

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat esensial dalam tatanan kehidupan bermasyarakat maupun bernegara. Sebagaimana telah menjadi fakta bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia menggantungkan penghidupannya pada tanah.¹

Tanah bukan hanya merupakan benda yang memiliki nilai ekonomi tinggi, tetapi juga mengandung aspek spiritual sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk kesejahteraan bangsa Indonesia.² Substansi inti dari tanah sebagai sumber daya alam pada prinsipnya adalah untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kepentingan masyarakat.³

Dasar filosofi pembangunan nasional ialah peningkatan kesejahteraan masyarakat yang mengacu pada amanat Alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) serta Pancasila sebagai *philosophy groundslach* dan pedoman hukum utama dalam penyelenggaraan negara. Orientasi negara yang menitikberatkan pada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran

¹ H. Hamdi, "Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)", Jurnal Ius: Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 2 No. 4, 2014, h. 78-104.

² Djuhaendah Hasan, Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1996, h. 25.

³ Serafica Gischa, "Indonesia Sebagai Negara Agraris, Apa Artinya?", <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/12/172322669/indonesia-sebagai-negara-agraris-apa-artinya?page=all>, diakses pada 29 April 2025.

rakyat sebagai tujuan bernegara merupakan manifestasi dari konsepsi Negara Kesejahteraan (*welfare state*).⁴

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan pertanahan dijiwai oleh ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Ketentuan ini secara eksplisit melegitimasi kewenangan negara untuk mengelola sumber daya alam termasuk tanah di Indonesia yang sifatnya terbatas dengan tujuan fundamental yaitu kemakmuran rakyat. Hal ini diperkuat oleh Pasal 28I Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

"Perlindungan, Pemajuan, Penegakan dan Pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama Pemerintah."

Prinsip mendasar terkait pertanahan tidak hanya mempunyai nilai dan fungsi ekonomis, tetapi juga memiliki fungsi sosial. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjelaskan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Fungsi sosial yang melekat pada aspek kepemilikan tanah dihubungkan dengan hak kekuasaan negara terhadap pengelolaan tanah menghendaki bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh warga negara tidak dapat dipergunakan hanya

⁴ Tegar Gallantry, Yusuf Hidayat, Fokky Fuad Wasitaatmadja, "Penerapan Prinsip Keadilan dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam", Jurnal Universitas Al-Azhar Indonesia, Vol. VI No. I, 2021, h. 62-63.

untuk kepentingan pribadi, melainkan harus disesuaikan dengan keadaan khusus yaitu demi kepentingan umum. Hal ini menimbulkan diskursus permasalahan dimana kepentingan umum berkedudukan lebih superior dibandingkan dengan kepentingan pribadi.⁵

Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah di wilayahnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 UUPA. Salah satu kewenangan yang diberikan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kewenangan atribusi ini juga diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah.

Perolehan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 dan pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961. Namun, terdapat *overlapping* pengaturan antara kedua undang-undang tersebut. Jika sebelum UU No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan mekanisme pelepasan hak dan pencabutan hak, namun dalam rezim UU No. 2 Tahun

⁵ Hamalatul Qur'ani, "Mengurai Benang Kusut Problematika Pembebasan Lahan Serta Solusinya", <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengurai-benang-kusut-problematika-pembebasan-lahan-serta-solusinya>, diakses pada 30 April 2025.

2012 cenderung menafikan mekanisme pencabutan hak atas tanah, padahal secara formal UU No. 20 Tahun 1961 masih berlaku

Ketentuan Pasal 1 Angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengamanatkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah melalui mekanisme ganti kerugian yang adil dan layak kepada setiap pihak yang berhak. Namun, pada praktiknya sering kali ditemukan ketidakadilan dalam proses tersebut karena harga yang ditawarkan oleh pemilik terlalu tinggi atau sebaliknya, ganti kerugian dari pihak Pemerintah terlalu rendah.

Istilah "ganti rugi" seringkali dipersamakan dengan "ganti untung" yang pada prinsipnya memiliki kesamaan makna namun berbeda dari aspek bahasanya. Ganti rugi diakomodir sebagai kata baku dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dan digunakan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan ganti untung merupakan istilah tidak baku yang bermakna penggantian yang berorientasi pada keuntungan.⁶ Bentuk-bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah menurut Pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012 meliputi uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul: **“ANALISIS YURIDIS-KONSTITUSIONAL ATAS KEWENANGAN PEMERINTAH**

⁶ Rahayu Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", Jurnal Yustisia, Vol. 5 No. 2, Agustus 2016, h. 376-394.

DALAM KEBIJAKAN PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Analisis Pada Kantor Pertanahan Kota Medan Tentang Pembebasan Lahan di Sungai Bedera, Kota Medan).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam sistem hukum Indonesia dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip konstitusional?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Sungai Bedera, Kota Medan ditinjau dari perspektif yuridis-konstitusional?
3. Bagaimana implementasi kewenangan Pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Sungai Bedera, Kota Medan berdasarkan prinsip keadilan dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan pada penelitian ini meliputi :

1. Untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam sistem hukum Indonesia dan mengkaji kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip konstitusional.

2. Untuk menganalisis kewenangan Pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Sungai Bedera, Kota Medan ditinjau dari perspektif yuridis-konstitusional.
3. Untuk mengkaji implementasi kewenangan Pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum di Sungai Bedera, Kota Medan berdasarkan prinsip keadilan dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari segi teoritis dan praktis sebagai berikut:

- 1). Secara teoritis
 - a. Dari hasil penelitian ini secara akademis diharapkan dapat memperluas pengetahuan dalam bidang hukum tata negara dan hukum agraria sebagai sumbangsih ilmu pengetahuan hukum, khususnya terkait aspek yuridis-konstitusional kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
 - b. Sebagai salah satu kelengkapan dalam persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan.
 - c. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan konsep hukum mengenai kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah yang sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusional.

2). Secara praktis

- a. Bermanfaat kepada masyarakat umum agar mendapatkan pemahaman tentang hak-hak konstitusional warga negara dalam konteks kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan (input) bagi pemerintah dan aparaturnya terkait dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembebasan tanah yang berkeadilan dan menghormati hak-hak konstitusional warga negara.
- c. Sebagai referensi bagi praktisi hukum dalam memberikan pendampingan hukum kepada masyarakat yang terdampak kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori.

a. Teori Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum sebenarnya sudah ada sejak zaman Yunani kuno. Aristoteles mengemukakan bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Sebelumnya, Plato dalam karyanya "*The Republic*" berpendapat bahwa mungkin untuk mewujudkan negara ideal yang berintikan kebaikan, dimana kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan. Namun dalam perkembangan selanjutnya, Plato mengubah pandangannya dengan menegaskan bahwa negara hukum itu ialah

negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang. Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya rakyat tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.⁷

Munculnya ide negara hukum merupakan hasil dari pergulatan pemikiran yang panjang, bahkan berabad-abad, tentang negara dan hukum, terutama berkaitan dengan persoalan hakikat, asal mula, serta tujuan negara. Sepanjang sejarah kehidupan bernegara, negara sering dihadapkan pada hukum besi kekuasaan, yaitu *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*, seperti yang pernah dinyatakan oleh John E.E. Dalber Acton yang populer disebut Lord Acton. Dalam perkembangan teori asal mula negara terdapat dua model negara, yaitu negara dengan nuansa kekuasaan absolut dan negara hukum.

Negara hukum berkembang dalam dua tradisi besar yang berbeda. Di negara-negara Eropa Kontinental, negara hukum dikenal dengan istilah *rechtsstaat*, sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika dikenal dengan istilah *rule of law*.⁸ Meskipun istilah negara hukum baru populer pada abad ke-19, tetapi pemikiran dan gagasan negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di Eropa Barat

⁷ A. Zaini, "Negara Hukum, Demokrasi, dan HAM", Al Qisthas Jurnal Hukum dan Politik, Vol. 11 No. 1, 2020, h. 13-48.

⁸ R. Rokilah, "Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule of Law", Nurani Hukum, Vol. 2 No. 1, 2020, h. 12-22.

bersamaan dengan munculnya usaha untuk menggulingkan kekuasaan absolut. Istilah *rechtsstaat* pertama kali dimunculkan oleh Rudolf von Gneist dalam bukunya *Das Englische Verwaltungsrecht* pada tahun 1857.

Menurut Friedrich Julius Stahl, negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting. Pertama, perlindungan hak asasi manusia. Hak-hak dasar setiap warga negara harus dilindungi dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Elemen yang kedua adalah pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yang biasa dikenal sebagai Trias Politika. Pemisahan kekuasaan ini bertujuan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Elemen yang selanjutnya adalah pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan atau *wetmatigheid van bestuur*. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan yang telah ditetapkan, bukan berdasarkan keinginan atau kehendak pribadi penguasa. Elemen terakhir adalah adanya peradilan administrasi dalam perselisihan. Peradilan ini penting untuk menyelesaikan sengketa antara warga negara dengan pemerintah, sehingga warga negara tidak dirugikan oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara.

Sementara itu, dalam tradisi Anglo Amerika, A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum

yang disebutnya dengan istilah *rule of law*. Ciri pertama adalah *supremacy of law*, yang berarti tidak ada kekuasaan sewenang-wenang. Dicey menegaskan bahwa tidak ada seorangpun yang dapat dihukum atau dirugikan kecuali karena melanggar hukum yang telah ditetapkan melalui proses peradilan yang biasa. Ciri yang berikutnya adalah *equality before the law*, yang berarti setiap orang, apapun kedudukannya, tunduk pada hukum yang sama dan diadili oleh pengadilan yang sama pula. Tidak ada pengadilan khusus untuk pejabat pemerintah yang dapat memberikan perlakuan istimewa. Ciri yang terakhir adalah *constitution based on individual rights*, yang berarti hak-hak individu tidak dijamin melalui konstitusi tertulis, tetapi lahir dari putusan-putusan pengadilan dalam kasus-kasus yang nyata terjadi.⁹

Negara Indonesia menganut sistem negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, ide negara hukum tidak dirumuskan secara eksplisit dalam pasal-pasal, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum, tidak berdasarkan

⁹ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, November 2011, h. 5.

kekuasaan belaka. Dalam Perubahan Ketiga tahun 2001, ketentuan mengenai negara hukum kembali dicantumkan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945.

Negara hukum Indonesia bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Hal ini berbeda dengan negara hukum yang berkembang di negara-negara lain. Negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila yang sistem hukumnya didirikan berdasarkan asas-asas atau norma-norma yang terkandung dari nilai yang ada dalam Pancasila sebagai dasar negara. Tujuan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam perkembangannya, Indonesia menganut aliran jalan tengah antara *rechtsstaat* dan *rule of law*. Indonesia mengakui sistem hukum terkodifikasi sebagaimana tradisi *rechtsstaat*, namun juga memakai hukum yurisprudensi sebagaimana tradisi *rule of law*.¹⁰ Prinsip negara hukum Indonesia mencakup perlindungan hak asasi manusia, supremasi hukum, persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, kekuasaan kehakiman yang merdeka,

¹⁰Selfianus Laritmas, Ahmad Rosidi, Teori-Teori Negara Hukum, Jakarta: Prenada Media, 2024, h. 45.

serta prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Negara hukum Indonesia berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai tujuan bernegara, sehingga pembangunan negara Indonesia tidak hanya sekedar mengikuti aturan belaka, melainkan didorong oleh misi untuk mencapai tujuan-tujuan mulia bangsa sebagaimana tercantum dalam konstitusi.

