



Penyelenggaraan Hak Absolut Negara atas Tanah dalam Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum

Fathol Bari

Universitas Ibrahimy Situbondo

Alamat: Jl. KHR. Syamsul Arifin No.1-2, Sukorejo, Sumberejo, Kec. Banyuputih, Kabupaten Situbondo, Jawa Timur 68374

Email korespondensi: fathadv99@gmail.com

Abstract: *One of the development efforts within the national development framework, the government/government agencies/institutions at every level carry out development authority for the Public Interest. Based on the concept of the State's Right to Control, the Government, on behalf of the Land State, has the absolute right to regulate, determine and determine land rights for the sake of realizing the welfare of the people. On the other hand, the government has an interest in acquiring land for the public interest. In this research, a juridical study was carried out on what is the state's right to control land in land acquisition for public purposes? And what is the government's authority to acquire land for public purposes? The aim of this research is to determine the state's right to control land for the public interest and to find out what the government's authority is in acquiring land for the public interest. The method used in this research is the Normative Juridical method, namely comprehensively reviewing the legal aspects of statutory provisions related to the settlement of compensation for land acquisition for the public interest. In this research, it was found that the State is only limited to regulating, determining and determining the allocation of land rights, and in procuring land for the public interest, the government or agencies using land as development objects are obliged to provide compensation in accordance with the value determined by the assessment team.*

Keywords: *State Control Rights, land, public interest, compensation*

Abstrak: Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional, pemerintah / instansi / lembaga pemerintahan dalam setiap tingkatan menyelenggarakan kewenangan pembangunan untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan konsep Hak Menguasai Negara, Pemerintah atasnama Negara Tanah memiliki hak absolut untuk mengatur, menentukan dan menetapkan hak atas tanah demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Disisilain pemerintah memiliki kepentingan dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam penelitian ini melakukan kajian yuridis terhadap Bagaimana hak menguasai negara atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum? Serta Bagaimana kewenangan pemerintah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum? tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui hak menguasai negara atas tanah untuk kepentingan umum serta untuk mengetahui bagaimana kewenangan pemerintah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Metode yang digunakan dalam penelitian ini metode Yuridis Normatif yaitu mengkaji secara komprehensif aspek hukum ketentuan ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan tentang penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa Negara hanya terbatas mengatur, menetapkan dan menentukan peruntukan hak atas tanah, serta dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah atau instansi pengguna tanah sebagai obyek pembangunan berkewajiban memberikan ganti kerugian sesuai dengan nilai yang telah ditetapkan oleh tim penilai.

Kata kunci: Hak Menguasai Negara, tanah, kepentingan umum, ganti kerugian

1. PENDAHULUAN

Pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial serta hak-hak rakyat memperoleh segala bentuk kesejahteraan dan keadilan merupakan ketentuan hukum yang dimuat dalam undang-undang dasar.

Esensi pemerintah di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah terkait dengan

pembagian kekuasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama yaitu pemerintah federal (pusat) pemerintah negara bagian (provinsi) dan pemerintah daerah otonom sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota).¹

Pelaksanaan pemerintah di daerah dengan mengedepankan aspek desentralisasi, diharapkan supaya daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dengan mengacu pada realisasi kehidupan demokrasi sampai kelapisan masyarakat bawah. Sistem desentralisasi ini bertujuan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu lapisan pemerintahan, yang sekaligus menjadi sumber pengakuan negara terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil rakyat di daerah.

Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional, pemerintah daerah menyelenggarakan kewenangan pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:²

- a. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
- b. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - 1) Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - 2) Rencana Pembangunan Nasional/ Daerah

¹ Andi Gadjong, Agussalim. *Pemerintah Daerah kajian politik dan Hukum*. Bogor. Ghalia Indonesia. 2007. hal.

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

- 3) Rencana Strategis; dan
 - 4) Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
- c. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
 - d. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
 - e. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta Kerja bertujuan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur melalui pembangunan nasional. Dalam rangka percepatan mewujudkan masyarakat adil dan makmur tersebut dibutuhkan penyederhanaan aturan, penciptaan lapangan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan Proyek Strategis Nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.

