

## **ANALISA YURIDIS KEPASTIAN HUKUM BAGI MASYARAKAT YANG MENOLAK PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**Heriyanto<sup>1</sup>, Ainun Najib<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Prodi Hukum Keluarga Islam, <sup>2</sup>Hukum Ekonomi Syariah  
Universitas Ibrahimy, Situbondo Jawa Timur

Email: <sup>1</sup>heriyanto.muhammad@gmail.com, <sup>2</sup>adje245@gmail.com

### **Abstraks**

Pemerintah atasnama kepentingan umum memiliki kewenangan yang luas demi tercapainya sasaran dan tujuan percepatan pembangunan untuk kepentingan bangsa sesuai dengan amanah konstitusi. Namun disisi lain pemerintah harus memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terdampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hal pemberian ganti kerugian. Dalam penelitian ini permasalahan hukum yang dianalisa ialah hak menguasai Negara atas tanah dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang terdampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam penyelenggaraan penyelesaian ganti kerugian di sesuaikan dengan perkiraan penilaian yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk menentukan nilai atau harga tanah sesuai dengan ketentuan perundang undangan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa adanya sebuah perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam Penyelesaian ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kaidah-kaidah hierarkhi peraturan perundangan. Dalam penelitian ini ini menggunakan metode Yuridis – normatif melalui pendekan peraturan perundangan. Adapun hasil dari penelitian ini berupa analisa yuridis Penyelesaian ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum daerah.

**Kata Kunci** : Kepastian hukum, tanah, kepentingan umum.

### **Abstract**

*The government on behalf of the public interest has broad authority to achieve the goals and objectives of accelerating development for the benefit of the nation in accordance with the mandate of the constitution. But on the other hand, the government must provide legal certainty for communities affected by land acquisition for the public interest in terms of providing compensation. In this study, the legal*

*problem analyzed is the state's right to control land in providing legal certainty for people affected by land acquisition for the public interest. In the implementation of the settlement of compensation, it is adjusted to the estimated assessment carried out by the authorized official to determine the value or price of the land in accordance with the provisions of the legislation. The purpose of this study is to identify and analyze the existence of a protection and legal certainty for the community in the settlement of land compensation for the public interest in accordance with hierarchical rules of legislation. In this study, using the juridical – normative method through the approach of legislation. The results of this study are in the form of a juridical analysis of the settlement of land compensation for the public interest of the region.*

**Keywords :** *Legal certainty, land, public interest.*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam melaksanakan kepentingan pembangunan nasional, salah satu agenda besar ialah terkait pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Penyelenggaraan kewenangan pembebasan tanah untuk kepentingan umum pada prinsipnya dapat dilaksanakan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah, bahkan untuk kepentingan tertentu dapat dilaksanakan oleh BUMN atau BUMD yang mendapatkan tugas khusus dari pemerintah. Dalam rangka Pembangunan yang memerlukan tanah pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup>

Ketentuan UUPA dan kebijakan pertanahan nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan /atau segala benda yang ada diatas permukaan tanah, dalam pengaturan hak atas tanah wewenang sepenuhnya diberikan kepada negara dalam menentukan pemberian hak dan atau pencabutan hak atas tanah, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah,<sup>2</sup> *pertama*, “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.” *Kedua*,

---

<sup>1</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>2</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan: a. Rencana Tata Ruang Wilayah; b. Rencana Pembangunan Nasional/ Daerah, c. Rencana Strategis; dan d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.” *Ketiga*, “Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.” *Keempat*, “Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.” *Kelima*, “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.”

Kemudian berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, terdapat perubahan dalam regulasi pembebasan lahan untuk kepentingan publik. Perubahan tersebut pada prinsipnya dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur melalui pembangunan nasional. Sehingga mewujudkan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan prinsip prinsip pembebasan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah menerbitkan PP 19 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. PP 19 Tahun 2021 ini terbit sebagai respon pemerintah sebagai perangkat hukum bagi pejabat penyelenggara pengadaan tanah, karena kepentingan nasional membutuhkan pergerakan yang cepat demi tercapainya kemakmuran sebesar besarnya untuk rakyat.

Bahwa atas dasar terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan Undang undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan penadaan lahan tanah untuk kepentingan umum daerah salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah adalah menyelesaikan ganti kerugian atas tanah yang dipergunakan untuk kepentingan umum. Untuk menjalankan kewenangan tersebut yang menjadi landasan yuridis pemerintah daerah harus menyiapkan perangkat hukum dalam penyelenggaraan kewenangannya dalam penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum daerah.