Teori negara hukum menjadi sangat relevan dalam menganalisis kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Prinsip pemerintahan berdasarkan peraturan yang dikemukakan oleh Stahl menunjukkan bahwa setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam pembebasan tanah, harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh sewenang-wenang. Elemen perlindungan hak asasi manusia dalam teori negara hukum juga menuntut agar dalam pelaksanaan pembebasan tanah, hak-hak konstitusional warga negara atas tanah dan properti tetap dijamin dan dilindungi. Prinsip supremasi hukum dan *equality before the law* dari Dicey mengharuskan bahwa kebijakan pembebasan tanah harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku dan memberikan perlakuan yang adil kepada semua pihak yang terkena dampak. Keberadaan peradilan administrasi sebagai salah satu elemen negara hukum juga memberikan jaminan bahwa apabila terjadi sengketa dalam proses pembebasan tanah, masyarakat memiliki akses untuk menggugat keputusan pemerintah yang

dianggap merugikan. Dalam kerangka negara hukum Pancasila, kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus dijalankan dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan hak-hak individu, serta menjunjung tinggi nilai keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam sila kelima Pancasila.

b. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan konsep inti dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Istilah kewenangan berasal dari kata dasar "wewenang" yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹¹ Secara konseptual, kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang dan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat.¹²

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum, sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan

¹¹ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, h. 78

¹² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, h. 4.

wewenang. Terkadang ketiga istilah ini dipertukarkan begitu saja, padahal memiliki makna yang berbeda. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*). Namun perlu dipahami bahwa dalam konteks hukum publik, kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif pada dasarnya adalah kekuasaan formal.

Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau kekuasaan eksekutif administratif.¹³ Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Philipus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang (*bevoegdheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).¹⁴ Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik yang mencakup wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi

¹³ Prajudi Atmosudirjo, *Administrasi dan Manajemen Umum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, h. 120.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, h. 130.

wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan menurut H.D. Stout, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹⁵

Berbeda dengan pendapat di atas, Bagir Manan menyatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan.¹⁶ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Perbedaan kewenangan dan wewenang yaitu, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu

¹⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, h. 71

bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.¹⁷

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas. Sementara komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁸

Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijakbestarian, dan kebajikan. Dalam hukum dikenal

¹⁷ Kamal Hidjaz, Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia , Makassar: Pustaka Refleksi, 2010, Hlm. 35.

¹⁸ Indrohato, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", dalam Paulus Effendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, h. 65.

asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum kontinental.

Dalam memperoleh kewenangan, terdapat tiga cara yang dikenal dalam doktrin hukum administrasi negara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Dengan kata lain, atribusi merupakan pemberian kewenangan yang sifatnya melekat terhadap organ pemerintahan yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut. J.G. Brouwer menjelaskan atribusi sebagai kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.¹⁹

¹⁹ J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: *Ars Aequilibri*, 1998, h. 25.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain. Dalam delegasi terjadi penyerahan, yaitu apa yang semula merupakan kewenangan orang pertama (delegans), untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua (delegataris). Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Menurut J.G. Brouwer, delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

Mandat diartikan sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat). J.G. Brouwer menegaskan bahwa pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan

kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Terdapat perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, sedangkan pada delegasi tidak demikian. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Selanjutnya, menurut Philipus M. Hadjon, delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi wewenang yang telah dilimpahkan.

Dalam konteks mandat, Philipus M. Hadjon juga membedakan antara delegasi dan mandat. Pada delegasi,

prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Sementara pada mandat, prosedur pelimpahan terjadi dalam rangka hubungan atasan-bawahan yang bersifat rutin. Tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

Berdasarkan jenis-jenisnya, wewenang dapat dibagi menjadi:

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain, wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditunjukkan dalam wewenang yang

dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat non-atributif (non orisinil), yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non-atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Tanpa kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha

negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintahan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu atributif, delegatif, dan mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kewenangan Atributif (*Atributie Bevoegdheid*), yaitu kewenangan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif, mengenai tanggung jawab dan tanggung gugatnya berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.
- b. Kewenangan Delegatif (*Delegatie Bevoegdheid*), yaitu kewenangan yang berasal dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.
- c. Kewenangan Mandat (*Mandaat Bevoegdheid*), yaitu kewenangan yang diperoleh melalui atribusi atau delegasi dari pejabat yang lebih tinggi. Penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama

pemberi mandat (mandans), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil oleh penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat. Dalam kewenangan mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi mandat.

Dalam konteks pembebasan tanah untuk kepentingan umum, kewenangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep kewenangan ini menjadi sangat penting mengingat bahwa dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum, terdapat benturan antara kepentingan umum dengan hak atas tanah yang dimiliki oleh warga negara. Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus berdasarkan pada kewenangan yang sah menurut hukum.

Dalam mengkaji kewenangan pemerintah terkait kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, perlu diidentifikasi sumber kewenangan tersebut, apakah bersifat atributif, delegatif, atau mandat. Hal ini untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah tersebut memiliki landasan hukum yang kuat dan tidak melanggar hak-hak warga negara.

Kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas keterbukaan, dan asas kepentingan umum. Selain itu, pembebasan tanah untuk kepentingan umum juga harus memperhatikan hak-hak konstitusional warga negara, khususnya hak atas tanah yang dijamin dalam konstitusi.

Teori kewenangan menjadi landasan penting dalam menganalisis kebijakan pemerintah terkait pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Melalui pemahaman yang mendalam tentang jenis dan sumber kewenangan, dapat diketahui apakah tindakan pemerintah tersebut sah secara hukum dan konstitusional. Hal ini penting untuk menjamin bahwa kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan umum dan hak-hak warga negara.²⁰

c. Teori Keadilan

Dalam konteks analisis yuridis-konstitusional atas kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, pemahaman mendalam tentang teori keadilan menjadi landasan fundamental untuk mengevaluasi

²⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, h. 209.

legitimasi dan implementasi kebijakan tersebut. Keadilan sebagai konsep filosofis yang mendasar tidak hanya menjadi barometer evaluasi tetapi juga tujuan yang hendak dicapai dalam setiap kebijakan publik, termasuk kebijakan pertanahan.

Memahami keadilan dalam konteks pembebasan tanah perlu dimulai dari pengertian dasarnya. Sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Bahasa Indonesia, keadilan berasal dari kata adil yang bermakna tidak sewenang-wenang, tidak memihak, dan tidak berat sebelah. Esensi dari adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Dalam praktik pembebasan tanah untuk kepentingan umum, keadilan harus tercermin dalam setiap tahapan prosesnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga kompensasi yang diberikan kepada pemilik tanah.

Keadilan pada dasarnya merupakan konsep yang relatif. Apa yang dianggap adil oleh satu pihak belum tentu dianggap adil oleh pihak lainnya. Ketika pemerintah menegaskan bahwa kebijakan pembebasan tanah dilakukan secara adil, hal tersebut harus relevan dengan ketertiban umum di mana suatu skala keadilan diakui.²¹ Dalam konteks Indonesia, skala keadilan tersebut harus selaras dengan nilai-nilai yang terkandung dalam

²¹ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana, 2014, h. 85.

Pancasila, khususnya sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam sila kelima Pancasila tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya. Nilai-nilai keadilan ini harus menjadi dasar dalam kebijakan pembebasan tanah, di mana kepentingan individu pemilik tanah dan kepentingan umum harus diharmonisasikan secara proporsional.

Dalam menganalisis keadilan pada kebijakan pembebasan tanah, teori keadilan dari berbagai filsuf dapat memberikan kerangka pemikiran yang komprehensif. Pemikiran Aristoteles tentang keadilan sangat relevan dalam hal ini. Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian sumber daya, penghargaan, kekayaan, dan barang-barang lain kepada anggota masyarakat secara proporsional berdasarkan kedudukan dan kontribusinya. Dalam konteks pembebasan tanah, keadilan distributif mengharuskan pemerintah untuk memberikan kompensasi yang proporsional dengan nilai tanah,

potensi ekonomis, dan dampak sosial yang ditimbulkan dari pengambilalihan tersebut.

Sementara itu, keadilan korektif menurut Aristoteles berkaitan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Dalam konteks pembebasan tanah, keadilan korektif mengharuskan adanya mekanisme ganti rugi yang memadai dan proses hukum yang adil bagi pemilik tanah yang hak-haknya diambil untuk kepentingan umum.²² Jika terjadi penyimpangan atau kerugian dalam proses pembebasan tanah, keadilan korektif mengharuskan adanya mekanisme komplain, mediasi, dan penyelesaian sengketa yang efektif dan tidak memihak.

Aristoteles juga menekankan pentingnya keadilan dalam penafsiran hukum. Karena undang-undang bersifat umum dan tidak dapat mencakup semua persoalan konkret, maka penafsiran hukum dalam konteks pembebasan tanah harus memperhatikan keadilan yang substantif. Pejabat yang berwenang harus memiliki apa yang disebut Aristoteles sebagai "epikeia", yaitu suatu rasa tentang apa yang pantas dalam

²² Aristoteles, *Teori Keadilan dalam Perspektif Hukum*, Cetakan 2, Jakarta: Sinar Grafika, 1997, h. 42.

menerapkan hukum pada kasus-kasus konkret pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Teori keadilan John Rawls yang dikenal dengan konsep "keadilan sebagai fairness" (*justice as fairness*) juga sangat relevan dalam menganalisis kebijakan pembebasan tanah. Rawls mengemukakan dua prinsip keadilan yang fundamental. Prinsip pertama adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya, yang mencakup hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, kebebasan berbicara, berkeyakinan, menjadi diri sendiri, dan hak untuk mempertahankan milik pribadi. Dalam konteks pembebasan tanah, prinsip ini mengharuskan pemerintah untuk menghormati hak kepemilikan pribadi atas tanah dan hanya melakukan pembebasan tanah dengan alasan yang sah dan prosedur yang transparan dengan partisipasi publik yang memadai.²³

Prinsip kedua Rawls terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti dari prinsip perbedaan adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Dalam konteks

²³ Damanhuri Fattah, "Teori Keadilan Menurut John Rawls", <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/1589>, diakses pada 29 April 2025.

pembebasan tanah, prinsip ini mengharuskan kebijakan pembebasan tanah untuk memperhatikan dampaknya terhadap kelompok-kelompok yang rentan, seperti petani kecil, masyarakat adat, atau kelompok marginal lainnya. Kompensasi dan program pemulihan kehidupan harus dirancang untuk memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling terdampak negatif oleh kebijakan tersebut.

Teori keadilan Thomas Hobbes memberikan perspektif lain yang relevan dengan kebijakan pembebasan tanah. Menurut Hobbes, suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dalam konteks pembebasan tanah, perspektif ini menekankan pentingnya konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dan pemilik tanah. Meskipun kewenangan pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan kewenangan publik yang dapat dipaksakan (*imperium*), namun proses musyawarah dan kesepakatan dengan pemilik tanah tetap harus diutamakan. Kebijakan pembebasan tanah harus diimplementasikan melalui prosedur yang transparan dan partisipatif agar legitimasinya sebagai "perjanjian sosial" dapat terjaga.

Roscoe Pound memandang keadilan dari perspektif utilitarian dengan menekankan pada hasil-hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat. Menurutnya, hasil yang diperoleh

hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Dalam konteks pembebasan tanah, perspektif ini menekankan bahwa kebijakan tersebut harus menghasilkan manfaat sosial yang maksimal dengan biaya sosial yang minimal. Infrastruktur atau fasilitas publik yang dibangun di atas tanah yang dibebaskan harus benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat luas, bukan hanya bagi kelompok tertentu. Selain itu, dampak negatif dari pembebasan tanah, seperti hilangnya sumber penghidupan atau terganggunya ikatan sosial-budaya, harus diminimalkan.

Hans Kelsen memandang keadilan sebagai suatu tertib sosial tertentu yang di bawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, perdamaian, demokrasi, dan toleransi. Dalam konteks pembebasan tanah, perspektif ini menekankan pentingnya proses yang demokratis dan tertib hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kebijakan pembebasan tanah harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip negara hukum, seperti legalitas, transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan hak asasi manusia.

Hubungan antara hukum dan keadilan sangat erat dalam konteks pembebasan tanah. Hukum yang mengatur kebijakan pembebasan tanah harus digabungkan dengan nilai-nilai

keadilan agar benar-benar bermakna sebagai hukum. Tujuan utama dari hukum pertanahan adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Suatu tata hukum dan peradilan di bidang pertanahan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memperhatikan keadilan, karena keadilan merupakan esensi hakiki dari suatu tata hukum dan peradilan.

Dalam konteks Indonesia, keadilan dalam pembebasan tanah harus berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara.²⁴²⁵ Prinsip-prinsip tersebut merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil. Tujuan negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi setiap orang, termasuk dalam hal kebijakan pertanahan.

Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial dalam Pancasila mengandung makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil. Ini mencakup adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungan, serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dalam konteks pembebasan tanah, nilai-nilai

²⁴ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Kanisius, 2001, h. 78.

²⁵ Agus Santoso, *Hukum Moral dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana, 2012, h. 95.

keadilan tersebut harus diwujudkan dalam bentuk keadilan distributif, keadilan legal, dan keadilan komutatif.

Keadilan distributif dalam konteks pembebasan tanah berkaitan dengan kewajiban negara untuk memenuhi keadilan dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi, serta kesempatan bagi pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan. Keadilan legal berkaitan dengan kewajiban warga negara untuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara, termasuk ketentuan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sementara itu, keadilan komutatif berkaitan dengan hubungan timbal balik antara pemilik tanah dengan pihak-pihak lain yang terkait dalam proses pembebasan tanah.

Masalah keadilan dalam pembebasan tanah merupakan persoalan yang rumit karena melibatkan berbagai kepentingan yang saling berhadapan. Di satu sisi, terdapat kepentingan umum yang menghendaki tersedianya tanah untuk pembangunan infrastruktur atau fasilitas publik. Di sisi lain, terdapat kepentingan individu pemilik tanah yang menghendaki perlindungan atas hak kepemilikannya. Hukum memiliki dua tugas utama dalam konteks ini, yakni mencapai kepastian hukum dan mencapai keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

Konsep keadilan yang relevan dalam konteks pembebasan tanah adalah keadilan sosiologis sebagaimana dikemukakan

oleh Roscoe Pound. Keadilan sosiologis adalah keadilan yang didasarkan pada kebiasaan, budaya, pola perilaku, dan hubungan antar manusia dalam masyarakat.²⁶ Dalam konteks pembebasan tanah, keadilan sosiologis mengharuskan kebijakan tersebut memperhatikan nilai-nilai sosial-budaya yang berlaku dalam masyarakat, termasuk keterikatan masyarakat dengan tanahnya tidak hanya secara ekonomis tetapi juga secara spiritual-kultural.

Keadilan hukum dalam pembebasan tanah tidak sekadar keadilan yang bersifat formal-prosedural, yaitu keadilan yang didasarkan pada aturan-aturan normatif yang kaku dan jauh dari moralitas dan nilai-nilai kemanusiaan. Yang lebih penting adalah keadilan substantif, yakni keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif melainkan kualitatif, yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan, serta mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat. Dalam konteks pembebasan tanah, keadilan substantif mengharuskan kebijakan tersebut tidak hanya memenuhi prosedur legal-formal tetapi juga memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Keadilan sosial dalam konteks pembebasan tanah mengandaikan adanya keadilan individual. Artinya, kebijakan

²⁶ Roscoe Pound, Pengantar Filsafat Hukum, Terjemahan Muhammad Radjab, Jakarta: Bhatara Karya Aksara, 1982, h. 50.

pembebasan tanah tidak hanya harus adil bagi masyarakat secara umum tetapi juga bagi individu pemilik tanah. Namun, individu di sini bukanlah entitas atomistik yang terlepas dari konteks sosial-budayanya, melainkan individu dalam keterhubungannya dengan individu lain dan dengan masyarakatnya. Oleh karena itu, kepentingan individu pemilik tanah dan kepentingan umum harus diharmonisasikan dalam kebijakan pembebasan tanah.

Selain itu, keadilan sosial dalam pembebasan tanah juga merupakan keadilan struktural. Keadilan ini tercapai apabila struktur seperti proses-proses ekonomi, politik, sosial, budaya dan ideologis dalam kebijakan pembebasan tanah menghasilkan pembagian manfaat dan beban yang adil dan menjamin bahwa setiap warga memperoleh yang menjadi haknya. Ketidakadilan dalam pembebasan tanah sering kali bersifat struktural, yang tercermin dalam ketidakseimbangan kekuasaan antara pemerintah dan pemilik tanah, atau antara pengembang dengan masyarakat lokal. Oleh karena itu, keadilan sosial dalam pembebasan tanah memerlukan reformasi struktural yang mendemokratisasikan proses pengambilan keputusan dan memperkuat posisi tawar pemilik tanah dalam proses negosiasi.

Dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum, keadilan juga harus dipahami dalam perspektif intergenerasional.

Keputusan pembebasan tanah pada masa kini akan mempengaruhi generasi mendatang, baik positif melalui manfaat infrastruktur yang dibangun, maupun negatif melalui dampak lingkungan atau hilangnya sumber daya alam yang tak tergantikan. Oleh karena itu, kebijakan pembebasan tanah harus mempertimbangkan prinsip keadilan antargenerasi, di mana kebutuhan generasi masa kini dipenuhi tanpa mengorbankan kemampuan generasi masa depan untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Secara keseluruhan, teori keadilan dalam konteks analisis yuridis-konstitusional atas kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum menekankan perlunya harmonisasi antara kepentingan umum dan kepentingan individu, antara kewenangan publik pemerintah dan hak kepemilikan pribadi, serta antara efisiensi ekonomi dan keadilan sosial. Kebijakan pembebasan tanah yang adil tidak hanya harus legal secara formal tetapi juga legitim secara substantif, dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan distributif, keadilan prosedural, keadilan korektif, dan keadilan sosial sebagaimana telah diuraikan di atas.

2. Kerangka Konsep

Konsep hukum sangat dibutuhkan apabila kita mempelajari hukum. Konsep hukum pada dasarnya adalah batasan tentang suatu istilah

tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan batasan maknanya setajam dan sejelas mungkin yang dirumuskan dalam suatu definisi dan digunakan secara konsisten. Konsep yuridis (*legal concept*) yaitu konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum.²⁷

Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti, baik dalam penelitian normatif maupun empiris.²⁸

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut :

1. Kewenangan

Wewenang merupakan konsep fundamental dalam sistem administrasi dan politik yang merujuk pada hak dan kekuasaan yang dimiliki seseorang untuk bertindak, membuat keputusan, atau memerintah orang lain demi mencapai tujuan tertentu. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), wewenang memiliki dua definisi utama, yaitu 'hak dan kekuasaan untuk bertindak' serta 'kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada

²⁷ Asri Wijayanti, Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 3.

²⁸ Soerjono Soekanto, Op.Cit., h. 124.

orang lain'. Konsep wewenang ini umumnya terkait erat dengan jabatan, khususnya dalam konteks politik dan pemerintahan, dimana setiap posisi memiliki batasan kekuasaan yang diatur secara legal. Wewenang memerlukan landasan hukum yang jelas untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh individu atau oknum yang tidak bertanggung jawab, terutama dalam konteks kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang sering menimbulkan permasalahan hukum dan sosial di masyarakat.²⁹

Para ahli telah menyumbangkan berbagai perspektif mengenai definisi wewenang. Wewenang adalah batu ujian mutlak untuk suatu bangunan birokrasi, yang mengindikasikan adanya hubungan dinamis antara atasan dan bawahan, dimana bawahan diwajibkan untuk mematuhi perintah, namun tetap memiliki hak untuk tidak menjalankan tugas tertentu.³⁰ Wewenang sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan keinginan pemberi perintah.³¹ Wewenang sebagai kekuasaan yang sah dan legal yang dimiliki oleh seseorang untuk memerintah orang lain, berbuat atau tidak berbuat sesuatu sesuai kebutuhan organisasi.³² Dalam konteks pengadaan

²⁹ Azmi Fendri, *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, h. 88.

³¹ John M. Achols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan XII, Jakarta: Gramedia, 1984, h. 230.

³² Malayu S.P. Hasibuan, *Organisasi dan Motivasi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004, h. 67.

tanah untuk kepentingan umum, pemahaman tentang batasan dan legitimasi wewenang pemerintah menjadi sangat krusial untuk menjamin keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

Seringkali, istilah "kewenangan" dan "kekuasaan" digunakan secara bergantian dengan wewenang karena memiliki makna yang berdekatan. Kewenangan berasal dari kata dasar 'wewenang' dan diartikan sebagai hal berwenang, serta hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan sering dipandang sebagai kekuasaan formal yang berasal dari lembaga legislatif atau eksekutif administratif. Dalam penggunaan praktisnya, kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang terhadap segolongan orang tertentu atau suatu bidang pemerintahan spesifik. Demikian pula dengan kata "kekuasaan" yang sering disamakan dengan "kewenangan", meskipun kekuasaan lebih menekankan pada hubungan hierarkis dimana "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah". Dalam kebijakan pembebasan tanah, pemahaman yang jelas tentang kewenangan ini akan menentukan batas-batas hukum dari tindakan pemerintah serta perlindungan hak-hak warga negara yang tanahnya terkena dampak.

Max Weber, seorang sosiolog dan filsuf terkemuka, telah mengklasifikasikan wewenang menjadi tiga jenis berdasarkan sumbernya:³³

³³ Max Weber, *Rationality and Modernity*, Sam Whimster (Ed.), London: Routledge, 2014, h. 102.

1. Wewenang kharismatik, yang merujuk pada individu dengan sifat-sifat luar biasa yang membuatnya menjadi pemimpin hebat, tidak hanya karena kemampuan teknisnya tetapi juga karena memiliki kharisma yang dapat mempengaruhi pengikutnya secara mendalam. Kekuatan wewenang jenis ini berasal dari kepercayaan masif dan keyakinan pengikut yang hampir tidak tergoyahkan.
2. Wewenang legal-rasional, yang mendasarkan legitimasinya pada hukum dan aturan yang telah didefinisikan secara jelas. Kepatuhan terhadap wewenang jenis ini tidak didasarkan pada kapasitas personal pemimpin, melainkan pada legitimasi dan kompetensi hukum yang melekat pada posisi tersebut. Wewenang legal-rasional masih diterapkan dalam masyarakat kontemporer yang memerlukan birokrasi untuk mengelola kompleksitas masalah sosial.
3. Wewenang tradisional, yang mengindikasikan kepemimpinan yang dominan dan bergantung pada tradisi, dimana masyarakat memberikan mandat kepada pemimpin untuk memerintah berdasarkan nilai-nilai dan praktik yang telah berlangsung lama. Dalam konteks pembebasan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah umumnya menggunakan wewenang legal-rasional yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks negara hukum, terdapat asas legalitas yang menekankan bahwa semua wewenang pemerintahan harus berasal dari

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang tersebut dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama yaitu :

- a. Atribusi, yang merupakan pemberian wewenang oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, seperti kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang kepada lembaga negara tertentu.
- b. Delegasi, yang merupakan pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ lainnya, yang selalu diawali oleh adanya atribusi wewenang terlebih dahulu.
- c. Mandat, yaitu situasi ketika suatu organ pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk menjalankan kewenangan atas namanya, tanpa terjadinya peralihan tanggung jawab. Dalam Hukum Administrasi Negara, mandat dipahami sebagai perintah untuk melaksanakan tugas dari atasan dengan kewenangan yang dapat berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan dan arahan pemberi mandat. Dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, analisis yuridis-konstitusional terhadap sumber kewenangan pemerintah menjadi sangat penting untuk mengevaluasi legitimasi tindakan pemerintah dan memastikan bahwa kebijakan tersebut tidak melanggar hak-hak konstitusional warga negara, khususnya hak atas kepemilikan tanah yang dijamin oleh konstitusi.

2. Pemerintah

Pemerintah merupakan struktur politik konkrit yang memiliki peran sangat fundamental dalam pengelolaan negara, terutama terkait kebijakan-kebijakan strategis seperti pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Secara etimologis, istilah "pemerintah" berasal dari kata dalam bahasa Latin "gubernare" yang memiliki makna "mengarahkan," "menjejak," dan "mengemudi," mengisyaratkan fungsi pengarahan dan pengendalian dalam sistem kenegaraan. Dalam konteks bahasa Indonesia, kata "pemerintah" diturunkan dari kata dasar "perintah" yang mengandung arti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu atau sesuatu yang harus dilakukan, sehingga pemerintah dapat diartikan sebagai organ, badan, atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah dalam suatu sistem kenegaraan.³⁴

Pemerintah sebagai sekumpulan khusus dari individu-individu yang telah menetapkan tanggung jawab untuk mempertahankan dan/atau mengadaptasi sistem dimana mereka menjadi bagiannya.³⁵ Dalam konteks ini, pemerintah menjalankan tanggung jawabnya melalui pengambilan keputusan yang bersifat mengikat bagi seluruh anggota masyarakat. Pemerintah sebagai satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab

³⁴"Pengertian Pemerintahan", <http://irwansahaja.blogspot.co.id/2015/02/pengertian-pemerintahan.html>, diakses pada 1 Mei 2025.