Dalam rangka untuk mencapai tujuan khususnya peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan Proyek Strategis Nasional perlu mengubah beberapa ketentuan dalam bidang agraria, Pertanahan dan tata ruang. Salah satu diantaranya adalah pengaturan mengenai Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Bahwa atas dasar terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Maka penting untuk dilakukan sebuah kanjain yuridis terkait peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan penyelesaian ganti kerugaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana tersebut diatas, maka dapat ditarik sebuah masalah yang akan dilakukan analisa secara yuridis diantaranya, sebagai berikut :

- a. Bagaimana hak menguasai negara atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
- b. Bagaimana kewenangan pemerintah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum ?

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode Yuridis Normatif yaitu mengkaji secara komprehensif aspek hukum ketentuan ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan tentang penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan, mengidentifikasi, dan menganalisis tentang pengaturan, pengawasan dan pelaksanaan tentang penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum daerah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan dan menentukan hak atas tanah sebagai pelaksanaan Hak Menguasai Negara atas tanah

Menurut E.C.S Wade dalam Miriam Budiardjo, undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.³ Selain dari itu dijumpai bahwa undang-undang dasar sering memuat cita-cita rakyat dan azas-azas ideologi negara. Ungkapan ini mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusun undang-undang dasar ingin diabadikan dalam undang-undang dasar itu sehingga mewarnai seluruh naskah undang-undang dasar itu.⁴

Dalam Pasal 2 ayat 1 UUPA disebutkan bahwa Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia membentuk Negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah diseluruh wilayah Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia atas nama bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara (HMN). Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan kedua puluh tujuh, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 96

⁴ Ibid

dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.⁵ Negara diberi kewenangan untuk mengatur tanah dari unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipegunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.⁶ Pemerintah atasnama Negara dalam menjalankan peran sebagai penguasa tertinggi berwenang menentukan pengaturan, menetapkan dan menentukan hak atas tanah.

Dalam tataran teoritis, menurut aliran hukum alam konsep Hak Menguasai Negara (HMN) menempatkan tanah sebagai salah satu objek pemilikan, baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Dengan demikian, Negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami. Sementara itu, tanah-tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang diduduki oleh warga masyarakat menjadi bagian dari sifat keteraturan pola kepemilikan tanah individual.⁷ Hak kepemilikan atas tanah oleh individu ataupun badan hukum privat harus melalui mekanisme yang benar dan sah secara hukum, termasuk proses peralihan antar kepemilikan harus dilakukan dengan benar dan tidak bertentangan dengan hukum yang kemudian dicatatkan dan disahkan oleh pemerintah melalui kantor pertanahan.

Konsep HMN menurut Teori Perjanjian Masyarakat (*Du Contract Social*) sebagaimana dikemukakan oleh J.J Rousseau yang didukung pendapat M. Kaser dan P.B.J Wubbe menyatakan bahwa milik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan perjanjian masyarakat yang dijelmakan sebagai hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada adalah milik publik dan dikuasai oleh hukum Negara. Hal ini berlaku pula terhadap setiap hubungan hukum termasuk Negara sehingga Negara mempunyai kewenangan hukum atas kepunyaan Negara. Pemilikan atas tanah oleh Negara mengandung kategori sebagai berikut :⁸

⁵ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hal. 23

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, 2007, hal. 6

⁷ Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1993, hal. 11

⁸ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Bandung, 2007, hal.15

- a. Negara tidak memiliki tanah, tetapi secara khusus mempunyai hubungan dengan tanah khususnya berkaitan dengan kepentingan umum.
- b. Negara merupakan satu-satunya pemilik tanah, baik dalam arti sepenuhnya maupun dalam arti mempunyai.
- c. Negara memiliki tanah di samping milik orang perseorangan.
- d. Negara menjalankan kekuasaan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, seolah-olah tanah adalah miliknya.