Disisi lain pemerintah wajib menyiapkan seperangkat aturan yang jelas, demi memberikan kepastian bagi masyarakat pada umumnya, dan masyarakat terdampak pada khususnya. Bagi masyarakat, kepastian hukum sangat penting dan dibutuhkan dalam hal penyelesaian ganti kerugian. Berdasarkan PP 19 Tahun 2021 banyak proses dan tahapan yang harus dilewati oleh masyarakat, sejak dari tahap perencanaan, penetapan lokasi, hingga pada penilaian yang dilakukan oleh tim hingga peralihan hak atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya masyarakat membutuhkan sebuah kepastian hukum dalam hal penyelesaian ganti kerugian. sebagaimana terjadi di beberapa lokasi yang berbeda pemerintah melakukan pembangunan untuk kepentingan umum namun praktiknya menuai banyak problem dimasyarakat. Sekalipun tanah milik masyarakat dipergunakan untuk kepentingan umum, namun masih menyisahkan problematika pada penyelesaian ganti kerugian, hingga kemudian muncul masyarakat yang menerima dan masyarakat yang keberatan atau menolak pembebasan tanah.

Persoalan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat yaitu pada saat masyarakat terdampak keberatan atau bahkan terjadi penolakan atas penyelesaian ganti kerugian, maka berdasarkan Pasal 90 PP 19 Tahun 2021 menentukan bahwa, "dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dan tidak mengajukan keberatan, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah." Artinya terdapat keputusan subyektif ketua panitia pelaksana dalam memberikan kepastian ganti kerugian, sehingga masyarakat terdampak tidak mempunyai pilihan lain selain menerima bentuk penyelesaian ganti kerugian sesuai dengan yang ditetapkan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.

Maka dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum melalui Undang undang Cipta kerja, perlu dilakukan kajian terhadap pertimbangan yuridis dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terdampak pembebasan tanah untuk kepentingan umum..

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana tersebut diatas, maka dapat diuraikan masalah hukum yang timbul sebagai konsekuensi yuridis terhadap

perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ialah bagaimana kepastian hukum bagi masyarakat yang menolak penyelesaian ganti kerugian atas dampak pengadaan tanah untuk kepentingan umum pasca berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

### **C. Motode Penelitian**

Adapun metode penulisan yang digunakan adalah metode Yuridis Normatif yaitu “mengkaji secara komprehensif aspek hukum menggunakan pendekatan ketentuan ketentuan perundang-undangan” yang terkait dengan tentang penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

#### **a. Bahan Hukum**

Adapun bahan hukum dalam penelitian ini dibagi ke dalam tiga kategori antara lain:

##### **1) Bahan Hukum Primer**

- a) Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B, Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589);
- d) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
  - f) Dan lain lainnya
- b. Bahan Hukum Sekunder
- Adapun bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku atau referensi yang terkait dengan topik penulisan, hasil-hasil penelitian yang relevan dengan topik penulisan, makalah, jurnal, surat kabar, pendapat dari pakar atau ahli hukum.
- c. Bahan Hukum Tersier
- Adapun bahan hukum tersier terdiri dari ensiklopedia hukum, kamus Bahasa Indonesia dan kamus Bahasa Inggris.
1. Teknik Memperoleh Bahan Hukum, adapun teknik memperoleh bahan hukum melalui studi kepustakaan atau literatur, studi dokumen dan informasi hukum, penelusuran melalui internet, dan konsultasi dengan pakar yang ahli hukum.
  2. Teknik Analisis Bahan Hukum, penelitian ini diawali dengan pengumpulan data bahan hukum dan informasi yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas. Kemudian data, bahan hukum dan informasi yang telah terkumpulkan tersebut pada akhirnya akan dianalisis untuk dipakai dalam pemecahan terhadap masalah yang akan dibahas dalam penulisan.

## **PEMBAHASAN**

UUPA mengamanahkan bahwa Negara adalah satu satunya organisasi kekuasaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara mempunyai hak absolut untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan pertanahan dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menandakan bahwa Negara Republik Indonesia melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.

