukan, masyarakat atau perseorangan.

Menurut Imanuel Kant, di antara perseorangan, masyarakat dan negara modern, maka masyarakatlah yang diutamakan karena masyarakat mempunyai nilai trans individual yakni penjumlahan pribadi perseorangan. Di dalam masyarakat senantiasa terdapat kepribadian seseorang (*individual personality*) sehingga terhadap benda-benda dalam hubungan milik, tujuan akhir dari masyarakat



itu tercapai, sedangkan menurut Aristoteles, kepentingan perseorangan yang ada dalam masyarakat harus diutamakan pemenuhannya. Negara dalam hal ini melakukan perlindungan milik perseorangan dalam masyarakat tersebut.⁶

Menurut teori Imanuel Kant dan teori Aristoteles dapat disimpulkan diperlukan keseimbangan kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Akan tetapi apabila kepentingan terjadi benturan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum yang sudah diupayakan maksimal pemecahannya melalui musyawarah akan tetapi mengalami jalan buntu maka kepentingan umumlah yang diutamakan. Agar kepentingan perseorangan tidak terlanggar maka negara memberikan kompensasi atau ganti kerugian.

Dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah, negara dapat berkedudukan sebagai badan publik ataupun badan perdata. Sebagai badan publik, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai badan perdata sebagaimana diatur dalam Kitab Hukum Perdata. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum negara berkedudukan sebagai badan perdata.

Negara dapat melakukan hubungan seperti benda-benda perseorangan dengan manusia pemilikinya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk

⁶ Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kermakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafati dan Teoritik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1993.

kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Beberapa alasan dikemukakan:

- 1) Adanya hubungan hukum khusus antara negara dan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum);
- 2) Kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan dalam hukum perdata.
- 3) Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik negara.⁷

Negara sebagai badan perdata dapat memiliki tanah secara perdata sama seperti hak warga negara. Negara dapat dipandang sebagai pribadi hukum yang sama dengan manusia alamiah. Jadi negara dapat berkedudukan sebagai badan publik ataupun badan perdata.

Penjabaran Hak Menguasai Negara atas Tanah dalam UUPA Pasal 1 UUPA menyatakan hal-hal sebagai berikut:

⁷ N. E. Algra, *Inleiding tot het Nederlands Privaatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, Chtiende Druk.



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

Pasal 2 UUPA ayat (2) menyatakan:

- (1) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak Menguasai Negara di samping diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam UUPA juga dapat kita temukan dalam Putusan MK terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Putusan Perkara 001-021-022/PUU-1/2003

Sebagai suatu perkembangan baru dalam memberikan tafsir terhadap makna “*dikuasai oleh Negara*”, berdasarkan Putusan MK terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Putusan Perkara 001-021-022/PUU-1/2003) bahwa negara mempunyai wewenang yang disebut *regelandaad*, *besturdaad*, *beberesdaad* dan *toezichthoudensdaad* yakni mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi. Fungsi pengaturan lewat ketentuan yang dibuat oleh legislatif dan regulasi oleh eksekutif, fungsi pengurusan dengan mengeluarkan atau mencabut izin, fungsi pengelolaan dilakukan oleh eksekutif dengan cara mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan fungsi pengawasan adalah mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaannya benar-benar untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁸

Makna dikuasai negara dapat berkembang apabila legislatif dan eksekutif menetapkan regulasi tentang perluasan makna dikuasai negara dengan tujuan untuk mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Agar terwujud tujuan mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber alam, negara dilekati dengan hak pengawasan untuk mengendalikan agar pelaksanaannya benar-benar untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

⁸ Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Ketentuan “Unbunding” dan penguasaan negara terhadap cabang produksi listrik pada 15 Desember 2004 dalam Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria* (Jakarta: Konpress, 2013), hlm 137-138.



Pengertian mendayagunakan penguasaan negara atas sumber-sumber alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat juga mengandung arti ada jaminan negara terikat untuk memakmurkan rakyatnya melalui sumber-sumber alam. Hal ini berarti hak rakyat secara individu maupun kolektif dijamin haknya untuk memperoleh kesejahteraan.

Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin *“dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”*. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*⁹

Dari uraian tersebut tersebut diketahui bahwa hak menguasai negara atas tanah maknanya dapat diperluas akan tetapi tetap ada pembatasannya, yaitu apakah hak menguasai negara atas tanah itu digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat menjadi alat untuk mengukur apakah hak menguasai yang dilakukan oleh negara telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara

⁹ *Ibid.*, hlm 138.

Republik Indonesia Tahun 1945, karena rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi.

Pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁰

Negara sebagai institusi yang memperoleh mandat dari rakyat untuk mengadakan kebijakan, tindakan pengurusan, pengaturan dan pengawasan dalam menjalankan kewenangannya itu ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Agar pengaturan, pengurusan dan pengelolaan yang dilakukan oleh negara menjamin sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat maka negara perlu diberikan keleluasaan. Agar keleluasaan itu berjalan sesuai dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat perlu dilakukan dengan pengawasan.

Penguasaan dan pemilikan tanah oleh negara juga harus memperhatikan kepentingan perdata warga negara sebagaimana yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar

¹⁰ *Ibid.*, hlm 138-139.



Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama Pasal 28A, Pasal 28 C, Pasal 28 H ayat (1) dan ayat (4).

Pasal 28 A: *“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”*. Pasal tentang hak asasi manusia ini menekankan pada hak individual. Pasal ini jelas bermaksud melindungi setiap orang untuk menjaga kelestarian hidupnya, sumber mata pencahariannya. Oleh sebab itu, maka jaminan atas kecukupan pangan, sandang dan papan atau tempat tinggal adalah kebutuhan dasar yang tidak boleh dilanggar. Pasal ini penting mengingat aspek pembangunan yang menggosur tanah rakyat baik di perkotaan maupun pedesaan atau hutan selalu menjadi bagian konflik yang mencerminkan hidup dan kehidupannya yang layak.

Pasal 28 C ayat (1): *“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”*.

Pasal 28 H ayat (1): *“Setiap orang berhak hidup secara lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*. Seperti halnya pasal 28 A, maka tempat tinggal yang layak dan lingkungan hidup yang baik merupakan kebutuhan manusia untuk dapat hidup sehat.

Pasal 28 H ayat (4): *“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”*. Jika di Barat dengan ciri masyarakat yang individualistis menjadikan hak milik sebagai induk dari hak-hak

lainnya dengan filosofinya yang mengedepankan pentingnya perlindungan individu, maka sesungguhnya lebih-lebih lagi bangsa Indonesia yang dengan ciri kolektivisme, hak-hak individu semestinya mendapat perlindungan yang memadai.¹¹

Hak menguasai negara atas tanah maknanya dapat diperluas akan tetapi tetap ada pembatasannya, yaitu apakah hak menguasai negara atas tanah itu digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat menjadi alat untuk mengukur apakah hak menguasai yang dilakukan oleh negara telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi.

2. Negara Hukum Indonesia

Negara Hukum Indonesia, adalah negara hukum yang berparadigma Pancasila yaitu negara yang mendasarkan pada Pancasila sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang terjabarkan dalam batang tubuh UUD 1945 yang mempunyai tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, menempatkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa di urutan pertama dalam rangkaian sila-sila Pancasila. Disusul dengan sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab adalah

¹¹ *Ibid.*, hlm 9.



konsekuensi logis dari sila pertama karena dengan pengakuan terhadap eksistensi Tuhan berarti mengakui ciptaan-Nya dan ciptaan-Nya yang paling mulia adalah manusia sehingga juga mengakui harkat dan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling mulia. Sila Persatuan Indonesia menggambarkan suatu masyarakat yang sifatnya politik yaitu negara Republik Indonesia dan sesuai dengan kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Pengaturan hidup bersama didasarkan atas musyawarah yang dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan diwujudkan dalam sila keempat. Tujuan hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah untuk mencapai kesejahteraan bersama seperti rumusan sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹²

Dari rumusan tersebut jelas, bahwa negara hukum Pancasila pun mengarah pada usaha untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penelitian ini juga menganalisis apakah pengaturan dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah menjamin kesejahteraan bagi pihak yang berhak ketika tanahnya dibebaskan oleh negara.

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia baik dalam tataran pembentukan, pelaksanaan maupun penegakannya.

“...secara ideologis kita sepakat untuk membangun negara hukum versi Indonesia yaitu negara hukum berdasarkan Pancasila. Pancasila kita jadikan sebagai sumber segala sumber hukum. Nilai-nilai Pancasila

¹² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999), hlm 65.

harus mewarnai secara dominan setiap produk hukum, baik pada tataran pembentukan, pelaksanaan maupun penegakannya. Apabila negara hukum Pancasila nanti telah terbentuk, tidaklah menjadi persoalan ketika ternyata negara hukum tersebut berbeda dengan *rechstaat* di eropa atau Amerika. Hal terpenting adalah konsep negara hukum Pancasila itu harus mampu menjadi sarana dan tempat yang nyaman bagi kehidupan bangsa Indonesia".¹³

Negara hukum seharusnya ada keselarasan antara keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, namun demikian di antara ketiganya seringkali bertentangan, sehingga perlu diupayakan adanya keseimbangan.

Keadilan adalah nilai penting dalam hukum, berbeda dengan kepastian hukum yang bersifat menyamaratakan, sedang keadilan bersifat individual, sehingga dalam pelaksanaan dan penegakan hukum, masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan penegakan hukum tersebut keadilan harus diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus dilakukan secara adil, meski hukum tidak identik dengan keadilan, hukum bersifat umum, sedangkan keadilan bersifat individual.¹⁴

Kemanfaatan merupakan salah satu tujuan hukum. Hukum yang baik adalah yang mendatangkan kemanfaatan bagi manusia. Kemanfaatan dapat juga diartikan kebahagiaan (*happiness*), sehingga dalam

¹³ Sudjito bin Atmorejo, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila dalam Konggres Pancasila Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, 2009, hlm 189.

¹⁴ Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2019,, hlm 105.



pelaksanaan dan penegakan hukum, masyarakat mengharapkan adanya kemanfaatan. Karena hukum untuk manusia, maka pelaksanaan/penegakannya haruslah memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru akan berakibat sebaliknya, penegakan hukum malah menimbulkan keresahan masyarakat.¹⁵

Hukum bersifat umum sedangkan keadilan bersifat khusus. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum, agar memperhatikan keadilan hukum yang baik adalah yang mendatangkan kemanfaatan bagi manusia.

3. Tinjauan Mengenai Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

a. Pengadaan Tanah

Istilah *pengadaan tanah* secara yuridis pertama kali dikenal sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah berdasarkan Pasal 1 (angka 1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti atas Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di atas di

¹⁵ *Ibid.*, hlm 110-111.

sebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengubah kembali pengertian atas pengadaan tanah. Peraturan Presiden ini mendefinisikan pengadaan tanah sebagai setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Perkembangan pemaknaan yuridis atas pengadaan tanah terakhir termuat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang ini menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan dan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Berdasarkan sejarah pendefinisian terhadap pengadaan tanah sebagaimana disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah warga negara oleh negara



dengan memberikan ganti rugi yang pemanfaatannya harus untuk kepentingan umum.

b. Kepentingan Umum

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Pelaksanaan Pasal 18 ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya dan operasionalnya dilaksanakan berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya menyebutkan bahwa: Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.” Berdasarkan uraian di tersebut, dapat dinyatakan bahwa kepentingan umum menurut UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya adalah dalam arti peruntukannya, yaitu untuk

kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Dengan kata lain kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan baik langsung maupun tidak langsung.

Pengertian mengenai kepentingan umum juga terdapat dalam Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara atau kepentingan masyarakat bersama dan atau kepentingan pembangunan. Kemudian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam penjelasan huruf c menyebutkan pula bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum publik maka kegiatan pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk kepentingan umum, bukan kepentingan swasta. Oleh karena itu, setiap hukum pengadaan tanah selalu berjudul tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Michael G. Kitay mengatakan dalam bukunya yang berjudul "*Land Acquisition in Developing Country*" bahwa terdapat dua cara untuk penentuan kepentingan umum. Dua cara tersebut adalah:

Pertama, General guidelines, yaitu dengan cara memberikan ketentuan umum terhadap kepentingan umum seperti kepentingan sosial, kepentingan umum, kepentingan kolektif atau bersama. *General*



guidelines ini diberikan oleh legislatif, lalu dalam pelaksanaannya eksekutiflah yang menentukan apa saja bentuk kepentingan umum dimaksud seperti rumah sakit. Cara *kedua* adalah *List provisions*, yaitu penentuan kepentingan umum secara eksplisit. Namun, Katay menyatakan bahwa kebanyakan negara-negara sekarang menggabungkan kedua cara tersebut dalam pengaturan pengadaan tanah. Di samping membuat pernyataan umum kepentingan umum juga sudah diturunkan ke dalam daftar kegiatan secara limitatif.¹⁶

Pengertian kepentingan umum ditegaskan lebih lanjut pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal ini menegaskan bahwa kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang ini juga menentukan pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum yang meliputi 18 (delapan belas) kegiatan. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ini menyebutkan tanah untuk kepentingan umum yang digunakan untuk pembangunan meliputi:

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;

¹⁶ Michael G. Kity, "*Land Acquisition in Developing Countries*", Policies and procedures of public sector, with survey and case studies from Korea, India, Thailand, and Ecuador, Oelgeschlager, Gunn & Hain (Boston: Publishers, Inc, 1985), hlm 39-41.