Pada kenyataannya, Negara dapat memiliki sepenuhnya tanah di wilayah Negara, seperti di Negara komunis bekas Uni Sovyet dan Republik Rakyat China. Di samping itu, Negara juga dapat memiliki tanah dalam *domain privat* (milik para raja) dan *domain publik* (milik umum), baik yang dipergunakan untuk kepentingan pemerintahan Negara sendiri maupun domain publik dalam artian dipergunakan untuk kepentingan umum seperti jalan dan fasilitas umum lainnya. Ada juga tanah-tanah domain kotapraja dengan kekuasaan yang bersifat administratif. Dengan demikian, Negara yang bertindak atas tanah baik dalam bentuk pemilikan atau seperti milik (dikuasai secara administratif). Hal ini terjadi karena beberapa hal berikut :⁹

- a. Sifat tanah yang tidak dapat dimiliki oleh perseorangan atau memang tidak mempunyai pemilik.
- b. Fungsi tanah yang secara langsung berguna bagi masyarakat.
- c. Mempunyai kemanfaatan umum.
- d. Tanah dipergunakan sendiri oleh negara.

Pelaksanaan campur tangan negara atas tanah dapat dilakukan oleh pemerintah daerah menurut bentuk negara serta kemauan politik yang dianut. Akan tetapi, perseorangan dan kelompok masyarakat tertentu juga dapat memiliki tanah baik menurut kodratnya maupun atas perjuangannya untuk memperoleh tanah. Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

⁹*Ibid*, hal 15

- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.¹⁰

Penguasaan tanah negara diletakkan dalam satu tangan dan instansi yang diserahi tugas tersebut adalah kementerian Dalam Negeri. Sebagai konsekuensinya, maka tanah-tanah negara yang tidak diperlukan lagi atau tidak dipergunakan lagi oleh suatu instansi sesuai tugas masing-masing harus diserahkan kembali kepada menteri dalam negeri (sekarang Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional). Dengan demikian berarti bahwa penyerahan tanah-tanah Negara tidak boleh dilakukan oleh masing-masing instansi secara individual.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, HMN melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Sedangkan tanah yang telah dihaki perseorangan disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara,” atau “tanah negara tidak bebas.” Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditелantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif.¹¹ Bahkan berdasarkan kewenangan yang dimiliki pemerintah berhak untuk menetapkan hak ataupun mencabut hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan dasar kewenangan berdasarkan konstitusi HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat.¹² Dua hal penting dari pendapat tersebut, Pemerintah seharusnya bisa secara proaktif dan responsif mengeluarkan regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber

¹⁰ Boedi Harsono, *sejarah*, Op,Cit.,hal. 232

¹¹ Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994,hal. 53.

¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta,1998, hal. 349.

daya agraria, dengan memperhatikan setidaknya enam unsur yang terkandung dalam HMN tersebut di atas. Tetapi seluruh regulasi yang mengatasnamakan HMN tersebut harus dalam kerangka keberpihakannya pada kepentingan masyarakat.

Di dalam putusan Pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang merupakan pengujian undang-undang yang pertama kali diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dan merupakan putusan pertama Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang mendalilkan persoalan penguasaan negara atas sumber daya ekonomi, berdasarkan hal 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: ¹³

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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 saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen

¹³ 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

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.
- d. 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. Sekiranyapun 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.
- e. 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.

Maka dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum melalui Undang undang Cipta kerja, maka berdasarkan pertimbangan yuridis diperlukan penyesuaian berupa instrument perundang-undangan yang memadai khususnya pada lingkup pemerintahan daerah sebagai ujungtombak dalam pelaksanaan pembebasan tanah yang berkeadilan bagi masyarakatnya.

Dalam rangka implementasi HMN pemerintah atau instansi pengguna tidak dapat secara serta merta melaksanakan pengadaan tanah sebagaimana pengadaan barang dan jasa pemerintah, terdapat beberapa kriteria tanah sebagai obyek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang harus dipatuhi oleh segenap pihak yang terlibat didalamnya.

Kewajiban pemberian ganti kerugian atas hak kepemilikan atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁴ Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk itu penting untuk melibatkan peran serta masyarakat bagi Pemerintah atau instansi sebagai pengguna obyek tanah untuk kepentingan umum.