Untuk mensejahterakan rakyat Indonesia, Negara mempunyai hubungan hukum yang tidak terpisahkan dengan tanah diseluruh wilayah Indonesia untuk mengatur tanah-tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia sesuai ketentuan peraturan

perundang-undangan, yaitu UUPA maupun ketentuan perundang-undangan lainnya yang mempunyai keterkaitan dengan hak atas tanah. Atas dasar hak absolut negara terkait hubungan hukum antara negara dengan tanah dinamakan Hak Menguasai Negara (HMN). Hak menguasai negara ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah pada umumnya, namun karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan Negara untuk mengatur dan menetapkan hak atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.<sup>3</sup>

Tanah dan segala sesuatu yang berada di atasnya dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya meruoakan kekayaan nasional yang secara absolut pemerintah atasnama Negara mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menetapkan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundangan. Hak mengatur dan menetapkan hak atas tanah negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia demi terwujudnya tujuan pertanahan yaitu sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dilaksanakan dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.<sup>4</sup> Pemerintah dan pemerintah daerah dalam setiap tingkatannya memiliki kewenangan yang berbeda, sesuai dengan pembagian kewenangan. Namun kewenangan penetapan hak tetap berada pada kewenangan pemerintah pusat.

Hak menguasai Negara dalam tataran teoritis, dalam aliran hukum alam konsep hak menguasai Negara menjadikan tanah sebagai salah satu objek pemilikan (hak), baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Atas dasar tersebut, Negara bukan berada dalam posisi sebagai pemilik (privat) atas tanah sebab pemilik atas tanah adalah orang perorangan ataupun badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Disisi lain, tanah-tanah terlantar, tidak ada hak yang melekat di atasnya atau tanah masyarakat yang

---

<sup>3</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 23

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, 2007, hlm. 6.

didukuki warga merupakan bagian dari sifat pola keteraturan kepemilikan tanah individual.<sup>5</sup>

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, seluruh kekayaan yang ada adalah milik negara dan dikuasai oleh hukum Negara. Negara sebagai satu-satunya yang mempunyai legitimasi dalam penetapan hak atas tanah, penetapan hak atas tanah berlaku pula terhadap setiap hubungan hukum antara pemerintah (sebagai subyek hukum perdata) dengan masyarakat yang memiliki hak atas tanah. Berdasarkan hal tersebut, Negara mempunyai kewenangan menentukan hak atas tanah, termasuk penetapan hak atas tanah untuk kepentingan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai subyek hukum perdata. Kepemilikan atas tanah oleh Negara mengandung kategori:<sup>6</sup> *Pertama*, "Negara tidak memiliki tanah, tetapi secara khusus mempunyai hubungan dengan tanah khususnya berkaitan dengan kepentingan umum." *Kedua*, "Negara merupakan satu-satunya pemilik tanah, baik dalam arti sepenuhnya maupun dalam arti mempunyai." *Ketiga*, "Negara memiliki tanah di samping milik orang perseorangan. *Keempat*, "Negara menjalankan kekuasaan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, seolah-olah tanah adalah miliknya."

Kewenangan absolut yang dimiliki oleh Negara dapat menguasai dan memiliki sepenuhnya tanah di wilayah Negara, seperti di Negara komunis bekas Uni Sovyet dan Republik Rakyat China. Disisi lain, Pemerintah bertindak untuk kepentingan Negara juga dapat memiliki tanah dalam domain privat dan domain publik, baik yang dipergunakan untuk kepentingan pemerintahan atau negara sendiri maupun domain publik yang dipergunakan untuk kepentingan umum seperti jalan dan fasilitas umum lainnya. Selain dari pada itu terdapat tanah-tanah domain kotapraja dengan kekuasaan yang bersifat administratif. Dengan demikian, Negara yang bertindak menguasai hak atas tanah baik dalam bentuk pemilikan atau seperti milik (dikuasai secara administratif). Hal ini terjadi karena beberapa hal :<sup>7</sup> *Pertama*, "Sifat tanah yang tidak dapat dimiliki oleh perseorangan atau memang tidak mempunyai pemilik." *Kedua*,

---

<sup>5</sup> Imam Soetiknjo, Politik Agraria; Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 11

<sup>6</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Bandung, 2007, hlm.15

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm 15

"Fungsi tanah yang secara langsung berguna bagi masyarakat." *Ketiga*, "Mempunyai kemanfaatan umum". *Keempat*, "Tanah dipergunakan sendiri oleh negara."

Bagi pemerintah, hak menguasai dan memiliki hak atas tanah dalam pelaksanaan pembebasan tanah dapat dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kepentingan pembangunan pemerintah daerah. Hal demikian dapat dilakukan tanpa mengesampingkan hak perseorangan dan/atau kelompok masyarakat tertentu juga dapat memiliki tanah berdasarkan hak keperdataan.