- 3) Waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 4) Pelabuhan, bandar udara dan terminal;
- 5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- 7) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- 9) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- 15) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 17) Prasarana olah raga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Diterangkan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum bahwa kriteria kepentingan umum ditentukan dengan: 1) Diselenggarakan oleh Pemerintah, dan 2) tanahnya



selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

4. Prinsip-Prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila

Prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila pada dasarnya adanya keseimbangan pelaksanaan hak dan kewajiban yang didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi sejalan dengan kedudukan manusia sebagai makhluk sosial dan sekaligus sebagai makhluk individu. Menurut Notonagoro disebut *monopluralis*. Untuk bisa memahami prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila perlu melihat sejarah lahirnya Pancasila dan falsafah Pancasila.

a. Lahirnya Pancasila

Kesepakatan nasional, Pancasila lahir pada tanggal 1 Juni 1945, dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, sedangkan sebagai dasar negara jatuh pada tanggal 18 Agustus 1945 pada saat ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945.

Menjadinya Pancasila sebagai dasar filsafat Negara tentu saja pada waktu ditetapkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu, pada tanggal 18 Agustus 1945, akan tetapi asal mulanya lebih tua. Kedua-duanya mempunyai sejarah. Untuk pertama kalinya Pembukaan direncanakan pada tanggal 22 Juni 1945, yang terkenal sebagai Jakarta-charter (Piagam Jakarta), akan tetapi Pancasila telah lebih dahulu diusulkan sebagai dasar filsafat Negara Indonesia Merdeka yang akan didirikan, yaitu pada



tanggal 1 Juni 1945, dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia.¹⁷

Bahan-bahan asal muasalnya Pancasila digali dari bangsa Indonesia sendiri meliputi nilai-nilai adat istiadat, nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai agama. Kemudian bahan-bahan tersebut dirumuskan oleh Bung Karno selanjutnya Pancasila disahkan sebagai dasar negara Indonesia.

Diperuntukkan kepada Pancasila sebagai dasar filsafat Negara, maka kita mendapatkan asal mula-asal mula atau sebab-sebab sebagai berikut:

Pertama, Bangsa Indonesia sebagai asal mula bahan (*cauca materialis*), terdapat dalam adat kebiasaan, kebudayaan dan dalam agama-agamanya, *kedua*, Seorang anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu Bung Karno yang kemudian bersama Bung Hatta menjadi Pembentuk Negara, sebagai asal mula bentuk atau bangun (*cauca formalis*) dan asal mula tujuan (*cauca finalis*) dari Pancasila sebagai calon dasar filsafat negara; *ketiga*, Sejumlah Sembilan orang, diantaranya kedua beliau tersebut, semuanya anggota Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yang terdiri atas golongan-golongan kebangsaan dan agama, dengan menyusun rencana Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dimana terdapat Pancasila, dan juga Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang menerima rencana tersebut dengan perubahan,

¹⁷ Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm 24.

sebagai asal mula sambungan baik dalam arti asal mula bentuk maupun dalam arti asal mula tujuan dari Pancasila sebagai calon dasar filsafat negara; dan *keempat*, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagai asal mula karya (*causa efficiens*), yaitu yang menjadikan Pancasila sebagai dasar filsafat negara, sebelum ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia baru ada Pancasila sebagai calon dasar filsafat negara.¹⁸

b. Makna Keadilan Berdasarkan Pancasila

Filsafat Pancasila adalah penggunaan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bernegara. Dalam prinsipnya, Pancasila sebagai filsafat merupakan perluasan manfaat dari yang semula sebagai dasar dan ideologi merambah hingga produk filsafat.

Manusia memiliki akal, rasa dan kehendak yang merupakan perpaduan ketiga unsur tersebut membentuk watak seseorang. Manusia karena sifatnya mempunyai akal yang mendorong keinginan melakukan sesuatu kemudian keinginan itu disaring oleh rasa yang akhirnya kehendaklah yang menentukan apakah suatu perbuatan itu akan dilakukan atau tidak dilakukan.

Barang sekiranya jelas, bahwa kerjasamanya akal, rasa dan kehendak, karena bawaan hakekat manusia adalah suatu keharusan yang mutlak. Maka dari itu pada manusia harus selalu ada kemampuan untuk menyelenggarakan kerjasama akal, rasa dan kehendak itu dalam hubungan kesatuan, akal ialah yang memberi pengetahuan tentang perbuatan bagaimana yang harus dilakukan, rasa yang

¹⁸ *Ibid.*, hlm 25-26.

mengujinya dengan berpedoman kepada hasratnya sendiri, sedangkan kehendaklah yang menentukan akan dilakukan atau tidaknya perbuatannya dan akhirnya mendorong terlaksananya atau menolak pelaksanaannya. Kemampuan yang selalu ada sedemikian itu, apabila telah mandarah mendaging, menjadi watak yang disebut watak penghati-hati atau kebijaksanaan, yang selalu menjelma sebagai tingkah laku penghati-hati atau kebijaksanaan dan perbuatan penghati-hati atau kebijaksanaan.¹⁹

Antara negara dan warga negara mempunyai hubungan sebab akibat karena pada dasarnya negara merupakan kumpulan dari manusia, sifat-sifat negara sama dengan sifat-sifat yang dimiliki manusia. Sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan cita-cita kemanusiaan yang lebih lengkap dan sempurna dibanding dengan Amerika yang mengagungkan kebebasan dan dari paham manifes komunis yang berslogan komunal, bahkan cita-cita kemanusiaan Indonesia terdapat nilai-nilai religius yaitu Ketuhanan yang Maha Esa yang tidak dimiliki oleh paham kebebasan maupun paham komunis.

Dengan mengingat pula isi arti yang telah kita ketahui mengenai semua sila umumnya, adalah sebagai berikut:

1. Bahwa sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan di dalam negeri kita harus sesuai dengan hakekat manusia, dalam arti hakekat yang abstrak atau hakekat manusia, sebagai jenis makhluk, karena kita membicarakan Pancasila dalam

¹⁹ *Ibid.*, hlm 97-98.



- kedudukannya sebagai dasar filsafat negara, belum mengenai pelaksanaannya dalam kehidupan negara;
2. Bahwa hakekat abstrak atau hakekat jenis daripada manusia adalah bersusun, terdiri atas unsur-unsur yang bhineka-tunggal, majemuk-tunggal atau monopluralis:
 - a. yaitu tubuh-jiwa-akal-rasa-kehendak, perseorangan-makhluk sosial, yang menimbulkan kebutuhan mutlak baik yang kebutuhan maupun kejiwaan, yang diresapi akal-rasa-kehendak, masing-masing dalam perwujudannya mutlak berupa nilai-nilai hidup, kenyataan termasuk kebenaran, keindahan kejiwaan dan kebaikan, lagipula yang dalam lingkungannya berupa baik kebutuhan diri sendiri atau perseorangan maupun kebutuhan bersama atau umum, lagipula unsur-unsur pribadi berdiri sendiri-makhluk Tuhan, yang menimbulkan kebutuhan religius;
 - b. semua unsur-unsur hakekat abstrak atau jenis daripada manusia serta semua kebutuhan itu seharusnya sama-sama diperhatikan dan dipelihara dengan baik-baik, tidak ada kecualinya, dan dalam kesatuan yang seimbang dan harmonis, sehingga terwujud pula padanya sifat bhineka-tunggal, majemuk-tunggal atau monopluralis;
 3. bahwa mengingat kepada sifat persatuan dan kesatuan daripada Pancasila, kemanusiaan adalah kemanusiaan yang berkeTuhanan Yang Maha Esa, yang dipersatuan Indonesia, yang berkerakyatan

yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka di dalam pengertian kebutuhan kemanusiaan sebagai bawaan hakekat daripada manusia termasuk pula kebutuhan religius, kebutuhan nasional, kebutuhan internasional, kebutuhan akan keadilan, baik di dalam lingkungan sosial ekonomi maupun di lingkungan kejiwaan dalam negara dan masyarakat, dengan tiada ada eksploitasi orang yang satu oleh orang yang lain;

4. bahwa yang dimaksud dengan sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan di dalam negara yang seharusnya sesuai dengan hakekat abstrak atau hakekat jenis daripada manusia itu, adalah segala hal pokok kenegaraan, termasuk yang mengenai penyelenggaraan negara; yang perinciannya telah kita sebutkan di dalam pembicaraan-pembicaraan yang sudah, akan tetapi ada baiknya juga untuk terangnya diulangi dengan singkat, yaitu seperti hakekat negara, kekuasaan negara pendukung kekuasaan negara atau penguasa negara, rakyat, bangsa, masyarakat, adat istiadat, kebudayaan, agama/kepercayaan, wilayah negara, bentuk negara sebagai republik kesatuan, organisasi negara, tujuan serta tugas negara baik yang nasional maupun yang internasional;
5. bahwa segala sesuatu daripada dan di dalam negara seharusnya sesuai dengan hakekat abstrak atau hakekat jenis daripada manusia, ialah karena di antara negara dengan manusia ada hubungan



- sebab-akibat; negara adalah berasal mula dari manusia, dari rakyat dan bangsa yang terdiri atas manusia, sehingga sebagai akibat sudah seharusnya negara mengandung sifat-sifat yang terdapat pada manusia sebagai sebabnya, seperti dirumuskan dalam pepatah pelimbahan yang kejatuhan air cucuran atap atau kacang tidak meninggalkan lanjarannya;
6. bahwa didalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab tersimpul cita-cita kemanusiaan yang lengkap dan sempurna, yaitu memenuhi seluruh hakekat abstrak atau hakekat jenis daripada manusia, sehingga apabila dibandingkan dengan cita-cita kemanusiaan yang berpengaruh di dunia, seperti yang tercantum didalam pernyataan kemerdekaan dari rakyat Amerika dan yang terkandung didalam manifes Komunis, adalah lebih bermartabat, ialah mengandung keadilan sosial bagi seluruh umat manusia yang tidak terdapat didalam pernyataan kemerdekaan rakyat Amerika dan mengandung ke-Tuhanan Yang Maha Esa atau unsur "Tuhaniah" yang tidak didalam manifes komunis;
 7. bahwa di dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab tersimpul sifat-sifat kepribadian Indonesia atau kepribadian Pancasila, sebagaimana kita ketahui dalam uraian lalu, yang perinciannya lebih lanjut akan dibicarakan kemudian di dalam hal pelaksanaan Pancasila; yang sekarang telah dapat disimpulkan, ialah bahwa setiap orang Indonesia mempunyai susunan kepribadian bertingkat:

- a. mempunyai hakekat kemanusiaan;
- b. selanjutnya sebagai penjelmaan daripadanya mempunyai hakekat pribadi kebangsaan Indonesia atau kepribadian Pancasila;
- c. selanjutnya sebagai penjelmaan dari kedua hakekat masing-masing itu mempunyai hakekat konkrit kebangsaan Indonesia atau hakekat konkrit Pancasila;
- d. selanjutnya sebagai penjelmaan dari hakekat kemanusiaan dan hakekat pribadi kebangsaan atau Pancasila serta hakekat konkrit kebangsaan atau Pancasila mempunyai juga hakekat pribadi perorangan dan hakekat konkrit persorangan, dengan kemungkinan juga mempunyai hakekat pribadi suku bangsa dan hakekat konkrit suku bangsa, jadi di dalam keseluruhan konkretonya kepribadian orang Indonesia yang satu adalah lain dalam perujudannya dengan kepribadian orang Indonesia lainnya, akan tetapi sama dalam dasar inti dan sebagian bentuk perujudannya dalam rangka kepribadian kebangsaan Indonesia atau kepribadian Pancasila dan hakekat kemanusiaan.²⁰

Sila kelima menjadi tujuan dari empat sila sebelumnya sebagaimana tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dibandingkan dengan sila-sila yang lain, sila ke-lima ini mempunyai keistimewaan di dalam rumusnya, yaitu didahului oleh kata-kata, yang menegaskan bahwa empat sila yang mendahuluinya adalah

²⁰ *Ibid.*, hlm 105-108.