³⁵ David E. Apter, Pengantar Analisa Politik, Jakarta: LP3ES, 1987, h. 45.

tertentu untuk mempertahankan sistem yang melingkupinya dan memiliki monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaan. Perspektif ini menegaskan posisi pemerintah sebagai pemegang legitimasi dalam penggunaan kekuasaan yang bersifat memaksa, termasuk dalam pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum.

Pemerintah dalam pengertian terbaiknya sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.³⁶ Definisi ini menekankan aspek organisasional dari pemerintah sebagai instrumen negara dalam menjalankan kekuasaan. Dalam perspektif yuridis-konstitusional, kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah harus berdasarkan pada legitimasi hukum, terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus selalu berlandaskan pada prinsip-prinsip konstitusional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah sebagai entitas yang memiliki kewenangan untuk memberi perintah. Dalam konteks kebijakan pembebasan tanah, "perintah" tersebut termanifestasi dalam bentuk kebijakan dan keputusan administratif yang memiliki kekuatan mengikat. Namun demikian, kewenangan untuk "memerintah" tersebut tidak dapat

³⁶ W.S. Sayre, dalam Inu Kencana Syafii, *Ekologi Pemerintahan*, Jakarta: PT Pertja, 1998, h. 22.

dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan harus tunduk pada batasan-batasan konstitusional dan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.³⁷

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konsepsi pemerintah mendapatkan landasan yuridisnya dalam UUD NRI 1945, khususnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan konstitusi dan undang-undang, termasuk menjalankan kewenangan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, pemerintah harus selalu memperhatikan prinsip keadilan dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, terutama hak atas kepemilikan tanah yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945

3. Kebijakan

Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang berfungsi sebagai pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Dalam konteks

³⁷ Muhammad Rohidin Pranadjaja, Hubungan Antar Lembaga Pemerintahan, Jakarta: Sinar Grafika, 2003, h. 56.

yuridis-konstitusional, kebijakan menjadi instrumen penting bagi pemerintah dalam mengimplementasikan kewenangan terkait pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Konsep kebijakan memiliki cakupan aplikasi yang luas, dapat diterapkan pada berbagai entitas seperti pemerintahan, organisasi, kelompok sektor swasta, maupun individu, namun dalam konteks pembebasan tanah, kebijakan lebih mengarah pada tindakan strategis yang diambil oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangannya.

Kebijakan memiliki karakteristik yang membedakannya dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat bersifat memaksa dengan mengharuskan atau melarang suatu perilaku tertentu, kebijakan lebih berfungsi sebagai pedoman tindakan yang diformulasikan untuk memperoleh hasil yang diinginkan. Dalam bahasa Inggris, kebijakan dikenal dengan istilah "*policy*", yang merujuk pada prinsip atau arah tindakan yang diadopsi atau diusulkan oleh pemerintah, partai, bisnis, atau individu. Perbedaan karakteristik ini menjadi penting dalam memahami ruang lingkup dan batasan kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah, di mana kebijakan harus selalu berlandaskan pada kerangka hukum yang berlaku.³⁸

³⁸ Tahir, Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bandung: Alvabeta, 2014, h. 78.

Carl Friedrich memberikan definisi yang komprehensif mengenai kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.³⁹ Definisi ini menekankan pada aspek purposif atau berorientasi tujuan dari kebijakan, serta mengakui adanya konteks lingkungan dengan berbagai hambatan dan peluang yang melingkupinya. Dalam konteks pembebasan tanah untuk kepentingan umum, tujuan kebijakan adalah untuk memfasilitasi pembangunan infrastruktur atau fasilitas publik yang memberikan manfaat bagi masyarakat luas, dengan mempertimbangkan berbagai hambatan seperti keterbatasan lahan dan perlindungan hak-hak konstitusional pemilik tanah.

Kebijakan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh suatu aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.⁴⁰ Pandangan ini memiliki beberapa implikasi penting dalam konteks kebijakan pembebasan tanah.

³⁹ Carl Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill, 1963, h. 201.

⁴⁰ James Anderson, *Public Policy Making*, Second Edition, New York: Holt Rinehart and Winston, 1979, h. 33.

- a. Kebijakan pembebasan tanah berorientasi pada maksud dan tujuan tertentu, bukan sesuatu yang terjadi secara kebetulan melainkan hasil dari perencanaan yang matang oleh aktor-aktor yang terlibat dalam sistem politik.
- b. Kebijakan pembebasan tanah tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan lainnya seperti kebijakan pembangunan infrastruktur, tata ruang, dan perlindungan hak asasi manusia.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, bukan hanya apa yang diinginkan, sehingga implementasi menjadi aspek krusial dalam evaluasi kebijakan pembebasan tanah.
- d. Kebijakan dapat bersifat positif dengan menetapkan tindakan tertentu untuk menyelesaikan masalah, atau bersifat negatif dengan memutuskan untuk tidak melakukan tindakan tertentu.
- e. Kebijakan pembebasan tanah harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan untuk menuntut kepatuhan masyarakat.

4. Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah adalah proses dimana pemerintah mengambil alih hak kepemilikan tanah dari pemiliknya untuk digunakan bagi kepentingan umum, dengan memberikan kompensasi yang adil

kepada pemilik.⁴¹ Kompensasi tersebut dapat berupa relokasi ke pemukiman baru, tanah pengganti, saham, atau bentuk kompensasi lain yang disepakati oleh kedua pihak. Landasan hukum untuk pembebasan tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Menteri ATRKBP Nomor 19 Tahun 2021 yang mengatur ketentuan pelaksanaan PP tersebut.

5. Kepentingan Umum

Kepentingan umum merupakan konsep yang memiliki dimensi filosofis, yuridis, dan sosiologis yang kompleks dalam konteks kebijakan publik dan hukum administrasi negara. Secara konseptual, kepentingan umum dapat didefinisikan sebagai segala kebutuhan, keperluan, dan ketertarikan dari masyarakat luas yang harus didahulukan dari kepentingan individu atau kelompok tertentu, demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan bagi seluruh rakyat.⁴² Dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa, negara, dan

⁴¹ Mudhakhir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Umum*, Jakarta: Permata Aksara, 2015, h. 89.

⁴² Tine Suartina, "Analisis Hukum pada Kebijakan Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia", *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Vol. 10 No. 1, 2008, h. 15-30.

masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Konsep ini mencakup berbagai jenis proyek pembangunan seperti jalan umum, waduk, pelabuhan, bandar udara, fasilitas keselamatan umum, kawasan tempat ibadah, sekolah, rumah sakit, dan berbagai infrastruktur lain yang memberikan manfaat langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat luas.

Meskipun demikian, definisi dan batasan dari kepentingan umum ini seringkali menjadi perdebatan karena dapat ditafsirkan secara berbeda oleh pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta yang terlibat dalam proyek pembangunan, sehingga diperlukan parameter dan kriteria yang jelas dalam penerapannya untuk menghindari penyalahgunaan wewenang dan menjamin bahwa setiap kebijakan pembebasan tanah benar-benar ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan bukan untuk kepentingan komersial semata.

F. Asumsi (Anggapan Dasar)

Menurut pendapat Winarko Surakhman sebagaimana dikutip oleh Suharsimi Arikunto dalam buku *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, bahwa asumsi atau anggapan dasar adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik.⁴³

⁴³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, h. 65

Berdasarkan dari pengertian asumsi di atas, maka asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah: Terdapat ketidakseimbangan antara kerangka yuridis-konstitusional dengan implementasi kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum di lapangan, dimana meskipun telah terdapat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya, namun dalam praktiknya masih terjadi berbagai permasalahan yang menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dengan *das sein* (apa yang senyatanya).

Pemilik tanah sebagai pihak yang terdampak kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum seringkali berada pada posisi yang lemah dalam negosiasi dan tidak memiliki daya tawar yang memadai, meskipun secara konstitusional hak kepemilikan mereka dilindungi berdasarkan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun." Interpretasi makna "kepentingan umum" dalam berbagai peraturan perundang-undangan masih menimbulkan multi-tafsir dan berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan yang tidak sepenuhnya memenuhi kriteria sebagai kepentingan umum yang sesungguhnya, sehingga seringkali pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah justru lebih menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan masyarakat pemilik tanah.

Praktik ganti kerugian dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum seringkali tidak memperhatikan nilai ekonomis dan sosiologis tanah bagi pemiliknya, sehingga kompensasi yang diberikan cenderung tidak memenuhi rasa keadilan dan tidak mampu mempertahankan atau meningkatkan taraf hidup pemilik tanah setelah tanahnya dibebaskan. Apabila kondisi ini terus dibiarkan tanpa adanya reformulasi kebijakan yang mengatur kewenangan pemerintah dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum secara mendalam, dengan memperhatikan aspek yuridis-konstitusional, maka akan semakin memperburuk kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, meningkatkan konflik agraria, serta berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara atas kepemilikan tanah.

G. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang diketahui dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulisan tesis terkait dengan judul : **“ANALISIS YURIDIS-KONSTITUSIONAL ATAS KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM KEBIJAKAN PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi Analisis Pada Kantor Pertanahan Kota Medan Tentang Pembebasan Lahan di Sungai Bedera, Kota Medan)”**

Adapun penelitian yang berkaitan dengan pemukiman yang pernah dilakukan adalah:

- a. Jurnal dengan judul "Tinjauan Yuridis Pembebasan atas Tanah (*Land Acquisition*) untuk Kepentingan Umum dalam Penetapan Ganti Untung" oleh Kulah, Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian saya dalam hal pembahasan konsep pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam konteks hukum Indonesia. Keduanya mengkaji aspek yuridis dari pengadaan tanah dan membahas pentingnya keseimbangan antara kepentingan umum dengan hak-hak pemilik tanah. Penelitian Kulah berfokus pada tinjauan yuridis pembebasan tanah khususnya dalam penetapan ganti untung dan implementasi praktisnya di masyarakat, sementara penelitian yang saya lakukan mengkaji aspek yuridis-konstitusional atas kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dengan menganalisis dasar konstitusional kewenangan tersebut sesuai Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah di Indonesia.⁴⁴
- b. Jurnal dengan judul "Analisis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Kabupaten Luwu Timur" (Djidar, H., Kamal, K., & Wijaya, I.). Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian saya dalam hal pembahasan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Keduanya mengkaji proses dan implementasi kebijakan

⁴⁴ M.R. Kulah, T. Sumbu, R.M.S. Sarapun, "Tinjauan Yuridis Pembebasan Atas Tanah (*Land Acquisition*) untuk Kepentingan Umum dalam Penetapan Ganti Untung", Artikel Skripsi, Manado: Universitas Sam Ratulangi, 2023, h. 12.

pengadaan tanah dalam konteks hukum Indonesia. Penelitian Djidar et al. berfokus pada analisis pelaksanaan pengadaan tanah di tingkat daerah (Kabupaten Luwu Timur) beserta hambatan-hambatannya seperti keterbatasan anggaran dana dan permasalahan penetapan ganti kerugian, sementara penelitian yang saya lakukan mengkaji aspek yuridis-konstitusional atas kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dengan penekanan pada analisis dasar konstitusional dan kerangka hukum yang mengatur kewenangan tersebut.⁴⁵

- c. Jurnal dengan judul "Kewenangan Pemerintah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum" (Muwahid, 2018). Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian saya dalam hal pembahasan mengenai kewenangan pemerintah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Keduanya menganalisis dasar hukum kewenangan pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian Muwahid berfokus pada analisis kewenangan atribusi yang dimiliki pemerintah berdasarkan UUPA, UU No. 20 Tahun 1961, dan UU No. 2 Tahun 2012, serta mengidentifikasi adanya inkonsistensi dan *overlapping* pengaturan antar undang-undang tersebut. Sementara penelitian yang saya lakukan lebih