Penguasaan negara atas tanah bersumber pada hak menguasai yang meliputi kewenangan negara dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu : "Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa." Dengan demikian, tidak akan ada lagi pengertian atau tafsir lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.<sup>8</sup> Atas dasar amanah konstitusi tersebut sebagai legitimasi yuridis terhadap HMN.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang berada di wilayah Indonesia, baik itu tanah yang belum dilekatkan haknya, juga tanah yang telah melekat hak atas tanah oleh perseorangan ataupun badan hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Terhadap tanah yang belum terdapat hak yang melekat oleh perseorangan ataupun badan hukum, HMN mengartikan bahwa "tanah yang dikuasai langsung oleh negara," atau sebagai "tanah negara". Sedangkan tanah yang telah terdapat hak atas tanah disebut "tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara," atau "tanah negara tidak bebas." Kewenangan Negara terhadap tanah yang sudah terdapat hak atas tanah pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat menentukan atau mengaturnya supaya produktif.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *sejarah*, Op,Cit.,hlm. 232

<sup>9</sup> Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994,hlm. 53.

HMN seharusnya menjadi alternatif solusi atas tanah yang dikelola ataupun tanah dengan status tanah Negara, atas hal tersebut Pemerintah dapat melakukan upaya peruntukan tanah bagi kepentingan umum.<sup>10</sup> Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah secara proaktif dan responsif membuat regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya agraria. Namun terhadap seluruh regulasi yang dikeluarkan pemerintah yang atas dasar HMN tersebut atas dasar pada kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum.

Apabila ditinjau dalam putusan *judicial review* UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan putusan yang mendalilkan persoalan penguasaan negara atas sumber daya ekonomi, dalam putusan tersebut dapat dilihat tafsir penting Mahkamah Konstitusi dalam menjelaskan kedudukan negara berdasarkan frasa “dikuasai oleh negara” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tersebut. Hal itu adalah: <sup>11</sup> Pertama, “Dalam konsepsi kepemilikan perdata, “dikuasai oleh negara” dipahami sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan alam.” Kedua, “Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata, karena kepemilikan tersebut lahir dari konstruksi kedaulatan rakyat yang dinyatakan dalam hukum tertinggi, yaitu Undang Undang Dasar 1945.” Ketiga, “Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh Undang Undang Dasar 1945 memberikan mandat kepada negara untuk: “1) Mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*) yang dilakukan oleh negara *c.q* pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*.” 2) Pengaturan (*regelendaad*), dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). 3) Pengelolaan (*beheersdaad*), dilakukan melalui mekanisme pemilikan

---

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 349.

<sup>11</sup> Yance Arizona, Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), *Skripsi*, Program Kekhususan Hukum Tata Negara, Universitas Andalas, 2007, hlm. 81-82

saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. 4) Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan itu benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.” *Keempat*, “Pengertian “dikuasai oleh negara” tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang Undang Dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan.” *Kelima*, “Mengutip pendapat Bung Hatta, makna dikuasai oleh negara ialah bahwa terhadap cabang produksi yang telah dimiliki oleh negara, maka negara harus memperkuat posisi perusahaan tersebut agar kemudian secara bertahap akhirnya dapat menyediakan sendiri kebutuhan yang merupakan hajat hidup orang banyak dan menggantikan kedudukan perusahaan swasta, baik nasional maupun asing.”

Kemudian sebagai salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan yang memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan berdasarkan:<sup>12</sup> *Pertama*, ““*asas kemanusiaan*” adalah “Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional keadilan”. *Kedua*, “*asas kepastian*” adalah “memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam. proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.” *Ketiga*, “*asas keterbukaan*” adalah “bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada

---

<sup>12</sup> Pasal 2 Undang undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum

masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.” *Keempat*, "asas kesepakatan" adalah “bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.” *Kelima*, "asas kesejahteraan" adalah “bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.”

Kemudian dalam pemberian ganti kerugian, Ditetapkan dalam Pasal 176 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang “*Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: uang; 1) tanah pengganti; 2) pemukiman kembali; 3) kepemilikan saham; atau 4) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.*” “*Ketentuan penyelenggaraan pemberian ganti kerugian diselenggarakan baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai*”.