“untuk mewujudkan” apa yang terkandung dalam sila yang ke-lima, ialah “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Tempatnya di dalam Pancasila sebagai sila yang terakhir itu ialah karena menjadi tujuan daripada empat sila yang mendahuluinya, menjadi tujuan bangsa kita dengan bernegara.

Yang demikian itu sesuai dengan sifat persatuan dan kesatuan daripada Pancasila, bahwa di dalam tiap-tiap sila terkandung sila-sila lainnya, yang mendahuluinya sebagai dasar-dasarnya, sebaliknya sila yang bersangkutan adalah penjelmaan daripadanya. Jadi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dulu juga telah kita kemukakan, adalah keadilan sosial yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia dan yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.²¹

Negara mempunyai kewajiban menyejahterakan rakyatnya, baik kesejahteraan individu maupun kesejahteraan bersama dengan cara memberi kesempatan yang sama dan seluas-luasnya kepada semua warga negara.

Di lain tempat didalam Pembukaan, yaitu kalimat yang ke-empat dinyatakan juga, bahwa pembentuk Pemerintah Indonesia adalah pula untuk memajukan kesejahteraan umum”. Dengan adanya keadilan sosial sebagai sila kelima dari dasar filsafat Negara

²¹ *Ibid.*, hlm 156.

kita, maka berarti bahwa didalam “negara adil dan makmur” dan “kesejahteraan umum” itu harus terjelma keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²²

“Kepentingan perseorangan atau kepentingan khusus dalam dasarnya tidak sama sekali diserahkan kepada perseorangan sendiri berdasarkan atas kekuasaannya sendiri, atau sebaliknya sama sekali diselenggarakan oleh negara, akan tetapi negara memelihara baik kepentingan umum maupun kepentingan warga negaranya perseorangan, yang dalam prinsipnya menjadi pemeliharaan perseorangan sendiri. Negara memberi kesempatan, dan menyelenggarakan bantuan yang sebaik-baiknya kepada perseorangan, sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk berusaha sendiri memenuhi keinginan, kebutuhan dan kepentingan sendiri.²³

Notonagoro mengemukakan hubungan keadilan segitiga, yang dimaksud adalah yang pertama kewajiban negara memenuhi keadilan bagi kepada warga negara yang disebut keadilan distribusi, kedua kewajiban warga negara memenuhi keadilan kepada negara yang merupakan bentuk ketaatan warga negara terhadap negara yang disebut wajib keadilan bertaat, yang ketiga kewajiban timbal balik yaitu antar warga negara menunaikan hak dan kewajiban masing-masing dalam kehidupan bersama dalam masyarakat yang disebut sebagai keadilan komutatif.

²² *Ibid.*, hlm 157.

²³ *Ibid.*, hlm 159.



Di dalam tiap-tiap hidup bersama antar manusia dimana ada organisasi sebagai kesatuan daripada warga-warganya seperti halnya didalam masyarakat, bangsa dan negara, maka ada hubungan keadilan segitiga. Segi pertama, masyarakat, bangsa dan negara adalah pihak yang berwajib memenuhi keadilan terhadap warganya. Segi kedua, warga masyarakat, warga bangsa, warga negaralah yang menjadi pihak yang mempunyai wajib memenuhi keadilan terhadap masyarakatnya, bangsanya, negaranya. Dan seginya ketiga ialah berupa hubungan keadilan diantara sesama warga masyarakat, warga bangsa, warga negara dalam arti ada wajib timbal balik untuk saling memenuhi keadilan.

Wajib keadilan yang segi pertama disebut wajib keadilan membagi-bagikan atau distributive, yaitu masyarakat, bangsa dan negara wajib membagi-bagikan atau memberikan kepada warganya yang telah menjadi haknya, menurut syarat-syarat segala sesuatu yang termasuk wajib dan kekuasaan atau lingkungan masyarakat, bangsa dan negara, yang dipenuhi dalam segala hal.

Wajib keadilan yang segi kedua disebut wajib keadilan berta'at. Dengan tiada ada keta'atan kepadanya, tidak ada masyarakat, bangsa dan negara yang akan dapat berlangsung, maka keta'atan adalah menjadi hak hidup masyarakat, bangsa, negara.

Adapun wajib keadilan yang segi ketiga disebut wajib keadilan sama-sama timbal balik atau komutatif didalam hidup bersama, ialah untuk memberikan kepada sesama warga masyarakat,

warga bangsa, warga negara segala sesuatu yang telah menjadi hak masing-masing, menurut kesamaan nilai antara hal-hal atau barang-barang wajib diberikan dan hal-hal atau barang-barang yang diterima sebagai haknya.²⁴

Jika terdapat dua kepentingan antara hak dan kewajiban, maka kewajibanlah yang harus didahulukan. Dan jika terdapat kepentingan umum dan kepentingan pribadi berhadap-hadapan, maka kepentingan umum lebih diutamakan.

Di dalam masalah hak dan wajib itu masih ada soal lagi yang perlu diperhatikan, yaitu mana yang paling penting, hak atau wajibkah? Jawabannya tidak sukar, kalau diumpamakan, bagaimanakah keadaannya seandainya yang ada hanya salah satu dari padanya. Umpamanya yang ada hanya hak saja, dan tidak ada wajib untuk memenuhinya, maka mudah dimengerti, bahwa hak yang demikian itu sama sekali tidak mempunyai arti, ya lebih daripada itu lalu juga tidak ada arti dan manfaatnya sama sekali adanya hidup bersama untuk bersama-sama memenuhi kepentingan dan kebutuhan hidup yang diluar kemampuan perseorangan dan oleh karena itu mengharuskan adanya hidup bersama, agar supaya setiap warganya hidup bersama menerima bagiannya dari hasil hidup bersama.

Sekarang bagaimanakah sebaliknya, andaikata yang ada hanya wajib saja, dan tidak ada hak memberi wewenang untuk menuntutnya. Apabila demikian itu keadaanya, maka mudah dapat dimengerti dan

²⁴ *Ibid.*, hlm 163.



digambarkan pula, bahwa asal saja setiap warga hidup bersama memenuhi wajibnya, hidup bersama akan baik-baiknya juga, artinya kepentingan dan kebutuhan hidup yang memerlukan kerjasama itu akan terpenuhi juga, sama saja halnya seperti ada hak untuk menuntutnya. Maka dari itu kesimpulannya, apabila dibandingkan satu dengan lainnya, maka diantara hak dan wajib yang lebih penting adalah wajib.²⁵

Bahwa mana yang paling diutamakan apakah kepentingan dan kebutuhan yang perseorangan apakah yang dari semuanya bersama, itulah tergantung dari keadaan dan kehendak jaman. Adapun di dalam jaman kita ini adalah umumnya kepentingan dan kebutuhan bersamalah yang diutamakan. Sesuai dengan yang demikian itu dapat diambil kesimpulan, bahwa sudah semestinya diantara hak dan wajib itu adalah wajib yang perlu diutamakan.²⁶

Secara formal Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dirubah karena terkait dengan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, saat terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara material juga Pancasila juga dapat diterima oleh masyarakat Indonesia karena memang Pancasila ada dan lahir dari budaya asli Indonesia dan sudah meresap di hati sanubari bangsa dan rakyat Indonesia.

²⁵ *Ibid.*, hlm 170.

²⁶ *Ibid.*, hlm 172.

Soal tak dapat diubah Pembukaan itu ketjuali dari sudut formil (hukum) dapat djuga ditinjau dari sudut materiilnja. Jang terdjadi pada saat proklamasi tak dapat terulang, hanja dapat satu kali itu sadja dan isi materinja terutama Pantjasila sudah berabad-abad meresap dalam kalbu orang, rakjat, bangsa Indonesia dan terlekat kepada Tuhan (Proklamasi Kemerdekaan adalah atas berkat dn rahmat Tuhan Jang Maha Kuasa).

Segala sesuatunja itu menjertai kelahiran dari negara Proklamasi Republik Indonesia 17 Agustus 1945, sehingga tidak dapat lain daripada terlekat kepada kelangsungan negara proklamasi itu.

Diantara unsur-unsur pokok kaidah negara jang fundamental asas kerohanian Pantjasila atau dasar falsafah negara adalah mempunjai kedudukan istimewa dalam hidup kenegaraan dan hukum rakjat, bangsa Indonesia.

Lima unsur yang tertjantum didalamnja bukanlah hal-hal jang timbul baru pada pembentukan Negara Indonesia, akan tetapi sebelumnja dan selamalamanja telah dimiliki oleh rakjat, bangsa Indonesia, jang njata ada dan hidup dalam djiwa masyarakat, rakjat, bangsa Indonesia.

Pengakuan dan kejakinan atas Tuhan Jang Maha Esa adalah diamalkan oleh rakjat, bangsa Indonesia, bagi hamper seluruh bangsa Indonesia sebagai pengikut agama, terkenal dalam inti pengertian dari istilah “pangkal dan tudjuan perdjalanannya segala sesuatu jang terdjadi” (dalam Bahasa daerah saja”sangkan paraning dumadi”).



Unsur-unsur kemanusiaan jang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakjatan (jang dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan musjawarah/perwakilan) dan keadilan sosial telah mendjadi dasar hidup pula dari rakjat, bangsa Indonesia dan telah dilaksanakan, sebab dalam agama-agama, jang dianut oleh rakjat bangsa Indonesia, ke-empat unsur itu telah terdapat dan diatur dengan seksama.

Unsur jang empat itu, djuga terdapat didalam adat - kebudajaan jang dimiliki oleh rakjat, bangsa Indonesia, mulai sebelum rakjat, bangsa Indonesia memeluk sesuatu agama.

Dalam rangkaian kesatuan agama dan adat kebudajaan asli itu, maka ke-empat unsur jang tertudju kepada sesama manusia dan hidup bersama, mengenai lapangan lahir dan keduniaan, mendjadi mempunjai asas-asas batin bersifat kerohanian - ke-Tuhanan jang meliputi keduniaan.

Djadi sebelum dan sesudah bernegara Republik Indonesia, Rakjat, bangsa Indonesia adalah ber-Pantjasila. Sesudah bernegara Republik Indonesia itu rakjat, bangsa Indonesia, karena dan dalam negaranja, adalah ber-Pantjasila.

Pantjasila adalah asas kulturil, asas religieus dan asas kenegaraan daripada banga Indonesia. Bangsa Indonesia adalah berdjawa Pantjasila, batin dan lahir, dalam seluruh hidupnja termasuk jang sosial-ekonomis politis (kenegaraan).²⁷

²⁷ Notonagoro, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pantjasila* (Pengertian Inti-Isi-Mutlak Daripada Pantjasila Dasar Falsafah Negara, Pokok Pangkal Pelaksanaanja Setjara Murni dan Konsekwen), Uraian pada Dies Natalis 1 Universitas Pantjasila tanggal 18 November 1967 di aula Universitas Pantjasila Djakarta, hlm 19-21.

Jadi sebelum Indonesia merdeka rakyat Indonesia telah ber-Pancasila karena nilai-nilai Pancasila telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir. Pancasila sudah telah mendarah daging bagi bangsa Indonesia. Pancasila telah menyatu dengan jiwa raga bangsa Indonesia.

Dalam Pancasila terdapat lima sila yang tidak bisa berdiri sendiri, masing-masing sila terikat satu sama lain. Satu sila mengandung nilai empat sila lainnya.

Pancasila terdiri dari dua frase yaitu panca dan sila yang artinya lima dasar akan tetapi karena nilai-nilai yang terkandung tiap-tiap sila Pancasila itu tidak bisa berdiri sendiri dan sangat tergantung dan terkait dengan sila lainnya maka penulisannyapun digabung bukan panca sila tetapi pancasila.

Pancasila memiliki pengertian yang umum dan abstrak atau umum universal. Pancasila terdiri lima sila bukan berarti isinya sempit akan tetapi luas yang luasnya tidak terbatas, tidak terikat oleh dimensi tempat dan waktu, artinya Pancasila selalu *update* sesuai dengan perkembangan zaman.

Dirumuskan setjara ilmiah menurut ilmu logika, ilmu jang menjelidiki perbuatan akal manusia, maka Pantjasila sebagai dasar falsafah negara jang mutlak dan objektif terlekat pada kelangsungan negara jang dengan djalan hukum tidak dapat dirubah itu, adalah merupakan pengertian jang umum abstrak atau umum universil.