⁴⁵ H. Djidar, K. Kamal, I. Wijaya, "Analisis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Kabupaten Luwu Timur", *Journal Publicuho*, Vol. 7 No. 4, 2024, h. 1855-1867.

menekankan pada aspek yuridis-konstitusional atas kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah, dengan mengkaji lebih dalam tentang dasar konstitusional kewenangan tersebut dalam UUD NRI 1945 serta implikasinya terhadap kebijakan pembebasan tanah yang diimplementasikan oleh pemerintah.⁴⁶

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya yang asli dan bukan merupakan hasil jiplakan dari tesis orang lain. Tesis ini dibuat berdasarkan hasil pemikiran sendiri, refrensi dari buku-buku, undang-undang, makalah-makalah, serta media elektronik yaitu internet dan juga mendapat bantuan dari berbagai pihak. Berdasarkan asas-asas keilmuan yang rasional, jujur, dan terbuka, maka penelitian dan penulisan tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Jenis penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah dalam kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian yuridis normatif pada dasarnya menganalisis ketentuan hukum

⁴⁶ Muwahid, "Kewenangan Pemerintah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 8 No. 2, 2018, h. 275-302.

yang menjadi suatu norma atau kaidah yang berlaku pada kehidupan bermasyarakat, serta dijadikan dasar atas sikap tindak masyarakat. Penelitian normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan menganalisis bahan pustaka atau data sekunder.⁴⁷

Jenis penelitian yuridis empiris dilakukan dengan meneliti secara langsung pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan. Penelitian empiris bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam praktik di lapangan, serta mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaannya. Penelitian empiris dilakukan melalui observasi lapangan dan wawancara dengan pihak-pihak terkait untuk memperoleh data primer mengenai pelaksanaan pembebasan tanah di lokasi penelitian. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan dan menganalisis secara sistematis mengenai pengaturan hukum, kewenangan pemerintah, dan implementasi kebijakan pembebasan tanah untuk kepentingan umum dengan mengkaitkannya pada prinsip-prinsip konstitusional dan perlindungan hak-hak warga negara.

2. Metode Pendekatan

Dipandang dari segi prosedur yang ditempuh penulis dalam aktifitas penelitian, tesis ini menerapkan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian

⁴⁷ N.D. Rizkia, H. Fardiansyah, *Metode Penelitian Hukum (Normatif dan Empiris)*, Jakarta: Penerbit Widina, 2023, h. 89.

kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam dan dilakukan secara terus-menerus sampai data terkumpul untuk dianalisis.

Dalam penelitian ini cara pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengulas seluruh peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang terjadi yang berkaitan dengan mengklarifikasi serta menyeleksi data, melakukan perbandingan konsep-konsep ke dalam suatu keadaan yang terdapat didalam Peraturan Perundang-Undangan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptua IApproach*)

dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, yang akan menemukan ide-ide yang dapat melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas penulis akan menggunakan Pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁴⁸ akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat

⁴⁸ Ibid., h. 177.

menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru. Sedangkan menurut Johnny Ibrahim Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁴⁹ yang dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi, pendekatan ini konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga melahirkan pengertian hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.

3. Alat Pengumpulan Data

.Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti.⁵⁰ Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan studi lapangan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh konsep-konsep, teori-teori, dan pendapat-pendapat para ahli yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Studi pustaka dilakukan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang

⁴⁹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan 3, Malang: Bayumedia Publishing, 2007, h. 306.

⁵⁰ M. Ramdhan, *Metode Penelitian*, Jakarta: Cipta Media Nusantara, 2021, h. 45.

relevan, baik terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Studi kepustakaan dilakukan di perpustakaan, pusat dokumentasi hukum, dan melalui penelusuran literatur secara *online* untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum yang diperlukan. Selain studi kepustakaan, penelitian ini juga menggunakan studi lapangan untuk memperoleh data primer mengenai implementasi kebijakan pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan.

Studi lapangan dilakukan melalui wawancara dan observasi langsung. Wawancara dilakukan dengan pihak-pihak yang terkait dengan pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan, yaitu pejabat Kantor Pertanahan Kota Medan yang menangani pengadaan tanah, pejabat Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Medan, pejabat Pemerintah Kota Medan yang terkait dengan perencanaan pembangunan, masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah di Sungai Bedera, serta tokoh masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang mendampingi warga terkena dampak pembebasan tanah.

Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya, namun tetap bersifat terbuka dan fleksibel untuk menggali informasi yang lebih mendalam. Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung lokasi pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan, serta mengamati proses pelaksanaan pembebasan tanah apabila masih berlangsung pada saat penelitian dilakukan. Selain wawancara dan observasi, penelitian ini juga menggunakan teknik

dokumentasi dengan cara mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pembebasan tanah di Sungai Bedera,

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data.

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti.⁵¹ Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilaksanakan di Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara, dengan fokus pada wilayah Sungai Bedera yang merupakan lokasi pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian lapangan dilakukan pada beberapa instansi, yaitu Kantor Badan Pertanahan Kota Medan sebagai instansi yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah Kota Medan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Medan sebagai instansi yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur yang memerlukan pengadaan tanah, Pemerintah Kota Medan khususnya bagian yang menangani perencanaan pembangunan dan pengadaan tanah, serta lokasi pembebasan tanah di Sungai Bedera untuk melakukan observasi lapangan

⁵¹ M. Rahardjo, *Metode Pengumpulan Data Penelitian Kualitatif*, Jakarta: UIN Jakarta Press, 2011, h. 23.

dan wawancara dengan masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah.

Pemilihan lokasi penelitian di Sungai Bedera, Kota Medan didasarkan pada pertimbangan bahwa di lokasi tersebut terdapat kasus pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang menarik untuk dikaji dari perspektif yuridis-konstitusional, terutama terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah dan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan pejabat Badan Pertanahan Kota Medan, Dinas PUPR Kota Medan, Pemerintah Kota Medan, serta masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah di Sungai Bedera, observasi langsung di lokasi pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan, dan pengumpulan dokumen-dokumen pelaksanaan pembebasan tanah dari instansi terkait.

Sedangkan data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta perubahannya, Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, peraturan daerah dan peraturan walikota Medan yang terkait dengan pengadaan tanah.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum tersebut meliputi literatur-literatur ilmiah, buku-buku teks hukum, kamus hukum, jurnal hukum, artikel ilmiah, hasil penelitian, makalah seminar, serta komentar-komentar atas putusan pengadilan yang bertujuan untuk mempelajari isu pokok permasalahan yang dibahas.⁵² Bahan non hukum sebagai penunjang dari sumber bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan non hukum dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan penelitian. Bahan-bahan non hukum dapat berupa laporan penelitian non hukum, jurnal non hukum, artikel di media massa, data statistik, atau dokumen-dokumen lainnya sepanjang mempunyai relevansi dengan tema penelitian ini.

⁵² I.N. Rachmawati, "Pengumpulan Data dalam Penelitian Kualitatif: Wawancara", *Jurnal Keperawatan Indonesia*, Vol. 11 No. 1, 2007, h. 35-40

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan studi dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini di perpustakaan dan melakukan identifikasi data, melakukan penelitian lapangan di Badan Pertanahan Kota Medan, Dinas PUPR Kota Medan, Pemerintah Kota Medan, dan lokasi pembebasan tanah di Sungai Bedera, melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait untuk memperoleh informasi yang mendalam mengenai pelaksanaan pembebasan tanah, melakukan observasi langsung di lokasi pembebasan tanah untuk memperoleh gambaran nyata mengenai kondisi lapangan, serta mengumpulkan dokumen-dokumen pendukung dari instansi terkait. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian. Data kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara, dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain.⁵³

⁵³ Neong Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Pendekatan Positivistic, Rasionalistik, Phenomenologik, dan Realisme Metaphisik Telaah Studi Teks dan Penelitian Agama*, Yogyakarta: Rake Serasin, 1998, h. 10.

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif. Data yang dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dianalisis secara kualitatif dengan cara mendeskripsikan dan menginterpretasikan data tersebut untuk menjawab permasalahan penelitian. Analisis kualitatif dilakukan karena data yang dikumpulkan tidak bersifat angka-angka statistik, melainkan berupa informasi yang bersifat deskriptif mengenai pengaturan hukum dan implementasinya dalam praktik. Setelah data terkumpul, penulis mengolah dan menyajikan data dalam bentuk penjelasan dan uraian dalam kalimat. Kemudian penulis melakukan interpretasi terhadap data tersebut dengan mengkaitkannya pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku, teori-teori hukum, dan prinsip-prinsip konstitusional.

Analisis dilakukan dengan membandingkan antara *das sollen*, yaitu hukum sebagaimana seharusnya berdasarkan norma dan peraturan yang berlaku, dengan *das sein*, yaitu hukum sebagaimana kenyataannya dalam praktik pelaksanaan di lapangan, untuk menemukan kesenjangan antara norma hukum dengan pelaksanaannya serta mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang timbul. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari ketentuan-ketentuan yang bersifat umum kepada ketentuan yang bersifat khusus. Prinsip-prinsip hukum yang bersifat umum mengenai negara hukum, kewenangan pemerintah, dan perlindungan hak konstitusional diterapkan untuk menganalisis kasus pembebasan tanah di Sungai Bedera, Kota Medan.

BAB II

PENGATURAN HUKUM PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA DAN KESESUAIANNYA DENGAN PRINSIP-PRINSIP KONSTITUSIONAL

A. Pengaturan Hukum Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Sistem Hukum Indonesia

1. Pengaturan Pembebasan Tanah dalam UUD NRI 1945 dan UUPA

Landasan konstitusional pengaturan tanah di Indonesia terletak pada Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Makna dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 adalah bahwa negara memiliki kewenangan penuh atas pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, termasuk bumi, air, dan kekayaan alam lainnya. Pengelolaan ini tidak hanya dimaksudkan untuk menjaga keberlanjutan sumber daya tersebut tetapi juga untuk memastikan bahwa manfaatnya digunakan untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.⁵⁴

Hak Menguasai Negara adalah hak konstitusional yang diberikan kepada negara dalam menguasai sumber daya agraria. Hak Menguasai Negara tersebut tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan selanjutnya diturunkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

⁵⁴ Rina Yulianti, *Perlindungan Hukum Bagi Hak Masyarakat Atas Sumber Daya Pesisir*, Jakarta: Scopindo Media Pustaka, 2022, h. 78.

Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak Menguasai Negara dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tidak dimaknai sebagaimana konsep penguasaan tanah di masa kolonial yang dikenal dengan *domein verklaring*. Namun, penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, harus dimaknai secara luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat atas segala sumber agraria. Dengan demikian, kewenangan negara atas tanah bukanlah kewenangan untuk memiliki tanah secara mutlak, melainkan kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi penggunaan tanah demi terwujudnya kemakmuran rakyat.

Secara lebih spesifik, pasal ini mengandung beberapa hal penting yaitu kedaulatan negara dimana negara memiliki hak penuh atas sumber daya alam yang artinya negara yang menentukan bagaimana sumber daya ini dikelola dan dimanfaatkan, serta kepentingan rakyat dimana pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan dengan tujuan utama untuk kesejahteraan rakyat.⁵⁵ Prinsip ini menegaskan bahwa penguasaan negara atas tanah harus diarahkan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan negara itu sendiri atau kelompok tertentu saja.

Pelaksanaan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA merupakan unifikasi hukum agraria nasional yang

⁵⁵ Suhartono, "Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", DIH: Jurnal Ilmu Hukum, 2013, h. 56-70.

menggantikan sistem hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis. Pasal 2 ayat 1 UUPA menegaskan bahwa "atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat mempunyai wewenang untuk menguasai tanah.

Pasal 2 ayat 2 UUPA merinci kewenangan negara atas tanah yang meliputi 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, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan-kewenangan ini memberikan dasar hukum bagi negara untuk melakukan pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melakukan pembebasan tanah apabila diperlukan untuk pembangunan.