Dalam ketentuan pemberian ganti kerugian pemerintah melibatkan penilai, yang ditentukan Penilai Pertanahan adalah Penilai Publik yang telah mendapat lisensi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agrarian / pertanahan dan tata ruang untuk menghitung nilai objek kegiatan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum, atau kegiatan pertanahan dan penataan ruang lainnya. Sedangkan Penilai Publik adalah “*orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara*”.<sup>13</sup>

Dalam hal pengadaan Tanah dalam skala kecil untuk Kepentingan Umum yang “*luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar harus sesuai dengan kegiatan pemanfaatan ruang, dapat dilakukan secara langsung oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati*”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Pasal 1 Ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

<sup>14</sup> Pasal 126 Ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

Sebagai bentuk penghargaan bagi masyarakat yang mendukung program pembebasan tanah, dalam penyelenggaraan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang tanahnya terdampak pembangunan bagi kepentingan umum, "*pihak yang berhak menerima ganti kerugian dapat diberikan insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*". Insentif perpajakan diberikan kepada kepada pihak yang berhak apabila: "*mendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan tidak melakukan gugatan atas putusan penetapan lokasi dan atas putusan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian*".<sup>15</sup> Tentu hal tersebut adalah sebuah respon positif untuk masyarakat yang mendukung program pembangunan pemerintah atau untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, khususnya bagi masyarakat berhak yang terdampak pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam Pasal 2 PP 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, menentukan obyek Tanah yang diberikan ganti rugi untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan; "*a) pertahanan dan keamanan nasional, b) jalan umum, jalan TOL, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api, c) waduk, bendungan, irigasi, saluran air, sanitasi dan bangunan pengairan lainnya, d) pelabuhan, Bandar udara, dan terminal, e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik, g) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah, h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah, i) rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, j) fasilitas kesehatan umum, k) pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public, m) cagar alam dan cagar budaya, n) kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, atau Pemerintah Desa, o) penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa, termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus, p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, q) prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, r) pasar umum dan*

---

<sup>15</sup> Pasal 126 Ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

*lapangan parker umum, s) kawasan industry hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah t) kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, u) kawasan industry yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, v) kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, w) kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, dan x) kawasan pembangunan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah”.*

Bahwa terhadap tanah yang menjadi obyek pembangunan, melalui pejabat yang berwenang dilakukan Perkiraan nilai tanah dengan menguraikan perkiraan nilai Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah, meliputi:<sup>16</sup> a). tanah; b). Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah; c). bangunan; d). tanaman; e). benda yang berkaitan dengan tanah; dan f). kerugian lain yang dapat dinilai.

Sehingga berdasarkan hal tersebut diatas, pemerintah dalam menyelenggarakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum disesuaikan dengan kebutuhan untuk pemabangunan dengan memperhatikan beberapa aspek dalam melakukan perkiraan dalam menilai ganti kerugian sebagaimana disebut diatas. Berdasarkan hal tersebut diatas Pemerintah tidak sewenang-wenang dalam memberikan ganti kerugian, justeru masyarakat yang terdampak akan menerima keuntungan berdasarkan kriteria penilaian dari pejabat yang berwenang sesuai dengan standarisasi perkiraan penilaian tanah.

Bahkan berdasarkan kriteria penilaian ganti kerugian yang ditentukan, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanag bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menganut konsep “Ganti Untung”, maksud dari pemberian ganti rugi ini merupakan nilai pembebasan tanah yang

---

<sup>16</sup> Pasal 6 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

diperhitungkan di atas dengan memasukkan berbagai hal atas pertimbangan seperti halnya lama tinggal, kondisi sosial, hingga hubungan historis atau budaya dengan tanah yang ditempatinya. Penilai nantinya yang akan memperhitungkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>17</sup> Artinya pembebasan lahan jangan sampai merampas hak masyarakat, tetapi mendapat penggantian yang sesuai atas beberapa pertimbangan.<sup>18</sup>

Dalam penyeleenggaraan pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terdapat problematikan yang seringkali menimbulkan gejolak antara masyarakat terdampak dengan pemerintah. Sekalipun telah ditentukan bentuk pemberian ganti kerugian, namun tidak semua dan tidak selamanya masyarakat berada dalam keputusan yang sama dalam memberikan dukungan terhadap pembangunan untuk kepentingan umum. Ditentukan dalam PP 19 Tahun 2021, “dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dan tidak mengajukan keberatan, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.” Artinya terdapat keputusan subyektif ketua panitia pelaksana dalam memberikan kepastian ganti kerugian, sehingga masyarakat terdampak tidak mempunyai pilihan lain selain menerima bentuk penyelesaian ganti kerugian sesuai dengan yang ditetapkan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.