Isinja sedikit, tetapi luasnja tidak terbatas, artinja akan meliputi, djuga mengenai isinja, segala hal dan keadaan jang terdapat pada bangsa Indonesia dan



dalam negaranja dalam djangka waktu jang tidak terbatas, djadi terlepas daripada keadaan dalam konkretonja, dalam arti semuanja itu dimana dan kapanpun termasuk dalam lingkungan arti daripada Pantjasila jang mutlak dan objektif itu.²⁸

Pengertian Pancasila yang abstrak dan umum bukan berarti tidak membumi. Pancasila memang ada di angan-angan atau dalam alam pikiran, namun demikian Pancasila tidak hanya ada di angan-angan atau dalam alam pikiran semata akan tetapi ada hubungannya dengan hal-hal yang ada dalam keadaan senyatanya, ada hubungannya dengan hal-hal jang sungguh-sungguh ada.

Melihat kepada bentuk daripada istilah-istilah jang dipergunakan untuk merumuskan pokok-pokok daripada lima sila, maka istilah-istilahnja jang pokok adalah ke-Tuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakjatan dan keadilan. Menurut bentuknja masing-masing terdiri atas suatu kata dasar, jaitu Tuhan, manusia, satu, rakjat dan adil jang dibubuhi awalan dan achiran, empat diantaranya berupa awalan-achiran *ke* dan *an*, sedangkan jang satu berupa awalan-achiran *per* dan *an*. Kedua matjam awalan dan achiran itu mempunjai kesamaan dalam maksudnja jang pokok, ialah membikin abstrak atau mudjarad, tidak maudjud atau lebih tidak maudjud arti daripada kata dasarnya. Sebenarnja tiap-tiap kata itu mempunjai arti jang abstrak, tidak maudjud dalam keadaan, tidak dapat ditangkap dengan pantjaindera, akan tetapi hanja ada didalam pikir atau angan-angan.

²⁸ *Ibid.*, hlm 30.

Isi arti daripada Pantjasila jang abstrak itu hanja terdapat atau lebih tepat dimaksudkan hanja terdapat atau lebih tepat dimaksudkan hanja terdapat dalam pikiran atau angan-angan, djustru karena Pantjasila itu merupakan tjita-tjita bangsa, jang mendjadi dasar falsafah atau dasar kerohanian negara. Meskipun demikian, tidak berarti hanja tinggal didalam pikiran atau angan-angan sadja, tidak. Akan tetapi ada hubunganja dengan hal-hal jang ada didalam keadaan senjatanja, ada hubunganja dengan hal-hal jang sungguh-sungguh ada.²⁹

Notonagoro membuat definisi inti-isi-mutlak Pancasila sebagai falsafah negara dengan membuat analogi yang disebutnya *definiso logis* atau *metafisis*, untuk Sila Kesatu yaitu Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, negara diumpamakan mempunyai sifat-sifat sebagaimana sifat Tuhan antara lain abadi, sempurna, berkuasa dan pengatur yang wajib ditaati. Sila Kedua yaitu Kemanusiaan yang adil dan beradab, negara diumpamakan mempunyai sifat-sifat sebagaimana manusia antara lain *monopluralis*, berakal rasa dan kehendak, berkedudukan sebagai makhluk sosial dan pribadi. Untuk Sila Ketiga yaitu Persatuan Indonesia, negara mempunyai kesesuaian dengan sifat-sifat dan keadaan negara kita yang satu, berbagai komponen secara keseluruhan menyatu ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun Sila Keempat yaitu Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan merupakan keseluruhan rakyat yang berdiam dalam suatu wilayah atau negara

²⁹ *Ibid.*, hlm 33.



yang merupakan penjelmaan manusia yang mempunyai hak dan kewajiban termasuk hak dan kewajiban demokrasi. Yang terakhir Sila Kelima yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Notonagoro, menjelaskan kata kuncinya adalah adil dengan mengutamakan kewajiban daripada hak.

Adapun inti-isi-mutlak atau hakekat dari sila-sila Pantjasila sebagai dasar falsafah Negara yang merupakan pengertian umum abstrak atau universal itu dapat dirumuskan sebagai definisio logis atau methaphisicis demikian :

1. Bagi sila pertama ke-Tuhanan Jang Maha Esa.

Kesesuaian sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan di dalam Negara kita dengan hakekat Tuhan = sebab yang pertama daripada segala sesuatu atau causa prima, yang selama-lamanya ada atau abadi, yang ada satu, yang merupakan asal mula dan tudjuan segala sesuatu, daripadanya tergantung segala sesuatu, djadi sempurna dan kuasa, tidak berubah, tidak terbatas, Zat yang Mutlak, Ada yang mutlak yang adanya ialah harus, dalam arti mutlak, tidak dapat tidak, serta pula pengatur tata tertib alam, maka wadajib ditaklimi dan ditaati.

2. Bagi sila kedua Kemanusiaan yang adil dan beradab.

Kesesuaian sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan didalam negara kita dengan hakekat daripada manusia = bersusun, bhineka/madjemuk/sarwa-tunggal atau monopluralis, bertubuh djiwa, berakal-rasa-kehendak, bersifat perseorangan-machluk social, berkedudukan pribadi berdiri sendiri-machluk Tuhan, yang menimbulkan kebutuhan mutlak baik yang kebutuhan maupun yang kedjiwaan dan religious, yang

seharusnja sama-sama dipelihara dengan baik, dalam kesatuan jang seimbang atau harmonis dan dinamis.

3. Bagi sila ketiga Persatuan Indonesia.

Kesesuaian sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan didalam negara kita dengan hakekat daripada satu = mutlak tidak dapat terbagi dan mutlak terpisah dari segala sesuatu hal lainnja, merupakan diri pribadi atau mempunyai bangun-bentuk tersendiri, susunan tersendiri, sifat-sifat tersendiri dan keadaan tersendiri, sehingga semuanya tadi menjadikan hal jang bersangkutan suatu keseluruhan jang terpisah dari hal lain dan diluar hal lain, mengambil atau mempunyai tempat tersendiri didalam ruang.

4. Bagi sila keempat Kerakjatan jang dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan dalam permusjawaratan/perwakilan.

Kesesuaian sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan didalam Negara kita dengan hakekat daripada rakjat = keseluruhan pendjumlah semua orang warga dalam lingkungan daerah tertentu dan atau negara, dalam segala sesuatunja sadja meliputi semua warga, dan segala sesuatu adalah untuk keperluan seluruh warga, terkandung didalamnja hak-hak beserta wadajib-wadajib azazi kemanusiaan daripada setiap warga sebagai perseorangan, sebagai pendjelmaan hakekat manusia, termasuk pendjelmaannja hak-wadajib demokrasi, dua matjam jaitu demokrasi kekuasaan atau politik dan demokrasi kepentingan atau fungsional.

5. Bagi sila kelima Keadilan sosial bagi seluruh rakjat Indonesia

Kesesuaian sifat-sifat dan keadaan-keadaan daripada dan didalam negara kita dengan hakekat daripada adil = dipenuhinja sebagai wadajib segala sesuatu jang telah



merupakan suatu hak didalam hubungan hidup kemanusiaan, sebagai pendjelasan hakekat manusia (dimana wadajib lebih diutamakan daripada hak, meliputi hubungan antara negara sebagai pendukung wadajib dan warga-warganja, disebut keadilan membagi (distributif), sebaliknja antara warga-warga negara sebagai pendukung wadajib dan negara, disebut keadilan bertaat (legal), antara sesama warga disebut keadilan sama-sama timbal balik (komutatif).³⁰

Notonagoro menjabarkan macam-macam bentuk keadilan yaitu keadilan distributif artinya kewajiban negara terhadap warga negaranya, keadilan legal kewajiban warga negara terhadap negaranya dan keadilan komutatf artinya kewajiban timbal balik sesama warga.

Warga negara Indonesia merupakan pendukung keadilan sosial, penjelmaan hakekat manusia yang mempunyai hak dan kewajiban, yang hidup bersama untuk menjaga keseimbangan sebagai makhluk sosial atau pribadi, mengusahakan untuk memenuhi kepentingan jasmaniah dan rohaniah, sesuai dengan sifat manusia sebagai ciptaan Tuhan dan martabat manusia sebagai pribadi.

Hakekat manusia Indonesia sebagai bawaan hakekat pendukung keadilan sosial, pendjelmaan hakekat manusia machluk Tuhan jang mendjelma pula sebagai hak-wadajib azazi mnusia, dalam hubungan hidup bersama dengan sesama warga sebangsa dan sesama ummat manusia machluk Tuhan, adalah

³⁰ *Ibid.*, hlm 36-38.

untuk hidup melaksanakan dan menikmati kesamaan, kemerdekaan/kebebasan dan kekuasaan daripada perseorangan dalam keseimbangan dengan sifat hakekatnya makhluk sosial guna mengusahakan dan memenuhi kepentingan, kebutuhan, keperluan hidup djasmaniah – rochaniah – religieus, yang sesuai dengan sifat-sifat hakekat manusia makhluk Tuhan dan martabat mutlak manusia sebagai diri pribadi.³¹

Kaelan menjabarkan dan mengembangkan lebih lanjut pemikiran atau teori Notonagoro dikemas dalam bahasa yang lebih sederhana dan sesuai dengan zamannya sehingga lebih mudah dipahami.

Pengertian filsafat Pancasila adalah pembahasan Pancasila secara filsafati, yaitu pembahasan Pancasila sampai hakikatnya yang terdalam (sampai intinya yang terdalam). Maka pengertian tentang pengetahuan Pancasila yang demikian itu juga merupakan suatu pengetahuan yang terdalam yang merupakan hakikat Pancasila yang bersifat essensial, abstrak umum universal, tetap dan tidak berubah (Notonagoro, 1966:34). Hal ini juga sering disebut pengertian dari segi *objek formanya*. Dari *objek materinya* maka pengertian filsafat Pancasila yaitu: suatu sistem pemikiran yang rasional, sistematis, terdalam dan menyeluruh tentang hakikat bangsa, negara dan masyarakat Indonesia yang nilai-nilainya telah ada dan digali dari bangsa Indonesia sendiri. (Notonagoro, 1966:35).³²

³¹ *Ibid.*, hlm 45-46.

³² Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Yogyakarta: Paradigma, 2009), hlm 40.



Pancasila digali dari bangsa Indonesia sendiri dengan melewati beberapa proses sejarah sehingga terbentuk Pancasila yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Perjalanan hidup bangsa Indonesia melewati proses sejarah cukup panjang dalam proses ini segala upaya yang telah ditempuhnya untuk mewujudkan eksistensinya, telah membuahkan suatu pandangan hidup yaitu kristalisasi dari nilai-nilai yang ada pada bangsa Indonesia sendiri.

Pancasila dilahirkan dalam tiga hal yaitu nilai-nilai adat istiadat serta kebudayaan, nilai-nilai religius, yang kesemuanya itu ada pada pandangan hidup, jiwa dan kepribadian bangsa negara Indonesia (sebagai asas kenegaraan). Dengan demikian bangsa Indonesia merupakan sumber bahan dari Pancasila.

Hakikat manusia monopluralis harus terjelma dalam suatu perubahan adil. Susunan kodrat manusia terdiri atas raga jiwa, sifat kodrat manusia sebagai makhluk berdiri sendiri dan makhluk Tuhan. Oleh karena itu dalam segala manifestasi perbuatannya, manusia harus senantiasa bersifat adil yaitu suatu kemampuan untuk memberikan kepada diri sendiri dan kepada orang lain secara semestinya yang menjadi haknya.³³

Manusia di samping sebagai mahluk individu juga merupakan mahluk sosial. Antara kedudukannya sebagai mahluk individu dan kedudukannya sebagai mahluk sosial harus seimbang. Berkaitan dengan kedudukannya sebagai mahluk individu, manusia

³³ *Ibid.*, hlm 167.

dianugerahi hak dan hubungannya dengan makhluk lain diberi kewajiban. Dengan melaksanakan hak pribadinya dan memenuhi kewajibannya sebagai makhluk sosial maka akan tercipta keseimbangan. Keseimbangan pelaksanaan hak dan kewajiban akan tercapai keadilan.

Manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, sejak lahir adalah merupakan makhluk pribadi yang tersusun atas jasmani dan rohani. Ia memiliki akal budi dan kehendak yang pada awalnya merupakan suatu potensi, yang harus berkembang terus-menerus untuk menjadi pribadi yang sempurna dan mencapai tujuan eksistensinya. Sehubungan dengan itu ia diberi hak-hak asasi, yaitu hak-hak asasi manusia sebagai manusia. Dia tidak hanya berhak menggunakan hak-haknya itu, namun juga wajib menggunakannya karena hanya secara demikian manusia dapat mengemban tugasnya dan mencapai eksistensinya.³⁴

Inti dari Pancasila adalah manusia sebagaimana yang terkandung dalam sila kemanusiaan yang beradab, dan manusia jugalah yang menjadi subjek atau pendukung sila-sila Pancasila.