Selain memberikan kewenangan kepada negara, UUPA juga mengakui adanya hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum. Pasal 4 ayat 1 UUPA menyatakan bahwa "atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan

adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum." Hak-hak atas tanah yang diakui dalam UUPA antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya.⁵⁶

Prinsip penting yang diatur dalam UUPA adalah fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Fungsi sosial ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan apabila tanahnya itu dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.⁵⁷ Prinsip fungsi sosial inilah yang menjadi dasar pembenaran bagi negara untuk melakukan pembebasan tanah milik perseorangan untuk kepentingan umum, sepanjang dilakukan dengan cara yang adil dan dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

⁵⁶ F.B. Athallah, et.al., "Hak Pemilikan Satuan Rumah Susun di Atas Tanah Hak Guna Bangunan Melalui Perjanjian Sewa Menyewa di Atas Tanah Hak Milik", *Jurnal Batavia*, Vol. 1 No. 1, 2024, h. 43-52.

⁵⁷ R. Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, 2016, h. 376-394.

2. Pengaturan Pembebasan Tanah dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksanaannya

Pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. UU ini lahir sebagai respons terhadap kebutuhan akan pengaturan yang lebih jelas dan melindungi hak-hak masyarakat dalam proses pengadaan tanah. Undang-Undang ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan, bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Pengadaan Tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Definisi ini menunjukkan bahwa pengadaan tanah harus dilakukan dengan memberikan kompensasi yang adil kepada pemilik tanah atau pihak yang berhak atas tanah tersebut.⁵⁸ Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya

⁵⁸ A.R. Utama, "Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia", *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, Vol. 3 No. 6, 2024, h. 120-135.

yang dapat dinilai. Ruang lingkup objek pengadaan tanah yang luas ini menunjukkan bahwa ganti kerugian tidak hanya diberikan atas tanahnya saja, tetapi juga atas segala sesuatu yang ada di atas dan di dalam tanah tersebut.

UU Nomor 2 Tahun 2012 meletakkan asas-asas penting dalam pengadaan tanah. Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan,⁵⁹ keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Asas-asas ini menjadi pedoman dalam setiap tahapan pelaksanaan pengadaan tanah. Asas kemanusiaan mengharuskan pengadaan tanah menghormati hak asasi manusia. Asas keadilan menuntut pengadaan tanah memberikan perlakuan yang sama kepada semua pihak. Asas kemanfaatan menghendaki pengadaan tanah memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan negara, masyarakat, dan pihak yang berhak. Asas kepastian mensyaratkan pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan jaminan kepastian hukum. Asas keterbukaan mengharuskan pengadaan tanah dilakukan secara terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat. Asas kesepakatan menekankan bahwa

⁵⁹ S. Tenong, M.D. Maroa, R. Setiawan, "Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021", *Jurnal Yustisiabel*, Vol. 5 No. 2, 2021, h. 194-210.

pengadaan tanah dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan dengan pihak yang berhak.⁶⁰

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Tujuan ini menunjukkan adanya keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak-hak pihak yang memiliki atau menguasai tanah. Pembangunan memang penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun tidak boleh mengorbankan hak-hak individu yang dijamin oleh konstitusi.

UU Nomor 2 Tahun 2012 juga mengatur mengenai jenis-jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan antara lain pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api, waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, pelabuhan, bandar udara, terminal, fasilitas keselamatan umum, tempat pembuangan sampah, cagar alam dan cagar budaya, serta kepentingan umum lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penyebutan secara limitatif jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan

⁶⁰ Susila Esdarwati, "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalan Tol Yogya-Bawen Ditinjau dari Aspek Hak Asasi Manusia", 2024, Disertasi, Semarang: UPT Perpustakaan Undaris, h. 89.

umum ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan kewenangan pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah.

Mengenai pelaksanaan pengadaan tanah, UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur tahapan-tahapan yang harus dilalui. Tahapan tersebut meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Tahap perencanaan dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah.⁶¹ Tahap persiapan meliputi pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi, dan konsultasi publik. Tahap pelaksanaan mencakup penetapan lokasi pembangunan, inventarisasi dan identifikasi objek pengadaan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, dan pelepasan hak. Tahap penyerahan hasil berupa penyerahan tanah yang telah bebas dari hak kepada instansi yang memerlukan tanah.

Tahapan konsultasi publik merupakan hal yang sangat penting dalam proses pengadaan tanah. Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi publik ini bertujuan untuk mendapatkan kesepakatan dari masyarakat mengenai rencana

⁶¹ M.R.A.A. Nia, "Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Tol dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 di Kota Malang", 2017, Skripsi, Malang: Universitas Brawijaya, h. 1-16.

pembangunan dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dengan adanya konsultasi publik, diharapkan proses pengadaan tanah dapat berjalan secara demokratis dan menghormati hak-hak masyarakat.

Mengenai ganti kerugian, UU Nomor 2 Tahun 2012 memberikan definisi bahwa Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 33 UU Nomor 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian ganti kerugian dalam berbagai bentuk ini memberikan fleksibilitas dan memungkinkan tercapainya kesepakatan yang lebih adil antara pemerintah dengan pihak yang berhak.⁶²

Untuk melaksanakan UU Nomor 2 Tahun 2012, telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta perubahannya. Peraturan Presiden ini mengatur lebih rinci mengenai tata cara pelaksanaan pengadaan tanah, termasuk mengenai pembentukan dan tugas Tim Persiapan Pengadaan Tanah, keterlibatan Badan

⁶² R.F. Lasut, "Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Lex et Societatis*, Vol. 1 No. 4, 2013, h. 78-90.

Pertanahan Nasional dalam proses pengadaan tanah, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dalam proses pengadaan tanah.

Pelaksanaan UU Nomor 2 Tahun 2012 diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Perpres ini mengatur secara rinci mengenai tata cara pelaksanaan pengadaan tanah mulai dari tahap perencanaan hingga penyerahan hasil. Pasal 2 Perpres 71/2012 menegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memberikan pengaturan yang lebih mutakhir. PP ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 123 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah beberapa ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 3 PP 19/2021 mengatur bahwa instansi yang memerlukan tanah harus menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan RTRW dan rencana pembangunan,

letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pembangunan, perkiraan nilai tanah, serta rencana penganggaran.

Pada tingkat operasional, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 memberikan petunjuk teknis yang lebih detail. Pasal 6 Permen ATR/BPN 19/2021 mengatur bahwa Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dapat membentuk Satuan Tugas yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kompleksitas pengadaan tanah. Satuan Tugas ini bertanggung jawab melaksanakan inventarisasi dan identifikasi, mengumpulkan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, serta menyusun peta bidang tanah.

Dengan demikian, hierarki pengaturan pembebasan tanah untuk kepentingan umum tersusun secara sistematis dimulai dari UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional, UUPA sebagai undang-undang organik di bidang agraria, UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagai *lex specialis* pengadaan tanah, PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksanaan, dan Permen ATR/BPN Nomor 19 Tahun 2021 sebagai petunjuk teknis operasional. Keselarasan antara peraturan perundang-undangan ini memberikan kepastian hukum bagi pelaksanaan pengadaan tanah.

B. Kepentingan Umum sebagai Dasar Pembebasan Tanah

1. Pengertian dan Kriteria Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah

Kepentingan umum merupakan konsep fundamental yang menjadi dasar pembenaran bagi negara untuk melakukan pengadaan tanah dengan cara pembebasan hak atas tanah milik perseorangan atau badan hukum. Tanpa adanya kepentingan umum yang jelas, negara tidak dapat mengambil alih tanah milik warga negara karena hal tersebut akan melanggar hak konstitusional warga negara atas kepemilikan pribadi.⁶³ Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah harus dipahami secara tepat agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah. Kepentingan umum bukan berarti kepentingan pemerintah semata, melainkan kepentingan yang memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan bangsa secara keseluruhan. Kepentingan umum juga harus dibedakan dengan kepentingan komersial atau kepentingan pribadi pejabat pemerintah. Suatu pembangunan yang semata-mata untuk

⁶³ S. Syamsuni, "Rekonstruksi Regulasi Penentuan Nilai Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", 2022, Disertasi, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, h. 145.

meningkatkan pendapatan daerah atau menguntungkan kelompok tertentu saja tidak dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum.⁶⁴

Untuk memberikan kepastian hukum mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, UU Nomor 2 Tahun 2012 memberikan kriteria secara limitatif mengenai jenis-jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Pembatasan secara limitatif ini penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah. Pemerintah tidak dapat semena-mena mengatakan bahwa suatu proyek adalah untuk kepentingan umum tanpa memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

Kriteria kepentingan umum dapat dilihat dari beberapa aspek. Pertama, dari segi subjek yang menikmati manfaat pembangunan. Suatu pembangunan dapat dikatakan untuk kepentingan umum apabila manfaatnya dapat dinikmati oleh masyarakat luas, bukan hanya untuk golongan atau kelompok tertentu saja. Pembangunan jalan umum misalnya, dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan akses transportasi. Hal yang sama juga berlaku untuk pembangunan waduk, bendungan, atau saluran irigasi yang manfaatnya dirasakan oleh masyarakat petani dan masyarakat umum yang membutuhkan pasokan air.

⁶⁴ Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Jakarta: Sinar Grafika, 2020, h. 67.

Aspek yang berikutnya adalah sifat dari kepemilikan dan pengelolaan hasil pembangunan. Pembangunan untuk kepentingan umum biasanya dimiliki dan dikelola oleh negara atau pemerintah daerah, bukan oleh swasta atau perorangan. Pembangunan yang dikelola oleh swasta meskipun dapat dimanfaatkan oleh masyarakat, pada prinsipnya tidak termasuk dalam kategori kepentingan umum dalam pengertian UU Nomor 2 Tahun 2012. Namun undang-undang memberikan pengecualian untuk beberapa jenis pembangunan tertentu seperti jalan tol yang dapat dikerjasamakan dengan swasta, sepanjang tetap di bawah pengawasan dan pengendalian pemerintah.

Aspek yang lain adalah urgensi atau kebutuhan masyarakat terhadap pembangunan tersebut. Suatu pembangunan dapat dikategorikan untuk kepentingan umum apabila keberadaannya sangat dibutuhkan oleh masyarakat dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Pembangunan fasilitas keselamatan umum misalnya, menjadi sangat mendesak apabila suatu daerah sering mengalami bencana alam. Demikian pula pembangunan infrastruktur dasar seperti jalan, jembatan, atau saluran air yang sangat diperlukan untuk mendukung kehidupan masyarakat sehari-hari.

Selain kriteria di atas, kepentingan umum juga harus memenuhi persyaratan prosedural. Suatu rencana pembangunan untuk kepentingan umum harus melalui proses perencanaan yang matang, termasuk studi kelayakan yang memperhitungkan aspek teknis, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Rencana pembangunan juga harus sesuai dengan Rencana

Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional atau Daerah, serta Rencana Strategis dari instansi yang memerlukan tanah. Kesesuaian dengan dokumen perencanaan ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan tersebut memang benar-benar dibutuhkan dan telah direncanakan dengan baik.⁶⁵

Proses konsultasi publik juga merupakan bagian penting dari kriteria kepentingan umum. Masyarakat harus dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan dan harus diberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau keberatan terhadap rencana pembangunan. Apabila dalam konsultasi publik masyarakat secara mayoritas menolak rencana pembangunan karena dinilai tidak memberikan manfaat atau justru merugikan kepentingan mereka, maka pemerintah harus mempertimbangkan kembali rencana tersebut. Kepentingan umum tidak dapat ditentukan secara sepihak oleh pemerintah tanpa memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang terkena dampak.

2. Normalisasi Sungai dan Pengendalian Banjir sebagai Kepentingan Umum

Normalisasi sungai dan pengendalian banjir merupakan salah satu jenis pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012. Meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012,

⁶⁵ I.A.K. Mahi, S.I. Trigunarso, M.K. Skm, *Perencanaan Pembangunan Daerah Teori dan Aplikasi*, Jakarta: Kencana, 2017, h. 112

normalisasi sungai dapat dikategorikan ke dalam pembangunan waduk, bendungan, bendung, dan irigasi, serta fasilitas keselamatan umum. Hal ini karena normalisasi sungai bertujuan untuk mengendalikan aliran air sungai agar tidak menimbulkan banjir yang membahayakan keselamatan dan kerugian bagi masyarakat.