Bagi masyarakat sebagai pihak yang berhak atas dasar kepemilikan atau penguasaan yang sah dalam proses peralihan hak atas tanah sebagai obyek yang ditetapkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka berdasarkan pasal 76 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, menyebutkan bahwa Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Adapun Bentuk Ganti Kerugian tersebut diatas baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah.

Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas Ganti Kerugian. Apabila berhalangan, Pihak yang Berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian. Yang berhak antara lain:¹⁵

- a. pemegang hak atas tanah;
- b. pemegang hak pengelolaan;

¹⁴ Penjelasan UU Nomor 20 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

¹⁵ Pasal 40 Undang undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

- c. nadzir, untuk tanah wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah

Berdasarkan UU 20 Tahun 2012, Ganti Kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pemberian ganti kerugian terhadap Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/ dikuasai Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah / badan usaha milik desa tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan;
- b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/ dikuasai oleh badan usaha milik negaral badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa;
- c. Objek Pengadaan Tanah kas desa; dan/atau
- d. Objek Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah bagl untuk Kepentingan Umum yang dilaksanakan oleh Badan Usaha. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah melalui pelaksana Pengadaan Tanah.¹⁶ Adapun yang dimaksud dengan Instansi yang Memerlukan Tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, Badan Bank Tanah dan badan hukum milik negara/badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan hukum milik negara/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk Kepentingan Umum.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Obyek Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam UU Cipta Kerja digunakan untuk pembangunan, diantaranya sebagai berikut :

- 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, bendurg, irigasi, saluran air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- v. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

- 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 pengembangair teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Pemerintah atau instansi yang berkepentingan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berkewajiban menyelenggarakan Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari:¹⁷

- a. Pihak yang Berhak;
- b. pengelola barang milik negarabarang milik daerah; dan
- c. pengguna barang milik negarafbarang milik daerah.

Konsultasi Publik dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak, pengelola barang milik negara/barang milik daerah, pengguna barang milik negara/barang milik daerah, dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.

Sebagaimana ditentukan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, bahwa Pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam hal Instansi yang memerlukan tanah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus, pendanaan bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Berdasarkan hal tersebut pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak atas obyek tanah yang telah ditetapkan berdasarkan mekanisme yang berlaku, maka secara hukum berhak atas pemberian ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh penilai yag wajib dibayarkan oleh pemerintah atau instansi pengguna obyek tanah yang akan dipergunakan sebagaimana perencanaan yang telah ditetapkan.

¹⁷ Pasal 19 Bab VIII Undang undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

4. KESIMPULAN

Berdasarkan dasar kewenangan berdasarkan konstitusi HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat. Negara memiliki kewenangan absolut untuk mengatur, menetapkan dan menentukan hak atas tanah, bahkan negara berkewajiban melindungi kepentingan nasional yang berkaitan dengan tanah dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah atau instansi sebagai pengguna tanah sebagai obyek pengadaan harus dilakukan sesuai dengan mekanisme yang diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum beserta dengan peraturan teknis lainnya. Pihak yang berhak atas tanah sebagai obyek yang telah ditetapkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berhak mendapatkan ganti kerugian berdasarkan ketentuan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y. (2007). *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, Universitas Andalas].
- Budiardjo, M. (2005). *Dasar-dasar ilmu politik* (Cetakan ke-27). Gramedia Pustaka Utama.
- Gadjong, A. (2007). *Pemerintah daerah: Kajian politik dan hukum*. Ghalia Indonesia.
- Harsono, B. (2007). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Hutagalung, A. S., & Gunawan, M. (2008). *Kewenangan pemerintah di bidang pertanahan*. Rajawali Pers.
- Mahfud MD, M. (1998). *Politik hukum di Indonesia*. LP3ES.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Rubaie, A. (2007). *Hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum*. Bayumedia Publishing.
- Soetiknjo, I. (1993). *Politik agraria nasional: Hubungan manusia dengan tanah berdasarkan Pancasila*. Gadjah Mada University Press.
- Soetiknjo, I. (1994). *Politik agraria nasional*. Gadjah Mada University Press.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.