Pancasila sebagai filsafat bangsa dan negara Indonesia memiliki visi dasar yang bersumber pada hakikat manusia. Visi dasar inilah yang memberikan isi dan arah bagi seluruh kehidupan kemasyarakatan dan bersumber pada hakikat kodrat manusia karena pada hakikatnya manusia adalah sebagai pendukung pokok negara. Inti kemanusiaan tersebut terkandung

³⁴ *Ibid.*, hlm 160.

dalam sila kedua yaitu : kemanusiaan yang adil beradab.

Inti pokok sila kedua adalah manusia, yaitu dari kata kemanusiaan, kata '*manusia*' merupakan akar kata, jadi manusia merupakan subjek dalam sila kedua jadi merupakan inti sila tersebut. Manusia adalah sebagai pendukung pokok negara, oleh karena itu manusia jugalah yang menjadi subjek atau pendukung sila-sila Pancasila. Pancasila menjadi dasar filsafat dan asas kerohanian bangsa dan negara Indonesia, karena bangsa sebagai rakyat adalah terdiri atas manusia-manusia.³⁵

Hakikat manusia bersifat *monopluralis*, hal ini tersimpul dari hubungan manusia selengkapnyanya yaitu meliputi hubungan: manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan Tuhannya yang jika dilaksanakan secara seimbang akan melahirkan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Rumusan sila *Kemanusiaan yang adil dan beradab* memiliki makna kesesuaian sifat-sifat dan keadaan serta hakikat negara dengan hakikat manusia yang bersifat '*monopluralis*'. Sebagaimana dijelaskan dimuka bahwa pengertian hakikat manusia *monopluralis* tersimpul hubungan manusia selengkapnyanya yaitu meliputi hubungan: manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan Tuhannya. *Adil*: dalam kaitannya dengan kemanusiaan yaitu adil terhadap dirinya sendiri, terhadap sesama manusia dan terhadap Tuhannya. *Beradab*: yaitu terlaksananya

³⁵ *Ibid.*, hlm 162.

semua unsur-unsur hakikat manusia, yaitu jiwa: akal, rasa dan kehendak raga, makhluk individu, makhluk sosial, makhluk pribadi berdiri sendiri, dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Itu semua dalam bentuk pelaksanaan hidup yang bermartabat setinggi-tingginya. Maka manusia yang melaksanakan kemanusiaannya dan yang melaksanakan hakikatnya sebagai manusia (*monopluralis*) secara optimal. Maka dalam realisasi tujuan pembangunan Indonesia yaitu realisasi '*manusia selengkapnya*'.³⁶

Jadi jelaslah bahwa rumusan sila kedua Pancasila yaitu *kemanusiaan yang adil dan beradab* merupakan salah satu prinsip *keadilan Pancasila*. Sila lain yang mengandung makna prinsip keadilan Pancasila adalah sila kelima Pancasila yaitu *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Berdasarkan rumusan persatuan dan kesatuan sila-sila Pancasila maka sila kelima yaitu '*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*' senantiasa merupakan suatu kesatuan dengan sila-sila lainnya. Maka sila kelima merupakan pengkhususan sila-sila yang mendahuluinya, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya sila kelima ini tidak dapat dilaksanakan terpisah dengan sila-sila yang lainnya. Sila kelima adalah merupakan unsur dari Pancasila.³⁷

³⁶ *Ibid.*, hlm 169.

³⁷ *Ibid.*, hlm 218.



Sila kelima Pancasila merupakan kunci keadilan yang didasari oleh sila-sila lainnya.

Bilamana dibandingkan dengan sila-sila yang lainnya maka sila kelima memiliki kekhususan dan keistimewaan dalam perumusannya yaitu didahului dengan kata-kata "... untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Hal ini mengandung arti bahwa keempat sila yang lainnya bertujuan untuk mewujudkan suatu tujuan sebagaimana tercantum dalam sila kelima, atau dengan perkataan lain sila kelima merupakan suatu tujuan bagi keempat sila lainnya. Konsekuensi dari hal itu maka sila kelima terletak pada sila yang terakhir.

Oleh karena itu persatuan dan kesatuannya dalam Pancasila maka sila kelima dengan sila-sila yang lainnya (keempat sila yang lainnya) senantiasa merupakan suatu kesatuan, sehingga sila kelima dalam hubungannya dengan sila-sila yang lainnya senantiasa saling mengkualifikasi. Oleh karena itu perumusan persatuan dan kesatuannya adalah sebagai berikut : 'Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang berketuhanan Yang Maha Esa, yang berperikemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'. Demikianlah maka sila kelima senantiasa tidak dapat dipisahkan dengan sila-sila lainnya.³⁸

³⁸ *Ibid.*, hlm 218-219.

Berdasarkan pada pengertian persatuan dan kesatuan Pancasila konsekuensinya dalam setiap sila senantiasa terkandung sila-sila yang lainnya. Maka dalam *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia* dijiwai sila *Kemanusiaan yang adil dan beradab*, sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan keadilan yang terkandung dalam sila 'kemanusiaan yang adil dan beradab' dengan sendirinya terjelma dalam sila keadilan sosial. Sebagaimana yang dibahas di atas bahwa di dalam sila 'Kemanusiaan yang adil dan beradab' adalah berdasarkan hakikat dari *adil*, yaitu memberikan kepada siapapun, tentang apa yang menjadi haknya, sehingga konsekuensinya *inti sila keadilan sosial* juga memenuhi berdasarkan hakikat adil.

Berdasarkan kesatuan sila-sila Pancasila, maka sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Kemanusiaan yang adil dan beradab, atau dengan perkataan lain 'adil' sebagaimana terkandung dalam sila kedua mendasari dan menjiwai keadilan sosial yaitu 'adil' sebagaimana terkandung dalam sila kelima Pancasila. Dasar filosofinya adalah sebagai berikut : manusia pada hakikatnya adalah 'adil' dan 'beradab' (sila kedua). Hal ini berarti bahwa rasional manusia adalah adil yaitu *adil terhadap Tuhannya, terhadap dirinya sendiri serta harus adil terhadap sesama manusia* yaitu orang lain dan masyarakat (dalam kehidupan masyarakat). Adapun keadilan dalam hubungannya dengan manusia lain, adalah keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial) yaitu adil terhadap manusia lain dan



masyarakat dalam kaitannya bersama (kehidupan sosial).³⁹

Dalam kaitannya dengan negara maka cita-cita, pokok-pokok pikiran, serta pedoman-pedoman pokok yang terkandung dalam sila '*Kemanusiaan yang adil dan beradab*' mengenai *unsur keadilannya*, maka dapat dipahami bahwa keadilan yang terkandung dalam '*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*' merupakan penjelmaan dari keadilan yang terkandung dalam sila '*Kemanusiaan yang adil dan beradab*'. Penjelmaan itu tampak pada bentuknya sebagai keadilan sosial dalam lingkungan nasional maupun dalam hal bentuknya sebagai keadilan sosial dalam lingkungan Internasional. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea kedua yang berbunyi sebagai berikut : "...Dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial"

Oleh karena itu berdasarkan pengertian kesatuan dan persatuan Pancasila, maka keadilan yang terkandung dalam sila yang kedua mendasari dan menjiwai sila kelima, dan bilamana dipahami secara seksama, maka hakikat dari adil bila dikembalikan kepada unsur pendukungnya, maka hakikat kodrat manusialah yang merupakan inti hakikat adil (manusia sebagai pendukung keadilan sosial).

Inti yang terkandung dalam sila '*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*' adalah '*keadilan*', yang berarti mengandung pengertian kesesuaian dan hakikat dengan hakikat adil. Konsekuensinya dalam setiap aspek

³⁹ *Ibid.*, hlm 225.

penyelenggaraan negara harus senantiasa berdasarkan pada nilai-nilai keadilan.

1. Bahwa dalam hidup bersama itu harus terdapat suatu keadilan sosial, karena hanya dengan demikianlah kepentingan dan kebutuhan hidup setiap warga manusia, bangsa dan negara dapat saling terpenuhi. Pada hakikatnya keadilan sosial adalah merupakan bawaan kodrat manusia yang memiliki kepentingan dan kebutuhan hidup mutlak, dan sebenarnya hal ini yang menjadi pangkal dasar dari keadilan sosial.
2. Dengan demikian maka keadilan sosial itu merupakan bawaan kodrat, tertanam dalam hati sanubari manusia.
3. Bahwa keadilan sosial adalah merupakan bawaan dari sifat kodrat manusia monodualis 'sebagai makhluk individu dan makhluk sosial'.⁴⁰

Pemenuhan hak dan kewajiban secara seimbang merupakan unsur pokok untuk terwujudnya keadilan dan keadilan sosial.

Dalam kehidupan masyarakat untuk terwujudnya keadilan dan keadilan sosial maka harus diwujudkan hubungan hak dan wajib dalam masyarakat. Tanpa adanya hak dan wajib dalam kehidupan masyarakat maka hubungan antara sesama akan berlaku sekehendak hatinya, sehingga tidak mengherankan akan terjadi pemerasan, pemaksaan, penindasan dan bentuk-bentuk pelanggaran hak dan wajib yang lainnya. Oleh karena itu hak wajib adalah merupakan sendi keadilan dan keadilan sosial.⁴¹

⁴⁰ *Ibid.*, hlm 233.

⁴¹ *Ibid.*, hlm 237.



Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan keadilan berdasarkan Pancasila adalah:

- 1) Keadilan berdasarkan Pancasila adalah memanusiakan manusia sedemikian hingga menjadi adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Subjek keadilan berdasarkan Pancasila adalah manusia, yang terumuskan dalam sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai-nilai keadilan yang tercantum dalam Sila Kedua terkandung nilai-nilai Sila Kesatu, Sila Ketiga, Sila Keempat, dan Sila Kelima. Nilai-nilai keadilan yang tercantum dalam Sila Kelima terkandung nilai-nilai Sila Kesatu, Sila Kedua, Sila Ketiga, dan Sila Keempat.
- 2) Keadilan berdasarkan Pancasila adalah keadilan khas Indonesia karena digali dari nilai-nilai yang hidup dalam bangsa Indonesia sehingga kehadirannya selaras dan dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.
- 3) Pancasila menjamin adanya keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban, hak bagi Pihak Kesatu merupakan kewajiban bagi Pihak Lainnya, adanya keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum, dalam hal ini kepentingan umum atau kepentingan nasional harus didahulukan, akan tetapi negara tidak boleh mengingkari hak perseorangan.

Artinya apabila hak perseorangan dilanggar maka negara wajib memberikan kompensasi atau ganti kerugian.

B. Prinsip-prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Setelah dianalisis menggunakan teori keadilan berdasarkan Pancasila dengan parameter pemenuhan hak dan kewajiban para pihak, tahapan pengadaan tanah, dan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, diperoleh hasil analisis sebagai berikut:

1. Pengaturan Hak dan Kewajiban Para Pihak

Dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, telah diatur hak dan kewajiban para pihak, yaitu kewajiban negara untuk membayar ganti rugi yang layak dan memperoleh berupa tanah untuk kepentingan umum. Sebaliknya Pihak Yang Berhak berhak menerima ganti kerugian yang layak dan berkewajiban menyerahkan tanahnya dengan cara pelepasan hak. Hal ini membuktikan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak, dengan demikian telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

2. Pengaturan Tahapan Pengadaan Tanah

Dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 50 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 telah diatur Tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan dalam waktu lama yang lama



dengan prosedur yang panjang meliputi 4 (empat) tahapan yaitu tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan dan tahapan penyerahan hasil. Prosedur itu bisa diperpendek hanya (2) dua tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan. Waktu yang diperlukan bisa dihemat dari satu tahun lebih menjadi 3 (tiga bulan). Hal ini berarti pengaturan tahapan pengadaan tanah belum memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila

3. Pengaturan Penentuan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

Dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 44 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian, terdapat ketentuan musyawarah dan adanya kesempatan untuk mencari keadilan bagi Pihak Yang Berhak apabila tidak sepakat terhadap hasil musyawarah, dengan menggugat melalui pengadilan. Hal ini berarti pengaturan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila

C. Prinsip-prinsip Keadilan Berdasarkan Pancasila Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Setelah dianalisis menggunakan teori keadilan berdasarkan Pancasila dengan parameter pemenuhan hak dan kewajiban para pihak, tahapan pengadaan tanah, dan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian, pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta

a. Pemenuhan Hak dan Kewajiban Para Pihak

Secara umum PT. Angkasa Pura I telah melaksanakan kewajibannya yaitu membayar ganti kerugian yang layak yang dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. PT. Angkasa Pura I juga telah mendapatkan haknya yaitu memperoleh tanah untuk Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta sehingga pelaksanaan pembangunan fisiknya dapat dilaksanakan. Saat ini Bandara Baru Yogyakarta atau Yogyakarta Internasional airport (YIA) telah berfungsi sebagai penerbangan domestik dan internasional.