Banjir merupakan bencana alam yang sering terjadi di Indonesia dan menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi masyarakat. Banjir dapat menyebabkan kerusakan rumah, fasilitas umum, lahan pertanian, serta mengganggu aktivitas ekonomi dan sosial masyarakat.⁶⁶ Bahkan dalam kasus yang parah, banjir dapat menyebabkan korban jiwa. Oleh karena itu, upaya pengendalian banjir melalui normalisasi sungai menjadi sangat penting dan mendesak untuk dilakukan guna melindungi kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Normalisasi sungai adalah kegiatan yang dilakukan untuk memperbaiki dan mempertahankan kondisi sungai agar dapat berfungsi dengan baik. Kegiatan normalisasi sungai meliputi pelebaran alur sungai, pendalaman dasar sungai, pelurusan tikungan sungai yang terlalu tajam, penguatan tebing sungai, dan pembersihan sedimen atau sampah yang menghambat aliran air.⁶⁷ Dengan dilakukannya normalisasi sungai, diharapkan kapasitas

⁶⁶ Q. Asy'ari, "Analisis Dampak Sosial Ekonomi Pasca Bencana di Kabupaten Pamekasan (Studi Kasus Banjir, Longsor dan Kekeringan di Pamekasan 2007)", *J-MACC: Journal of Management and Accounting*, Vol. 1 No. 2, 2018, h. 153-168..

⁶⁷ F.X. Atmaka, "Evaluasi Normalisasi Sungai Bengawan Solo Hulu dengan Konsep Eko-Hidraulik", 2004, Tesis, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, h. 56.

tampung air sungai meningkat sehingga dapat mengurangi risiko terjadinya banjir, terutama pada musim hujan.

Untuk melaksanakan normalisasi sungai, seringkali diperlukan pembebasan tanah di sepanjang bantaran sungai. Tanah di bantaran sungai biasanya telah dimanfaatkan oleh masyarakat untuk tempat tinggal atau usaha. Namun pemanfaatan lahan di bantaran sungai ini sebenarnya tidak sesuai dengan fungsi sungai dan dapat menimbulkan risiko banjir yang lebih besar. Bangunan-bangunan yang berdiri di bantaran sungai mempersempit aliran sungai dan menghambat aliran air, sehingga ketika debit air meningkat, air tidak dapat mengalir dengan lancar dan meluap ke pemukiman penduduk.

Pembebasan tanah untuk normalisasi sungai dan pengendalian banjir memenuhi kriteria kepentingan umum karena beberapa alasan. Pertama, dari segi manfaat, pembangunan ini memberikan keuntungan bagi masyarakat luas yang tinggal di sepanjang aliran sungai dan daerah hilir sungai. Dengan berkurangnya risiko banjir, masyarakat dapat hidup dengan lebih aman dan tentram, aktivitas ekonomi dapat berjalan dengan lancar, dan kerugian akibat banjir dapat diminimalkan⁶⁸. Manfaat ini bukan hanya dirasakan oleh masyarakat yang tanahnya dibebaskan, tetapi oleh seluruh masyarakat yang berada di daerah aliran sungai tersebut.

⁶⁸ T. Wijaya, "Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Bagi Warga Terkena Dampak Proyek Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Warga Tambakrejo Kota Semarang)", 2022, Disertasi, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, h. 178.

Alasan yang lain adalah dari segi urgensi. Banjir yang terjadi secara berulang menunjukkan bahwa normalisasi sungai sangat diperlukan dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Keterlambatan dalam melakukan normalisasi sungai berarti membiarkan masyarakat terus menerus menghadapi ancaman banjir dengan segala kerugian yang ditimbulkannya. Urgensi ini semakin besar apabila banjir yang terjadi sudah sampai menyebabkan korban jiwa atau kerugian material yang sangat besar.

Aspek yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa hasil pembangunan normalisasi sungai menjadi milik negara dan dikelola untuk kepentingan masyarakat umum. Sungai yang telah dinormalisasi tidak akan dijual atau diserahkan kepada pihak swasta untuk kepentingan komersial, melainkan tetap menjadi milik negara dan digunakan untuk kepentingan pengelolaan sumber daya air bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip bahwa sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945.

Kasus pembebasan tanah untuk normalisasi Sungai Bedera di Kota Medan merupakan contoh nyata dari penerapan prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah. Sungai Bedera yang mengalir di wilayah Kota Medan sering kali menimbulkan banjir pada musim hujan, terutama di kawasan Medan Helvetia dan sekitarnya. Banjir ini menimbulkan kerugian bagi masyarakat berupa kerusakan rumah, terganggunya aktivitas ekonomi, dan bahkan dapat membahayakan keselamatan jiwa. Kondisi ini

menuntut adanya upaya serius dari pemerintah untuk melakukan normalisasi sungai guna mengendalikan banjir.

Proyek normalisasi Sungai Bedera dilaksanakan melalui kerjasama antara Pemerintah Kota Medan dengan Balai Wilayah Sungai Sumatera II. Pemko Medan bertanggung jawab dalam pengadaan tanah melalui pembebasan lahan di sepanjang bantaran sungai, sedangkan Balai Wilayah Sungai Sumatera II melaksanakan pekerjaan fisik normalisasi sungai dengan dukungan anggaran dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini menunjukkan komitmen serius untuk mengatasi permasalahan banjir yang sel ama ini menimpa masyarakat Kota Medan.

Tujuan utama dari pembebasan tanah di Sungai Bedera adalah untuk memperlebar aliran sungai sehingga kapasitas tampung air meningkat dan risiko banjir dapat diminimalkan. Dengan adanya normalisasi sungai, diharapkan kawasan Medan Helvetia dan sekitarnya yang selama ini sering terdampak banjir dapat terbebas dari ancaman banjir atau setidaknya frekuensi dan intensitas banjir dapat berkurang secara signifikan. Hal ini tentu akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut.

Pembebasan tanah untuk normalisasi Sungai Bedera juga memperhatikan aspek kemanusiaan dan keadilan bagi masyarakat yang terkena dampak. Pemerintah Kota Medan melakukan pendekatan secara persuasif kepada masyarakat yang tinggal di bantaran sungai untuk

mengosongkan lahan mereka. Imbauan dan penertiban dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak termasuk TNI dan Polri untuk memberikan rasa aman dan tertib dalam proses pengosongan lahan. Meskipun demikian, pendekatan persuasif ini tetap harus dibarengi dengan pemberian ganti kerugian yang adil dan layak kepada masyarakat yang haknya dibebaskan.

Dari segi prosedur, pembebasan tanah untuk normalisasi Sungai Bedera harus mengikuti ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Hal ini meliputi penyusunan dokumen perencanaan, sosialisasi kepada masyarakat, konsultasi publik, penetapan lokasi, inventarisasi dan identifikasi pihak yang berhak, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, dan pelepasan hak. Setiap tahapan ini harus dilaksanakan dengan baik dan melibatkan partisipasi masyarakat agar tidak menimbulkan konflik atau sengketa di kemudian hari.

Dengan demikian, normalisasi sungai dan pengendalian banjir, termasuk kasus Sungai Bedera di Kota Medan, memenuhi kriteria sebagai kepentingan umum yang dapat menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah. Namun demikian, status sebagai kepentingan umum ini tidak memberikan kewenangan tak terbatas kepada pemerintah untuk melakukan pembebasan tanah. Pemerintah tetap harus menghormati hak-hak konstitusional warga negara dan melaksanakan pengadaan tanah sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku serta memberikan ganti kerugian yang adil dan layak kepada pihak yang berhak.

C. Prinsip-Prinsip Konstitusional dalam Pembebasan Tanah

1. Prinsip Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Atas Tanah

Prinsip kepastian hukum merupakan salah satu pilar utama dalam negara hukum.⁶⁹ Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip kepastian hukum dijamin oleh Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Kepastian hukum mengandung makna bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas dan dapat diprediksi, sehingga memberikan perlindungan dan jaminan kepada warga negara.

Dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum, prinsip kepastian hukum menuntut agar proses pembebasan tanah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. UU Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksanaannya telah memberikan landasan hukum yang jelas mengenai tata cara pengadaan tanah, termasuk tahapan-tahapan yang harus dilalui, pihak-pihak yang berwenang, mekanisme penetapan ganti kerugian, dan mekanisme penyelesaian sengketa. Dengan adanya pengaturan yang jelas ini, baik pemerintah maupun masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajiban masing-masing

⁶⁹ K.N. Aulia, et.al., "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi", *Journal Sains Student Research*, Vol. 2 No. 1, 2024, h. 713-724.

sehingga mengurangi potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran hak.

Kepastian hukum dalam pembebasan tanah juga berkaitan dengan kepastian mengenai status hak atas tanah. Sebelum dilakukan pembebasan tanah, harus dipastikan terlebih dahulu siapa yang berhak atas tanah tersebut dan apa jenis haknya.⁷⁰ Kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah ini penting untuk menentukan siapa yang berhak menerima ganti kerugian dan berapa besar ganti kerugian yang harus diberikan. Untuk itu, diperlukan pendataan dan inventarisasi yang akurat mengenai tanah-tanah yang akan dibebaskan.

Hak menguasai negara atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan yang kuat kepada negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah termasuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan ini bersifat publik dan imperatif yang berarti negara dapat memaksakan kehendaknya untuk kepentingan umum sepanjang dilakukan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Pasal 18 UUPA secara tegas menyatakan 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.

⁷⁰ A.P. Wanapertiwi, "Kepastian Hukum Terhadap Sertipikat Tanah Berbasis Elektronik Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia", 2023, Tesis, Semarang: Universitas Islam Sultan Agung, h. 98.

Kewenangan negara untuk mengadakan tanah bagi kepentingan umum diperkuat oleh Pasal 6 UUPA yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah tidak dapat dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi apabila bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Dengan demikian, apabila kepentingan umum menghendaki pengambilan tanah milik perseorangan, maka pemilik tanah tidak dapat menolak secara mutlak.

Dalam hal masyarakat menolak untuk melepaskan tanahnya setelah seluruh prosedur pengadaan tanah dilaksanakan dan ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri, Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk mengajukan permohonan penetapan ke Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak penitipan ganti kerugian. Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah diterimanya permohonan wajib menerbitkan penetapan mengenai penitipan ganti kerugian. Dengan adanya penetapan pengadilan tersebut, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku serta tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Lebih lanjut, apabila pihak yang berhak menolak untuk menerima ganti kerugian yang telah ditetapkan atau menolak untuk meninggalkan tanahnya setelah penetapan pengadilan, Pasal 44 UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri melaksanakan eksekusi dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya permohonan eksekusi. Mekanisme ini menunjukkan bahwa negara memiliki kewenangan yang kuat dan memaksa untuk mengadakan tanah bagi kepentingan umum, namun kewenangan tersebut harus tetap dilaksanakan melalui prosedur hukum yang sah dan dengan tetap memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Kewenangan negara yang kuat ini tidak berarti bahwa pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang. Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan tegas menyatakan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah wajib mematuhi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelanggaran terhadap prosedur pengadaan tanah dapat mengakibatkan batalnya penetapan lokasi atau keputusan lainnya melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain itu, pejabat yang melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi administratif atau bahkan sanksi pidana apabila terbukti melakukan

tindak pidana dalam pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 50 sampai dengan Pasal 62 UU Nomor 2 Tahun 2012.

Peran Badan Pertanahan dalam memberikan kepastian hukum atas status tanah sangat penting. Badan Pertanahan melalui sistem pendaftaran tanah berkewajiban untuk memberikan kepastian hukum mengenai siapa pemilik atau pemegang hak atas suatu bidang tanah. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan merupakan bukti yang kuat mengenai kepemilikan tanah. Dalam proses pembebasan tanah, sertifikat tanah menjadi dokumen penting yang digunakan sebagai dasar untuk menentukan pihak yang berhak dan luas tanah yang harus dibebaskan.