Apabila dalam penyelenggaraan pembebasan tanah terdapat penolakan dari masyarakat yang berhak, ditentukan dalam Pasal 89 Ayat (1) PP 19 Tahun 2021 bahwa “Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.” Artinya sekalipun terjadi penolakan atau dalam upaya mengajukan keberatan, pejabat yang berwenang wajib mengajukan penitipan ganti kerugian kepada Ketua Pengadilan Negeri. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 89 Ayat (3), Permohonan penitipan Ganti Kerugian dilakukan dalam hal: “a) Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak

---

<sup>17</sup> Sumber: <https://mediaindonesia.com/nusantara/435510/pembebasan-lahan-kini-tak-lagi-ganti-rugi-tapi-ganti-untung>

<sup>18</sup> Sumber: <https://mediaindonesia.com/nusantara/435510/pembebasan-lahan-kini-tak-lagi-ganti-rugi-tapi-ganti-untung>

mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri; b) Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap; c) Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya; d) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2) masih dipersengketakan kepemilikannya; 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4) menjadi jaminan di bank.

Bagi masyarakat terdampak yang melakukan penolakan terhadap penyelesaian ganti kerugian, ditentukan dalam PP 19 Tahun 2021, “bahwa dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, setelah dilakukan upaya keberatan atau upaya hukum lainnya berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.”

Berdasarkan hal tersebut, sesuai dengan ketentuan PP 19 Tahun 2021 masyarakat tidak memiliki hak untuk melakukan penolakan atas penetapan lokasi diatas tanah miliknya, namun dalam PP 19 Tahun 2021 hanya memberikan ruang bagi masyarakat terdampak untuk mengajukan keberatan dan / atau penolakan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Dengan ketentuan, Objek Pengadaan Tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan maka Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (dading). Artinya, sekalipun masyarakat terdampak melakukan penolakan atau keberatan tetap akan mendapatkan ganti rugi sekalipun melalui prosedur keberatan atau penolakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Maka dalam penyeleenggaraan pemberian ganti kerugian tanah untuk kepentingan umum, berdasarkan peran dan kewenangan pemerintah melalui pejabat pengadaan dituntut untuk menyelenggarakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, kepastian, keterbukaan, kesejahteraan, dan kesepakatan berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Hal tersebut penting guna memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang tanahnya menjadi obyek terdampak.

## **KESIMPULAN**

Hak Menguasai Negara (HMN) menempatkan tanah sebagai salah satu objek pemilikan, baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah sebab pemilik atas tanah adalah manusia ataupun subyek hukum lainnya. Namun disisi lain sebagai salah satu konsekuensi pembangunan berkelanjutan merupakan kebutuhan pemerintah terhadap tanah untuk kepentingan umum. Maka berdasarkan PP 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, baik Pemerintah maupun pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian akan mendapatkan haknya secara proporsional, sekalipun mengajukan keberatan dan/atau penolakan terhadap bentuk ganti kerugian. Oleh sebab itu diperlukan persamaan persepsi antar para pihak yang berkepentingan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang tanahnya terdampak pembebasan tanah untuk kepentingan umum untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cetakan kedua puluh tujuh, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005
- Mukmin Zakie, "Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Konstitusi", Jurnal Konstitusi, Edisi No. 2 Vol. II, (Nopember 2009),
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, Rajawali Pers, Jakarta, 2008,
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, 2007
- Imam Soetiknjo, Politik Agraria Nasional; Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Acmad Rubaie, Hukum Pengadaan untuk Kepentingan Umum, Bayumedia Publishing, Bandung, 2007
- Iman Soetiknjo, Politik Agraria Nasional, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1998,

Yance Arizona, Penafsiran Mahkamah Konstitusi Terhadap Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058- 059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), Skripsi, Program Kekhususan Hukum Tata Negara, Universitas Andalans, 2007.

Syaukani HR, Afan Gaffar, dan M Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Rangka Negara Kesatuan, Ctk. ketiga Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002

S.H. Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000

Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, ctk.pertama Sinar Harapan. Jakarta.

I. Nyoman Sumaryadi, Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta, 2005

Hari Sabarno, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, ctk.pertama. Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2007

Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Peluang Investasi", Disampaikan dalam Government Conference, yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 2000,

Ryaas Rasyid, Makna Pemerintahan : Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan, Yarsif Watampone, Jakarta, 2000

Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 1988

Amrah Muslimin, Aspek-aspek Otonomi Daerah, Bandung: Alumni, 1986.

Harsono, Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa Kemasa, Liberty, Yogyakarta, 1992.