Pihak yang Berhak juga telah menerima haknya yaitu menerima ganti kerugian yang layak dari PT. Angkasa Pura I berupa uang yang nilainya berlipat-lipat diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan bagi Pihak yang Berhak pasca pengadaan tanah. Pihak yang Berhak juga telah melaksanakan kewajibannya yaitu menyerahkan tanahnya kepada PT. Angkasa Pura I dengan cara melepaskan hak atas tanahnya.

Bagi yang belum menerima ganti kerugian juga telah dilaksanakan prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu ganti kerugian tersebut dititipkan di Pengadilan Wates. Sejak tanah tersebut dititipkan statusnya menjadi tanah yang dikuasai negara.

b. Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta, meliputi Tahapan



Perencanaan, Tahapan Persiapan, Tahapan Pelaksanaan dan Tahapan Penyerahan Hasil telah dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, akan tetapi karena prosedur pengadaan tanah yang panjang dan memakan waktu yang relatif lama maka pengadaan tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

c. Penentuan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

Secara umum mekanisme penetapan bentuk dan besarnya serta pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan YIA dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Meskipun telah dilaksanakan musyawarah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian akan tetapi peran lembaga Penilai Pertanahan lebih dominan sehingga masih terdapat Pihak Yang Berhak tidak sepakat dengan hasil musyawarah dan menggugat ke pengadilan, sehingga tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila

2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

a. Pemenuhan Hak dan Kewajiban Para Pihak

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta telah melakukan wanprestasi tidak dapat melaksanakan kewajibannya yaitu membayar ganti kerugian kepada Pihak Yang Berhak sesuai waktu yang telah ditentukan. Belum terbayarnya ganti kerugian ini merugikan Pihak Yang Berhak karena sejak ditetapkan Izin Penetapan Lokasi tanah untuk Pengembangan

Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, disamping itu dengan tertundanya pelaksanaan pembayaran ganti kerugian akan terjadi pemborosan waktu karena harus berproses ulang dan pemborosan anggaran, karena harga tanah semakin naik. Dalam pemenuhan hak dan kewajiban para pihak tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

b. Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Dalam Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kampus II UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta ini terjadi proses yang berulang-ulang karena faktor utamanya tidak tersedianya anggaran yang cukup untuk membayar ganti kerugian. Hal ini terjadi karena kurang cermatannya dalam perencanaan dan penganggaran, sehingga tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

c. Penentuan Bentuk dan Besarnya Ganti Kerugian

Penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan Kampus II UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta diawali dengan survey dan pendekatan kepada para tokoh masyarakat setempat untuk mendapatkan kerelaan dan persetujuan. Penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian pada pengadaan tanah telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan mengedepankan musyawarah sehingga Pihak Yang Berhak dapat menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian terbukti tidak satupun Pihak Yang Berhak keberatan dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Hal ini berarti penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.



D. Politik Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Memenuhi Keadilan Berdasarkan Pancasila.

1. Sistem Hukum Pancasila.

Banyak ahli yang mendefinisikan keadilan berdasarkan Pancasila. Menurut Sulastomo, Pancasila adalah falsafah, sekaligus sumber hukum segala kebijakan yang menjadi rujukan penyelenggaraan negara. Di sinilah kelemahan kita, bahwa ketika di ranah operasional, meskipun kita mengklaim Pancasilais sekalipun, kita bisa berbeda dan bahkan berlawanan.⁴²

Masalah pokok dalam mewujudkan cita-cita negara Pancasila adalah bagaimana Pancasila bisa menjadi rujukan setiap kebijakan negara dan kemudian menjadi rujukan bagi setiap warga negara menjadi warga negara yang baik. Tidak hanya dipahami secara “makro”, tetapi juga secara “mikro”. Bagaimana “operasionalnya”. Bagaimana “prosesnya”, sehingga tujuan cita-cita negara Pancasila bisa kita wujudkan. Singkatnya, bagaimana Pancasila bisa menjadi budaya setiap warga negara.⁴³

Bagi bangsa Indonesia, filsafat Pancasila sangat berguna, selain sebagai manusia perseorangan juga sebagai warga suatu masyarakat bangsa dalam mendukung cita-cita ataupun tujuan nasional karena filsafat Pancasila adalah landasan dasarnya, juga landasan dasar berpikir segenap bangsa dan negara Indonesia. Di samping itu, secara khusus bangsa Indonesia berani mempertahankan eksistensi

⁴² Sulastomo, *Cita-Cita Negara Pancasila* (Jakarta: Gramedia, 2014), hlm 5.

⁴³ Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa* (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 77.

Pancasila bagi nusa dan bangsa serta akan menjaga kelestarian kelangsungan hidup bangsa dan negara Republik Indonesia dalam membela kebenaran dan kepentingan demokrasi bagi kehidupan bersama yang dilandasi oleh nilai persatuan dan kesatuan.

Sebagai suatu sistem, Pancasila merupakan kesatuan dari bagian-bagian. Dalam hal ini, tiap-tiap sila dari Pancasila antara satu dengan lainnya saling berkaitan, berhubungan, dan saling melengkapi. Pancasila, pada hakikatnya merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh serta tidak terpisahkan di antara sila-silanya.⁴⁴

Pancasila yang terdiri atas lima sila pada hakikatnya merupakan suatu sistem filsafat. Pengertian sistem adalah suatu kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan, saling bekerja sama untuk suatu tujuan tertentu dan secara keseluruhan merupakan suatu kesatuan yang utuh. Sistem lazimnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Suatu kesatuan bagian-bagian
- 2) Bagian-bagian tersebut mempunyai fungsi sendiri-sendiri
- 3) Saling berhubungan dan saling ketergantungan
- 4) Keseluruhannya dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu (tujuan sistem)
- 5) Terjadi dalam suatu lingkungan yang kompleks.

Pancasila yang terdiri atas bagian-bagian yaitu sila-sila Pancasila, setiap sila pada hakikatnya merupakan suatu asas sendiri, fungsi sendiri-sendiri, namun secara keseluruhan merupakan suatu kesatuan yang sistematis.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 81.

⁴⁵ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2016), hlm 51-52.



Sebagai suatu dasar filsafat maka sila-sila Pancasila merupakan suatu sistem nilai, oleh karena itu sila-sila Pancasila itu pada hakikatnya merupakan suatu kesatuan. Meskipun dalam setiap sila terkadang nilai-nilai yang memiliki perbedaan antara satu dengan lainnya, namun kesemuanya itu tidak lain merupakan suatu kesatuan yang sistematis.⁴⁶

Filsafat hukum Indonesia merupakan filsafat asli dari kebudayaan Indonesia akan tetapi tetap objektif dan universal.

Filsafat hukum yang berkembang di Indonesia tidak hanya bersumber kepada nilai-nilai budaya Indonesia, tetapi juga mengandung nilai filsafat hukum yang bersifat universal. Nilai-nilai subyektif yang berasal dari kebudayaan Indonesia sendiri adalah nilai-nilai kearifan lokal yang berkembang di seluruh pelosok tanah air Indonesia yang mengkristal dalam nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai obyektif filsafat hukum Indonesia berupa nilai-nilai budaya yang bersifat universal dan berlaku di seluruh dunia seperti nilai kebersamaan, nilai keseimbangan dan nilai keadilan. Nilai-nilai budaya yang bersifat subyektif dan obyektif yang terkandung dalam kajian filsafat hukum di Indonesia merupakan dasar bagi pembentukan Hukum Indonesia yang dicita-citakan atau *ius constituendum*.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 72.

⁴⁷ Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, *Penormaam Asas-Asas Hukum Pancasila* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hlm 9.

Pengertian sistem menurut Sunaryati Hartono adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu pengaruh-mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas. Unsur-unsur sistem:

- 1) Adanya elemen-elemen atau bagian-bagian.
- 2) Adanya interaksi atau hubungan antara elemen-elemen.
- 3) Adanya sesuatu yang mengikat elemen-elemen (bagian-bagian) tersebut menjadi suatu kesatuan.
- 4) Terdapat tujuan bersama sebagai hasil akhir.
- 5) Berada dalam suatu lingkungan yang kompleks.⁴⁸

Sistem hukum Pancasila adalah sistem hukum yang terbuka yang merupakan satu kesatuan sistem.

Hukum merupakan sistem, berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.⁴⁹

Sistem Hukum Pancasila adalah sistem hukum kepunyaan Bangsa dan Negara Indonesia sendiri, bagian dari warisan peradaban dunia (*the product of civilization*). Sistem Hukum Pancasila adalah suatu sistem hukum yang otentik, orisinal atau belakangan

⁴⁸ *Ibid.* hlm 30-31.

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm 100.



orang suka menyebutnya dengan ori. Sistem Hukum Pancasila adalah sistem hukum sendiri, berbeda dengan sistem hukum manapun yang ada di dunia. Sekalipun Sistem Hukum Pancasila itu adalah sistem hukum sendiri, berdaulat dan harus berbeda dengan sistem hukum manapun di dunia, namun Sistem Hukum Pancasila hidup secara toleran dengan sistem hukum lainnya. Toleransi dalam Sistem Hukum Pancasila ditunjukkan melalui hidup berdampingan dengan sistem hukum yang sudah mapan, beradab dan sudah diterima sebagai sistem hukum di lingkungan dari masing-masing sistem hukum yang ada.

Sistem Hukum Pancasila pada prinsipnya merupakan suatu kesatuan sistem hukum yang utuh dan murni dan tidak terfragmentasi. Sistem Hukum yang berlaku di Indonesia saat ini ialah Sistem Hukum Pancasila, yang mana Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Berbeda kondisinya dengan Indonesia di kala masa penjajahan, misalnya pada masa "Hindia Belanda", rakyat tidak tunduk pada sistem hukum yang sama, melainkan rakyat digolongkan ke dalam golongan-golongan. Waktu itu ada golongan Eropa, golongan Bumiputera dan golongan Timur Asing.

Ketidakutuhan dan ketidakbulatannya hukum yang berlaku pada masa Hindia Belanda, bukan hanya dimaknai sebagai tidak adanya sistem hukum yang seragam, namun secara tegas dimaknai sebagai tidak ada sistem, sebab terfragmentasi. Hal ini berbeda

dengan keutuhan dan kesatuan yang utuh dalam Sistem Hukum Pancasila.

Pengertian keutuhan dan kesatuan yang utuh dalam Sistem Hukum Pancasila harus dapat dibedakan dengan keutuhan dan kesatuan yang utuh dalam sistem-sistem hukum lainnya yang berada atau eksis di lingkungan sekitar Sistem Hukum Pancasila. Artinya, pada prinsipnya semua unsur ada dalam kesatuan yang utuh dan bulat yang bernama Sistem Hukum Pancasila itu berbeda (*distinct whole*) jika dibandingkan dengan semua unsur yang ada di dalam suatu kesatuan lainnya di luar Sistem Hukum Pancasila. Di dalam keutuhan Sistem Hukum Pancasila itu ada hubungan-hubungan antara unsur-unsur dalam sistem tersebut secara sistematis. Unsur-unsur dalam kesatuan itu saling berhubungan dan mengikat satu sama lainnya (*internal relationships between its various parts*). Dengan kesatuan di mana masing-masing bagian itu saling bahu membahu satu sama lainnya dalam ikatan masing-masing bagian itu membentuk satu bagian yang utuh dan bulat.⁵⁰

Dalam hukum Pancasila terdapat hubungan satu sama lain yang membentuk sistem hukum Pancasila. Sistem hukum Pancasila khas Indonesia yang berdaulat digali dari hukum asli Indonesia akan tetapi dalam penerapannya luwes dapat menyesuaikan dengan situasi dan kondisi apa dan dimanapun.

⁵⁰ Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, *Penormaan Asas-Asas, op.cit*, hlm 31-32.



Pancasila sebagai suatu sistem menjadi sumber segala sumber hukum. Oleh karena itu bentuk peraturan perundang-undang di bawahnya harus mendasarkan pada Pancasila. Bertentangan dengan Pancasila bukan hanya tidak mempunyai daya laku akan tetapi juga akan ditolak oleh masyarakat yang merupakan penyangga, penopang dan menjaga Pancasila. Ketika ada suatu kelompok akan memaksakan kehendaknya memberlakukan sistem hukum lain di Indonesia akan menciptakan disharmoni bahkan gejolak yang bisa menimbulkan kekacauan mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem Hukum Pancasila pada hakekatnya adalah suatu hasil ciptaan Bangsa Indonesia, di bawah hikmat dan kebijaksanaan yang diberikan oleh Tuhan, yang semuanya sudah terangkum dalam Pancasila. Teguh Prasetyo mengemukakan bahwa nilai-nilai Pancasila yang telah begitu banyak diderivasi ke dalam berbagai macam peraturan perundangan, maupun putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap dan dapat dipandang pula sebagai bagian dari hukum tidak tertulis dan doktrin yuris yang berwibawa yang saat ini masih tersebar di sana-sini menumpuk dan tidak tersusun secara sistemik itu, mendesak dan perlu untuk segera disusun sebagai suatu bangunan hukum hasil rancang bangun arsitek Indonesia sesuai dengan desain Teori Keadilan Bermartabat, sehingga hasil rancang bangun Teori Keadilan Bermartabat menjadi suatu sistem kaidah dan asas-asas hukum yang utuh

dan sistemik sebagai hukum dan sistem hukum berdasarkan Pancasila.⁵¹

Pancasila sebagai cita hukum Indonesia yang mengandung tiga unsur yaitu yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum, yang oleh sistem hukum Pancasila ketiga fungsi tersebut dapat terselaraskan sehingga dapat tercipta harmoni.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.⁵²

Pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus mendasarkan pada Pancasila yang memanusiakan manusia menjadi adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Subjek

⁵¹ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm 186.