Namun dalam kenyataannya, tidak semua tanah telah bersertifikat. Masih banyak tanah yang dikuasai oleh masyarakat berdasarkan bukti-bukti kepemilikan lain seperti letter C, girik, atau bahkan hanya berdasarkan pengakuan masyarakat setempat. Dalam kasus seperti ini, Badan Pertanahan harus melakukan penelitian dan pemeriksaan lapangan untuk memastikan status tanah dan siapa yang berhak atas tanah tersebut. Proses ini memerlukan kehati-hatian dan ketelitian agar tidak merugikan pihak yang sebenarnya berhak atas tanah.

Kepastian hukum juga terkait dengan kepastian mengenai besarnya ganti kerugian yang akan diterima oleh pihak yang berhak.⁷¹ Penetapan besaran ganti kerugian harus dilakukan secara objektif berdasarkan

⁷¹ R. Mantili, "Tanggung Jawab Renteng Ganti Kerugian Immateriil Atas Perbuatan Melawan Dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 4 No. 1, 2019, h. 88-111.

penilaian yang dilakukan oleh penilai yang independen dan profesional. UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa penilaian ganti kerugian dilakukan oleh Penilai Pertanahan yang telah mendapat izin dari Menteri Keuangan dan lisensi dari Lembaga Pertanahan. Penilaian dilakukan berdasarkan nilai pasar wajar pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan. Dengan adanya standar penilaian yang jelas ini, diharapkan tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penetapan ganti kerugian.

Prinsip kepastian hukum juga menghendaki adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas dan dapat diakses oleh masyarakat. Apabila terjadi ketidaksepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian, UU Nomor 2 Tahun 2012 memberikan kesempatan kepada pihak yang berhak untuk mengajukan keberatan. Apabila musyawarah tidak mencapai kesepakatan, pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap menjadi dasar pelaksanaan pemberian ganti kerugian. Dengan adanya akses ke pengadilan ini, hak-hak warga negara untuk mendapatkan keadilan dapat terjamin.

Perlindungan hak atas tanah dalam pembebasan tanah tidak hanya berkaitan dengan aspek prosedural, tetapi juga aspek substansial. Meskipun pembebasan tanah dilakukan untuk kepentingan umum, hak konstitusional warga negara atas tanah tetap harus dihormati dan dilindungi. Pasal 28H ayat 4 UUD NRI 1945 menjamin bahwa "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh

diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun." Ketentuan ini mengandung makna bahwa pengambilalihan hak milik pribadi oleh negara hanya dapat dilakukan dengan alasan yang sah, prosedur yang benar, dan dengan memberikan kompensasi yang adil.

Dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum, pengambilalihan hak atas tanah milik perseorangan dapat dibenarkan sepanjang dilakukan untuk tujuan yang benar-benar untuk kepentingan umum, mengikuti prosedur hukum yang berlaku, dan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil.⁷² Ketiga syarat ini harus dipenuhi secara kumulatif. Apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka pembebasan tanah tersebut dapat dianggap melanggar hak konstitusional warga negara dan dapat digugat di pengadilan.

Badan Pertanahan sebagai lembaga yang berwenang dalam bidang pertanahan mempunyai peran strategis dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Dalam proses pembebasan tanah di Sungai Bedera Kota Medan, Badan Pertanahan Kota Medan harus memastikan bahwa setiap tahapan pembebasan tanah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan juga harus memastikan bahwa status hak atas tanah yang akan dibebaskan sudah jelas dan pihak yang berhak telah teridentifikasi dengan benar. Dengan demikian, kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat

⁷² I. Papalia, "Konsep Musyawarah dan Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Hukum Islam", 2017, Disertasi, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, h. 234.

terjamin dan pembebasan tanah dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan sengketa atau konflik.

2. Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Kerugian

Prinsip keadilan merupakan nilai fundamental dalam sistem hukum Indonesia yang bersumber dari Pancasila, khususnya sila kedua "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab" dan sila kelima "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia". Dalam pembukaan UUD NRI 1945 juga disebutkan bahwa salah satu tujuan bernegara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Prinsip keadilan ini harus menjiwai setiap kebijakan dan tindakan pemerintah, termasuk dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Keadilan dalam pembebasan tanah terutama berkaitan dengan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang haknya dibebaskan. Ganti kerugian yang adil adalah ganti kerugian yang dapat menggantikan nilai kerugian yang dialami oleh pemilik tanah akibat pelepasan haknya. Kerugian yang dialami oleh pemilik tanah bukan hanya kerugian material berupa hilangnya tanah, bangunan, dan tanaman, tetapi juga kerugian immaterial berupa hilangnya mata pencaharian, terputusnya hubungan sosial dengan lingkungan, dan kerugian psikologis akibat harus meninggalkan tempat tinggal yang telah lama didiami.⁷³

⁷³ A. Berliani, S. Fahmi, "Pemberian Ganti Kerugian Atas Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia dalam Perspektif Keadilan", *Collegium Studiosum Journal*, Vol. 7 No. 1, 2024, h. 253-271.

UU Nomor 2 Tahun 2012 mengamanatkan bahwa ganti kerugian harus layak dan adil. Kelayakan ganti kerugian diukur berdasarkan nilai riil dari objek pengadaan tanah pada saat dilakukan penilaian. Nilai riil ini meliputi nilai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Penilaian harus dilakukan secara objektif oleh penilai yang independen dan menggunakan metode penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dengan demikian, ganti kerugian yang diberikan benar-benar mencerminkan nilai wajar dari objek yang dibebaskan.

Keadilan ganti kerugian juga berarti bahwa ganti kerugian tidak boleh terlalu rendah sehingga merugikan pemilik tanah, namun juga tidak boleh terlalu tinggi sehingga membebani keuangan negara dan merugikan kepentingan umum. Penetapan ganti kerugian harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti lokasi tanah, peruntukan tanah dalam rencana tata ruang, status tanah, luas tanah, nilai jual objek pajak, dan harga pasar yang berlaku di lokasi setempat. Semua faktor ini harus dipertimbangkan secara proporsional untuk menghasilkan nilai ganti kerugian yang adil bagi kedua belah pihak.⁷⁴

Bentuk ganti kerugian menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian pilihan bentuk

⁷⁴ A. Restyadi, "Peran Penilai Harga Tanah dalam Penentuan Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan New Yogyakarta International Airport)", 2018, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, h. 112.

ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memberikan fleksibilitas dan memungkinkan tercapainya solusi yang paling menguntungkan bagi pihak yang berhak. Ganti kerugian berupa uang memang paling mudah dilaksanakan, namun tidak selalu merupakan solusi terbaik bagi pemilik tanah, terutama apabila pemilik tanah menggantungkan hidupnya dari tanah tersebut.

Ganti kerugian berupa tanah pengganti atau pemukiman kembali lebih memberikan jaminan bagi kelangsungan hidup pemilik tanah.⁷⁵ Dengan mendapatkan tanah pengganti atau rumah baru di lokasi lain, pemilik tanah tidak kehilangan tempat tinggal atau mata pencahariannya. Namun pemberian ganti kerugian dalam bentuk ini memerlukan persiapan yang lebih matang dari pemerintah, termasuk penyediaan lahan pengganti atau perumahan yang layak huni dan aksesibel. Lokasi tanah pengganti atau pemukiman kembali juga harus memperhatikan aspek sosial ekonomi masyarakat agar mereka tidak kesulitan dalam beradaptasi dengan lingkungan baru.

Musyawarah dalam penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian merupakan wujud dari penghormatan terhadap hak dan martabat pemilik tanah. UU Nomor 2 Tahun 2012 mewajibkan dilakukannya musyawarah antara pemerintah dengan pihak yang berhak untuk mencapai kesepakatan mengenai ganti kerugian. Musyawarah dilakukan berdasarkan hasil

⁷⁵ A. Kusuma, "Ganti Rugi Tanah Sisa pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbangi Besar: Akibat Hukum dan Konflik Pertanahan", *Jurnal Cepalo*, Vol. 3 No. 1, 2019, h. 41-54.

penilaian yang telah dilakukan oleh penilai. Apabila dalam musyawarah tercapai kesepakatan, maka kesepakatan tersebut dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Namun apabila dalam musyawarah tidak tercapai kesepakatan, undang-undang memberikan mekanisme penyelesaian melalui pengadilan. Pihak yang merasa tidak puas dengan penetapan ganti kerugian dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri. Pengadilan akan memeriksa dan memutuskan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang layak dan adil. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap mengikat para pihak dan menjadi dasar pelaksanaan pemberian ganti kerugian. Mekanisme penyelesaian melalui pengadilan ini memberikan jaminan bahwa hak-hak pemilik tanah untuk mendapatkan keadilan dapat terpenuhi.

Pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memenuhi kriteria kelayakan dan keadilan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012. Ganti kerugian yang layak berarti nilai yang diberikan harus dapat menggantikan kerugian yang dialami oleh pihak yang berhak secara penuh dan nyata. Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh penilai publik yang ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012. Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian per bidang tanah yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai.

Pasal 33 UU Nomor 2 Tahun 2012 menegaskan bahwa penilaian besarnya nilai ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian.

Lebih lanjut, Pasal 34 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo. Pasal 65 PP Nomor 19 Tahun 2021 mengatur bahwa nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012. Pihak yang berhak dapat memilih salah satu atau kombinasi dari bentuk ganti kerugian tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau hasil pengajuan keberatan kepada Pengadilan Negeri, Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012

mengatur bahwa ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap pihak yang berhak yang tidak diketahui keberadaannya, objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau menjadi jaminan di bank. Mekanisme penitipan ganti kerugian ini memberikan kepastian hukum bahwa proses pengadaan tanah tetap dapat berjalan meskipun terdapat pihak yang menolak atau terdapat permasalahan hukum atas objek pengadaan tanah.

Dari perspektif Islam, pengambilan hak milik seseorang untuk kepentingan umum dikenal dengan istilah "*al-istimlak*" atau "*naz'u al-milkiyyah lil-maslahah al-'ammah*".⁷⁶ Ulama fiqh membolehkan pengambilan hak milik untuk kepentingan umum dengan syarat adanya kebutuhan yang mendesak (*al-hajah al-maassah*) dan pemberian ganti kerugian yang adil (*'iwadh 'adil*).⁷⁷ Imam Al-Qarafi dalam kitab Al-Furuq menyatakan bahwa pemerintah boleh mengambil hak milik rakyat untuk kemaslahatan umum dengan syarat memberikan ganti kerugian yang setimpal. Prinsip ini sejalan dengan kaidah fiqh "*la dharara wa la dhirara*" yang berarti tidak boleh membahayakan diri sendiri dan tidak boleh

⁷⁶ Fasal tentang Masalahah 'Ammah/ Kepentingan Umum (2)." Islam NU.or.id. Diakses 5 Mei 2025. <https://islam.nu.or.id/syariah/fasal-tentang-maslahah-amp8216ammah-kepentingan-umum-2-KssKa>

⁷⁷ Abdul Majid, „Pokok-Pokok Fiqh Muamalah Dan Hukum Kebendaan Dalam Islam“, Bandung: IAIN Sunan Gunung Djati, 1986. 36

membahayakan orang lain.⁷⁸ Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil merupakan wujud dari penghormatan terhadap hak milik yang dalam Islam termasuk salah satu dari lima hal yang wajib dilindungi (*al-dharuriyyat al-khams*) yaitu perlindungan terhadap harta (*hifzh al-mal*).

Dalam pelaksanaan pembebasan tanah di Sungai Bedera Kota Medan, prinsip keadilan dalam pemberian ganti kerugian harus benar-benar diperhatikan. Masyarakat yang tinggal di bantaran Sungai Bedera umumnya adalah masyarakat ekonomi menengah ke bawah yang menggantungkan hidupnya dari tanah atau bangunan yang mereka tempati. Pembebasan tanah tanpa ganti kerugian yang adil akan menyebabkan mereka kehilangan tempat tinggal dan mata pencaharian, sehingga justru menambah beban hidup mereka. Hal ini bertentangan dengan tujuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁷⁸ Ramadhan Rasyid, Shani. "Tujuan Mempelajari Ushul Fiqh: Memahami Dasar-Dasar Hukum Islam." Liputan6.com. Diperbarui 5 Maret 2025. <https://www.liputan6.com/feeds/read/5903601/tujuan-mempelajari-ushul-fiqh-memahami-dasar-dasar-hukum-islam>