⁵² *Ibid.*



keadilan berdasarkan Pancasila adalah manusia, yang terumuskan dalam sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kedua dan kelima tidak terpisahkan dengan sila-sila lainnya yaitu sila kesatu, sila ketiga dan sila keempat.

Pancasila dipergunakan dalam pembentukan hukum atau menjadi tonggak utama dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia yang memanusiaikan manusia yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu perlunya pengertian dari keadilan Pancasila guna memberikan kesamaan persepsi tentang keadilan yang akan menjadi dasar terbentuknya hukum yang baik. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang berupa prinsip-prinsip keadilan, memenuhi beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip yang meliputi prinsip keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan, prinsip keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiaikan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya, prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan keasatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia, prinsip keadilan Pancasila menganut asas musyawarah untuk mufakat dengan cara perwakilan demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing, dan

prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-haknya.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila meliputi nilai keadilan yang bersumber dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan perwujudan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadilan yang muncul dari kedua sila tersebut, mencerminkan nilai-nilai dari sila-sila yang lainnya. Dapat disimpulkan bahwa nilai keadilan Pancasila merupakan cerminan satu kesatuan yang utuh dari sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila yang muncul dari perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Keadilan berdasarkan Pancasila menganut beberapa asas-asas yang meliputi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memanusiakan manusia dengan mengutamakan Hak Asasi Manusia yaitu hak dalam memperoleh keadilan, persatuan dalam mewujudkan keadilan, keadilan dapat diakui kebenarannya bagi seluruh rakyat Indonesia, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.⁵³

Sistem hukum Pancasila adalah sistem hukum asli Indonesia yang berbeda dengan sistem hukum lainnya, akan tetapi toleran dan dapat berdampingan dengan sistem hukum lainnya.

Sistem Hukum Pancasila adalah sistem hukum sendiri, berbeda dengan sistem hukum manapun yang ada di dunia. Sekalipun Sistem Hukum

⁵³ *Ibid.*



Pancasila itu adalah sistem hukum sendiri, berdaulat, dan harus berbeda dengan sistem hukum manapun di dunia, namun Sistem Hukum Pancasila hidup secara toleran dengan sistem hukum lainnya. Toleransi dalam Sistem Hukum Pancasila ditunjukkan melalui hidup berdampingan dengan sistem –sistem hukum yang sudah mapan, beradab dan sudah diterima sebagai sistem hukum di lingkungan dari masing-masing sistem hukum yang ada.⁵⁴

Sejak Indonesia belum merdeka Pancasila sudah ada dan menjadi pandangan hidup dan pedoman bagi masyarakat. Tanggal 1 Juni 1945 ditetapkan sebagai hari kelahiran Pancasila hanyalah tanggal kelahiran Pancasila dalam arti rumusannya yang digagas oleh Ir. Soekarno dan tanggal 18 Agustus 1945 merupakan penetapan Pancasila sebagai dasar negara, akan tetapi nilai-nilai Pancasila telah ada dan hidup di tengah-tengah masyarakat bahkan turut serta mengobarkan semangat perjuangan kemerdekaan Indonesia saat itu.

Teori keadilan bermartabat menelaah hasil pemikiran filsafat mengenai Pancasila itu dengan menelusuri kelahiran Pancasila. Kesepakatan pertama itu dirumuskan dalam suatu peristiwa hukum penting yaitu dalam suatu pidato yang disampaikan oleh Soekarno dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1

⁵⁴ Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila* (Sistem, Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia) Perspektif Teori Keadilan Bermartabat (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2016), hlm 4.

Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara, atau dapat juga dipahami sebagai dasar dari sistem hukum positif Indonesia yang dikonseptualisasikan sebagai *philosophische grondslag*, sebagai fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya berdiri bangunan, atau apa yang dalam naskah asli pidato Soekarno yaitu suatu gedung dalam hal ini gedung dimaksud adalah NKRI.⁵⁵

Pancasila sebagai *philosophische grondslag* atau sebagai dasar filsafat Negara Indonesia, esensinya adalah semua pelaksanaan dan penyelenggaraan negara berbasis pada nilai-nilai Pancasila. Dalam pengertian inilah Pancasila merupakan sumber seluruh sistem peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai suatu cita hukum (*the idea of law, rechtsidee*). Sebagai suatu cita-cita hukum Pancasila memenuhi fungsi *konstitutif* maupun fungsi *regulatif*. Dengan fungsi *konstitutif* Pancasila menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna hukum itu sendiri. Demikian juga dengan fungsi *regulatifnya* Pancasila menentukan apakah hukum positif itu sebagai produk yang adil atau tidak adil. Sebagai *staatsfundamentalnorm* Pancasila merupakan pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertib hukum Indonesia termasuk Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.⁵⁶

⁵⁵ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat ... op.cit.*, hlm 80.

⁵⁶ Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Paradigma, 2018), hlm 529-530.



Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sistem hukum yang bersumber dan berakar dari berbagai sistem hukum yang digunakan oleh masyarakat Indonesia, meliputi sistem hukum adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa.

Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sistem hukum yang bersumber dan berakar dari berbagai sistem hukum yang digunakan oleh masyarakat Indonesia, meliputi sistem hukum adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa. Dapat dikatakan bahwa sistem hukum adat, sistem hukum Islam, dan sistem hukum Eropa merupakan bahan baku pembentukan sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif melalui politik hukum nasional. Berdasarkan hal tersebut, seluruh komponen dan unsur-unsur hukum nasional harus dibangun secara simultan, sinkron, dan terpadu. Pendekatan sistemik yang digunakan tersebut diharapkan akan terbentuk dan terwujud sebuah sistem hukum nasional yang holistik dan komprehensif dengan berdasarkan pada filsafat Pancasila dan jiwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta sekaligus akan terpenuhi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Indonesia di masa yang akan datang.⁵⁷

⁵⁷ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013), hlm 90.



2. Politik Hukum Indonesia

Hukum sering dipengaruhi oleh ilmu-ilmu lain di luar hukum. Sebagaimana dikatakan Ikdhal Kasim, hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan merupakan resultante dari berbagai proses internalisasi dan negosiasi berbagai kepentingan di antara faksi-faksi dalam masyarakat.

Dari beberapa unsur pengaruh kepentingan tersebut, politik mempunyai pengaruh yang dominan karena undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang merupakan hasil pemilihan umum representasi dari partai politik. Menurut Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia, yang meliputi: Pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu.

Definisi lain atas politik hukum diberikan oleh F. Sugeng Istanto yang menyebutkan bahwa politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu politik hukum sebagai bagian terjemahan *Rechts Politik*, politik hukum bukan terjemahan *Rechts Politik*, dan politik hukum membahas *public policy*.⁵⁸

Politik hukum pertanahan harus mendasarkan pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara diberi kewenangan untuk mengatur dan

⁵⁸ F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 6.



mengelola tanah yang semangatnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jika politik hukum pertanahan dilaksanakan secara benar maka tanah dapat menyejahterakan rakyat sesuai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Dalam Memenuhi Keadilan Berdasarkan Pancasila diharapkan dapat memenuhi keadilan substantif dan keadilan prosedural. Keadilan substantif dalam Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum agar dalam memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila, yaitu adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak, tahapan pengadaan tanah mudah dan cepat, serta penentuan ganti kerugian mengutamakan musyawarah dengan merujuk pada nilai kepatutan.

Adapun unsur keadilan prosedural yaitu adanya proses untuk menegakkan unsur hukum substantif tersebut yaitu dengan pengaturan prosedur yang ditempuh para pihak apabila terjadi pelanggaran terhadap unsur keadilan substantif.

Oleh karena itu agar dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memenuhi unsur keadilan substansial dan keadilan prosedural perlu direvisi dengan mendasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber segala sumber hukum, peraturan di atasnya yaitu Tap MPR, Undang-Undang Dasar 1945 dan diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat.



PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM MEMENUHI KEADILAN BERDASARKAN PANCASILA (STUDI PEMBANGUNAN BANDARA INTERNASIONAL YOGYAKARTA DAN KAMPUS II UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA)

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dapat disimpulkan sebagai berikut: a) Terkait pengaturan hak dan kewajiban para pihak, terdapat keseimbangan hak dan kewajiban para pihak sehingga telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. b) Pengaturan tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tahapannya terlalu lama dengan prosedur yang panjang sehingga tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. c) Pengaturan penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian terdapat ketentuan musyawarah dan adanya kesempatan untuk mencari keadilan bagi pihak yang berhak apabila tidak sepakat terhadap hasil penetapan ganti kerugian dengan menggugat melalui pengadilan, sehingga sesuai dengan keadilan berdasarkan Pancasila.
2. Pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta dan Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dapat disimpulkan: a) untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta, PT. Angkasa Pura I telah melaksanakan kewajibannya yaitu membayar ganti kerugian yang layak kepada para pihak yang berhak menerimanya dan masyarakat telah menyerahkan tanahnya untuk pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta sehingga telah memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila. Untuk pembangunan Kampus II Universitas Islam

Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, pihak Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta telah melakukan wanprestasi karena tidak dapat melaksanakan kewajibannya yaitu membayar ganti kerugian kepada Pihak Yang Berhak sesuai waktu yang telah ditentukan yang menyebabkan proses pengadaan tanah berulang dan memakan waktu lama sehingga tidak memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila, namun demikian dalam hal penentuan ganti kerugian telah mengedepankan musyawarah sehingga memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.

3. Agar pengadaan tanah untuk kepentingan umum memenuhi keadilan substansif dan keadilan prosedural yang memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila, maka harus ada keseimbangan hak dan kewajiban para pihak, tahapan pengadaan tanah mudah dan cepat, serta penentuan ganti kerugian mengutamakan musyawarah dengan merujuk pada nilai kepatutan.

B. Saran-Saran

1. Perlu merevisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terutama substansi yang mengatur Tahapan Pengadaan yang mudah dan cepat, agar memenuhi keadilan berdasarkan Pancasila.
2. Perlu ditambahkan pengaturan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan prosedur yang lebih sederhana dan cepat untuk mengatasi apabila dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah ditempuh dengan mengutamakan musyawarah akan tetapi tidak tercapai kesepakatan. Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di



- atasnya diikat dengan syarat-syarat setelah pemberian ganti kerugian yang adil dan layak, selaras dengan Pasal 18 UUPA .
3. Perlu sinkronisasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perencanaan, penatausahaan keuangan, penataan ruang, perizinan, dan pemerintahan.
 4. Perlu segera mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan membentuk Badan Bank Tanah untuk persediaan pembangunan untuk kepentingan umum.
 5. Perlu dibentuk peradilan khusus untuk menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu Pengadilan Pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of the Constitutions*, by E.C.S. Wade, 10th edn, London, 1971.
- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Banyumedia, 2004.
- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konpress, 2013.
- Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, Surabaya: Mahkota Kata, 2009.
- Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Chandra Pranata, 1996.
- Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah, Penjusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djakarta: Djambatan.
- A.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, terjemahan, Cetakan Ketiga, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.

- E. Fernando M. Manulang, *Legisme, Legalitas dan Kepatian Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana, 2017.
- Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Cetakan Pertama, Jakarta: Chandra Pratama, 1995.
- Franz Magniz Suseno, *Etika Politik*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Gramedia, 2003.
- Hamdan Zoelva, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila dalam Kongres Pancasila Berbagai perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, 2009.
- Hamka, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, Jakarta: Gema Insani, 2015.
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.
- Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- _____, *Konstitusi Keadilan Sosial, Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2018.
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- John Rawls, *Teory Keadilan (Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Dalam Negara*, Terjemahan, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Paradigma, 2009.
- _____, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- _____, *Negara Kebangsaan Pancasila, Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Paradigma, 2018.

- Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2019.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.
- _____, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, sosial, dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Mauro Zamboni, *Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory*, Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2008.
- Michael G. Kity, *“Land Acquisition in Developing Contries”*, Policies and procedures of public secto, with survey and case studies from Korea, India, Thailand, and Equador, Oelgeschlager. Gunn & Hain, Boston: Publishers, Inc, 1985.
- Miriam Budihardjo (ed.), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: Sinar Harapan, 1984.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 1998.
- Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, Jakarta: Djambatan, 1967.
- Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta: Buku Litera, 2013.
- Muhammad Taher Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Hukum tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1991.
- N. E. Algra, *Inleiding tot het Nedherlands Privaatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, Chtiende Druk.
- Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press, 2018)



- _____, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi-Politik*, Huma dan Magister Hukum UGM, Jakarta-Yogyakarta, 2007.
- Notonagaro, *Pantjasila Dasar Negara Republik Indonesia*, Penerbitan Mengenai Pantjasila Nomer Pertama, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada Jogjakarta, 1957.
- _____, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Cetakan Kesembilan, Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- _____, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1984.
- Nicholas Abercrombie, et.all, *The Penguin Dictionary of Sociology*, fourth ed., Middlesex, England, 2000.
- Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013.
- Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila*, Jakarta, PT Gramedia, 2010.
- _____, *Pendidikan Pancasila Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa*, Jakarta: Grasindo, 2010.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan dari: *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Bandung: Nusamedia, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H., Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999.
- Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, Bandung, 2013.



- Radbruch dan Dabin, *The Legal Philosophi*, New York: Harvard University Press, 1950.
- Satya Arinanto, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila dalam Konggres Pancasila Berbagai perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Yogyakarta, 2009.
- Soetomo, *Politik dan Administrasi Agraria*, Surabaya: Usaha Nasional, 1986.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Sudjito bin Atmorejo, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila dalam Konggres Pancasila Berbagai Perspektif*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Yogyakarta, 2009.
- Sukarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Yogyakarta: Media Persada.
- Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, *Penormaan Asas-Asas Hukum Pancasila*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018.
- Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2015.
- _____, *Penelitian Hukum, Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat,,* Bandung: Nusa Media.
- _____, *Sistem Hukum Pancasila (Sistem, Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia) Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2016.
- Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Jakarta: Yellow Printing, 2007.
- Tim Pussbik, *Tanah Lampung (Sengketa Pertanahan dan Perjuangan Rakyat Tani Lampung)*, Bandar Lampung: PUSSbik, 2002.
- van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.



Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009).

Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: PT Gramedia, 2019).

B. DISERTASI

Fifik Wiryani, *Penerapan Prinsip Partisipatif dan Keadilan Sosial Dalam Pengaturan dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi.

Gunanegara, *Pengadaan Tanah oleh Negara untuk Kepentingan Umum*, Disertasi.

Ibrahim, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*. Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003.

Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia dan Malaysia*", Disertasi.

Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kermakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafati dan Teoritik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*", Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1993.

Siti Zuliyah, *Hukum dan Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah, Studi Konsep Penyelesaian Sengketa Pengadaan tanah Berbasis Keadilan Sosial dalam Pembangunan Bandara Internasional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Disertasi, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Pasaca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2019.

Suwoto, *"Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden: Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan"*, Disertasi, Universitas Airlangga, 1990.

Winahyu Erwningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Disertasi, Program



Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009.

Zen Zanibar, *Degulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Tesis (Jakarta: Univerrstas Indonesia, 1997).

C. DOKUMEN

Dokumen Laporan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta, Proyek Pembangunan Bandara Baru Yogyakarta, tahun 2012

Dokumen Laporan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Yogyakarta, tahun 2014

Dokumen Laporan Kegiatan Fasilitasi Penetapan Lokoasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan, Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, tahun 2014.

D. MAKALAH

Bagir Manan, “*Politik Perundang-undangan*”, Makalah disampaikan dalam Pendidikan Singkat Kajian Perundang-undangan. Pendekatan Teoritis dan Praktis yang diselenggarakan Fakultas Hukum Andalas, Padang, 1993

Kurnia Warman, “*Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*” makalah disampaikan sebagai pemberi keterangan Ahli pada persidangan Pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 14 Agustus 2012.

Muladi, *Proceeding Seminar Nasional Mengenang Satu Abad Kelahiran Notonagoro, Kontekstualisasi Implementasi Pancasila dalam Berbagai Aspek Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006



Notonagoro, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pantjasila* (Pengertian Inti-Isi-Mutlak Daripada Pantjasila Dasar Falsafah Negara, Pokok Pangkal Pelaksanaanja Setjara Murni dan Konsekwen), Uraian pada Dies Natalis 1 Universitas Pantjasila di aula Universitas Pantjasila Djakarta, tanggal 18 November 1967

Sudjito, Kajian Yuridis Filosofis UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi *Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Makalah untuk Workshop bertema: Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan, dan Pendayagunaan Tanah, serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi, berjudul oleh Diselenggarakan oleh Yakarisma Jakarta, tanggal 7-8 Mei 2012 di Hotel Inna Garuda Yogyakarta. Sudah dibukukan dengan judul yang sama dengan tema Workshop, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2012.

E. JURNAL DAN PENELITIAN

Afifah Kusumadara, "Perkembangan Hak Menguasai Negara, Atas Tanah", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 20 No. 2, Desember 2013.

Agus Surono, *Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pembangunan Tol di Kabupaten Kendal* Fakultas hukum Al Azhar Indonesia, Jakarta Selatan, *Jurnal Penelitian hukum De Jure*, ISSN, 1410-5632 Volume 14 Nomor 4 Desember 2017.

Ashar Sinelele, *Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Kota Makasar*, Dosen Fakultas Syariah dan Hukum Uniersitas Islam Negeri Alauddin Makasar, *Jurnal Al Qadau Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, Volume 4 Nomor 1.



- Basyirah Mustarin, *Ganti Kerugian Pembebasan Tanah Milik Untuk Kepentingan Umum*, Universitas Negeri Alauddin Makasar, *Jurnal El Iqtishady*, volume 2 Nomor 1 Juni 2020.
- Birman Simamora, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Jalan Tol-Pekan Baru Kandis-Dumai*, Penelitian, Dosen Fakultas Hukum Lancang Kuning, Pekanbaru Indonesia, *Jurnal Hukum Respublica*, Volume 17 Nomor 1, 2017.
- Edi Rohaedi, Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, *Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*”, Penelitian, Fakultas Hukum Unkiversitas Pakuan, *Jurnal Pakuan Law Review*, Volume 5, Nomor 1, Juni 2019.
- Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturrete, Novyta Uktolseja, *Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, , Fakultas hukum Universitas Pattimura, Ambon Indonesia, *Jurnal Sasi*, Volume 26, Nomor 3, September 2020.
- Hardianto Djanggih, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Penelitian, Fakultas Hukum Unviersitas Tompotika Luwuk, Sulawesi Tengah, Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.
- Ifdhal Kasim, *Mempertimbangkan Critical Legal Studies dalam Kajian Hukum di Indonesia*, (Jurnal Wacana Edisi 6 Tahun II 2000, Yogyakarta: INSIST Press.
- Martim Roestamy, *Pengadaan Tanah dalam Perspektif Sosiologi Hukum*, Magister Hukum Sekolah Pascasarjana, Universitas Djuanda Bogor, *Jurnal Ilmiah Living Law*, Volume 9, Nomor 1, Januari 2017.
- Mia Permata Sari dan Suteki, *Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Bandar Udara Internasional Berbasis Nilai Keadilan*”, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 2019.

- MLA Edisi ke-7 2007, *Welfare State.* "Encyclopedia of Governance", Vol. 2. Thousand Oaks, CA: SAGE Reference, Gale Virtual Reference Library, Web. 5 July 2013, hlm 101.
- Muhammad Yusrizal, *Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Barat, *Lena Lata*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2017.
- Prista Yurika Raya, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum bagi Masyarakat*, , Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, Januari 2015.
- Putri Lestari, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, Penelitian, Universitas Esa Unggul, Jakarta, *Sign Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 2, Maret 2020.
- Suartina, *Analisis Hukum pada Kebijakan Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 10 Nomor 1, 2008.
- Sulasi Rungiyati, *Politik Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Peneliti Madya Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, *Adil Jurnal Hukum*, Volume 3 Nomor 1.
- Tanner, Michael, 2008, *Welfare State: The Encyclopedia of Libertarianism*, Ed. Ronald Hamowy. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., SAGE knowledge.
- Ulfia Hasanah, *Implementasi Politik Hukum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Penelitian.



F. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

G. PUTUSAN HAKIM

Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Ketentuan “Unbunding” dan penguasaan negara terhadap cabang produksi listrik pada 15 Desember 2004 dalam Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria* (Jakarta: Konpress, 2013), hlm 137-138.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, Nomor 07/G/2015/PTUN YK tanggal 23 Juni 2015.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 456 K/TUN/2015, tanggal 23 September 2015.

H. DATA ELEKTRONIK

<https://jogja.tribunnews.com/2019/08/11/bangun-kampus-ii-uin-sunan-kalijaga-terus-lakukan-proses-pelepasan-lahan-di-pajangan-bantul>, “Bangun Kampus II, UIN Sunan Kalijaga Terus Lakukan Proses Pelepasan Lahan di Pajangan, Bantul”, Akses 22 April 2020



<https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2020/02/08/511/1031299/ganti-rugi-proyek-kampus-ii-uin-suka-wajib-kelar-tahun-ini>, Akses 22 April 2020.

<https://news.detik.com/kolom/d-1886025/keadilan-substantif-dan-keadilan-prosedural-dalam-konteks-negara> (Akses tanggal 3 Desember 2021)

I. KARYA ILMIAH

Karya Ilmiah Remaja, Pengaruh Tari Brekdance Terhadap Kesehatan, Sekolah Menengah Atas Negeri 1, Pekalongan, 1985.

Skripsi, Perjanjianship Antara Perusahaan Sponsor dan Perusahaan Pertunjukan (Show Biz) di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994.

Tesis, Reformatisasi dan Reformalisasi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Sukamto, S.H., M.H.
Alamat : Suryodiningratan MJ 2/761 Yogyakarta
55141
Tempat/tanggal lahir : Pekalongan, 8 Februari 1966
Pekerjaan : - Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Daerah DIY
- Dosen Fakultas Hukum Universitas Cokroaminoto Yogyakarta.

RIWAYAT PENDIDIKAN

1. Sekolah Dasar Negeri Keputran 8 Pekalongan (lulus tahun 1980)
2. Sekolah Menengah Pertama Negeri 7 Pekalongan (lulus tahun 1984)
3. Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Pekalongan (lulus tahun 1987)
4. S1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (lulus tahun 1993)
5. S2 Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (lulus tahun 2006)
6. S3 Kandidat Doktor Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta (2014)

RIWAYAT PEKERJAAN

1. Pendamping Inpres Desa Tertinggal, Sarjana Pendamping Purnawaktu (SP2W) di Kabupaten Sragen, Provinsi Jawa Tengah (1994-1997).
2. Calon Pegawai Negeri Sipil Kantor Pembangunan Desa di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah (1997-1999)
3. Pegawai Negeri Sipil Kantor Pembangunan Desa di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah (1999-2000)



4. Pegawai Negeri Sipil Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa di Provinsi Jawa DIY (2000-2001)
5. Pegawai Negeri Sipil Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi DIY (2001-2006)
6. Pegawai Negeri Sipil Biro Umum, Humas dan Protokol Setda Provinsi DIY (2006-2008)
7. Kepala Subbag Tata Praja pada Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi DIY (2008-2011)
8. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi DIY (2011 - 2012)
9. Kepala Bagian Bantuan dan Layanan Hukum Biro Hukum Setda DIY (2012 - 2015)
10. Kepala Bidang Penyelesaian Permasalahan Pertanahan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY (2015 - 2017)
11. Kepala Biro Tata Pemerintahan Setda DIY (2018)
12. Kepala Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY (2018 - 2019)
13. Kepala Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan Setda DIY (2019 - Maret 2021)
14. Kepala Biro Bina Pemberdayaan Masyarakat Setda DIY (Maret 2021 - sekarang)

RIWAYAT ORGANISASI

1. Ketua Ikatan Peneliti Pemerintahan Indonesia (IPPI) DIY (2014 - 2020)
2. Ketua Ikatan Peneliti dan Inovator Pemerintahan Indonesia (IPINDO) DIY (2020 - Sekarang)
3. Ketua Keluarga Mahasiswa dan Alumni Penerima Beasiswa Supersemar (KMA-PBS) DIY (2008-Sekarang)
4. Ketua Pengawas Koperasi Pegawai Negeri SUBUR SEJAHTERA (2003 - 2009)
5. Ketua Pengurus Koperasi Pegawai Negeri SUBUR SEJAHTERA (2009 - 2015)



6. Ketua Pengawas Koperasi Pegawai Negeri SUBUR SEJAHTERA (2015 -Sekarang)