

**ANALISIS HUKUM TERHADAP SENGKETA TANAH AKIBAT  
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM****Jona Tampubolon<sup>1</sup>, Hisar Siregar<sup>2</sup>**[<sup>1</sup>jona.tampubolon@student.uhn.ac.id](mailto:jona.tampubolon@student.uhn.ac.id), [<sup>2</sup>hisar.siregar@uhn.ac.id](mailto:hisar.siregar@uhn.ac.id)**Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan**

**Abstrak:** Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan instrumen penting dalam mendukung pembangunan nasional, namun sering menimbulkan sengketa akibat ketidakseimbangan antara kewenangan pemerintah dan hak masyarakat atas tanah. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan analisis perundang-undangan untuk menelaah penyelesaian sengketa serta pertanggungjawaban hukum pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari perspektif hukum agraria, pengadaan tanah harus menjunjung prinsip keadilan dan fungsi sosial dari kepemilikan tanah, sedangkan dari perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip – prinsip umum tata kelola yang baik, termasuk legalitas, transparansi, dan proporsionalitas. Pelanggaran hak masyarakat dapat terjadi melalui penyalahgunaan kewenangan, ketimpangan posisi tawar, penilaian ganti rugi yang tidak layak, serta pengabaian hak masyarakat adat. Pertanggungjawaban hukum pemerintah dapat diwujudkan melalui mekanisme administratif, perdata, pidana, maupun konstitusional. Harmonisasi antara hukum agraria dan hukum administrasi negara menjadi kunci untuk mewujudkan pengadaan tanah yang adil, transparan, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak.

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Sengketa Tanah, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Ganti Kerugian, Pertanggungjawaban Pemerintah.

**Abstract:** Land acquisition for public purposes is an important instrument in supporting national development, but it often gives rise to disputes due to the imbalance between government authority and community land rights. This research uses a normative approach with legislative analysis to examine dispute resolution and the government's legal accountability. The results show that from an agrarian law perspective, land acquisition must uphold the principles of justice and the social function of land rights, while from a state administrative law perspective, government authority must be exercised in accordance with general principles of good governance, including legality, transparency, and proportionality. Violations of community rights can occur through abuse of authority, unequal bargaining power, inadequate compensation assessments, and neglect of indigenous peoples' rights. Government legal accountability can be realized through administrative, civil, criminal, and constitutional mechanisms. Harmonization between agrarian law and state administrative law is key to realizing land acquisition that is fair, transparent, and ensures legal certainty for all parties.

**Keywords:** Land Acquisition, Public Interest, Land Disputes, Agrarian Law, State Administrative Law, Compensation, Government Accountability.

**PENDAHULUAN**

Pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan. Sehingga, banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat. Jumlah tanah yang tidak seimbang dengan besarnya kebutuhan masyarakat. Sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menjelaskan 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 Pasal 14 ayat (1) Bagian Kedua Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja menjelaskan Instansi yang memerlukan tanah membuat Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dengan menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun apabila pembebasan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara Pencabutan Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah beserta Benda-Benda diatasnya. Pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum ini menuntut adanya pemenuhan kebutuhan akan pengadaan tanah secara cepat.

Mekanisme diskusi yang semestinya berfungsi sebagai alat untuk menemukan solusi Bersama dalam menentukan jumlah kerugian seringkali tidak mencapai kesepakatan dan karena nya dengan alasan kepentingan umum, Oleh karena itu, pemerintah melalui lembaga pengadaan tanah dapat menentukan jumlah ganti rugi secara sepihak. Isu mengenai ganti rugi menjadi elemen yang sangat sensitif dalam proses pengadaan tanah. Negoisasi terkait bentuk serta besarnya ganti kerugian seringkali. Menjadi proses yang saling Panjang dan berlarut-larut disebabkan oleh ketidaksepakatan di antara pihak-pihak yang terlibat.

**METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif teorientasi kajiannya pada kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum dan dasar filsafah hukum yang berkaitan dengan Konsinyasi terhadap ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan jenis dan sumber bahan hukum yang diperoleh berupa bahan hukum primer, bahan sekunder dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat mulai dari undang-undang dasar dan peraturan terkait lainnya. Beberapa diantaranya sebagai berikut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 Tentang

Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk atas bahan-bahan hukum primer dan Sekunder antara lain kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, dan laporan dari media massa (Jurnal hukum, Artikel Hukum dan sebagainya). Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan kegiatan menghimpun bahan hukum primer dan sekunder secara sistematis sesuai permasalahan penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Penyelesaian Sengketa Tanah yang Timbul Akibat Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara**

#### **1. Pengantar Umum Sengketa Tanah dalam Pengadaan untuk Kepentingan Umum**

Sengketa tanah yang timbul dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan persoalan klasik dalam sistem agraria Indonesia. Konflik ini muncul karena adanya perbedaan persepsi antara pemerintah (sebagai pemegang otoritas pengadaan) dan masyarakat (pemilik tanah) mengenai ganti rugi, proses, serta keabsahan administratif pengadaan tanah. Dalam konteks pembangunan nasional, pengadaan tanah merupakan kebutuhan strategis untuk menunjang infrastruktur publik. Namun, tanpa mekanisme penyelesaian yang adil dan transparan, proses ini berpotensi menimbulkan pelanggaran hak atas tanah masyarakat yang dijamin oleh hukum agraria.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, sengketa pengadaan tanah adalah “perbedaan pendapat atau perselisihan antara pihak yang berhak dengan pihak pelaksana pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.” Sengketa ini juga dapat mencakup permasalahan administratif, seperti penetapan lokasi yang tidak sesuai

#### **2. Perspektif Hukum Agraria : Keseimbangan antara Kepentingan Umum dan Hak Individu**

Dalam perspektif hukum agraria sengketa tanah akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dianalisis berdasarkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menegaskan bahwa negara memiliki hak menguasai atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 ayat (2)), tetapi pada saat yang sama, hak perseorangan atas tanah juga dilindungi secara hukum.<sup>5</sup>

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 memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.” Dengan demikian, secara konseptual,

pengadaan tanah merupakan bentuk pencabutan Hak Atas Tanah (onteigening) yang dibenarkan hukum sepanjang memenuhi asas keadilan dan keseimbangan kepentingan. Dalam praktiknya, sering kali ganti rugi menjadi intidarisengketa. Penilaian harga tanah yang dilakukan oleh lembaga appraisal sering dianggap tidak mencerminkan nilai ril atau nilai emosional tanah masyarakat. Padahal, berdasarkan Pasal 9 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2021, bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali. Kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui para pihak. Ketika pemerintah hanya menawarkan bentuk kompensasi finansial tanpa memperhatikan nilai sosial atau historis tanah, maka konflik cenderung tidak terhindarkan.<sup>6</sup>

Dalam konteks agraria, penyelesaian sengketa seharusnya mengedepankan musyawarah untuk mufakat (Pasal 37 UUL No. 2 Tahun 2012). Prinsip ini sesuai dengan asas yang diatur dalam Pasal 6 UULPA, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan demikian, pemilik tanah tidak dapat menolak pengadaan tanah secara absolut, namun negara juga tidak boleh merampas hak individu secara sepihak tanpa kompensasi yang layak dan proses yang sah.

Pendekatan agraria menuntut agar penyelesaian sengketa tidak hanya didasarkan pada aspek legal formal, tetapi juga mempertimbangkan keadilan substantif, yaitu keseimbangan antara pembangunan nasional dan perlindungan hak warga negara. Seperti dikemukakan oleh Boedi Harsono, hukum agraria harus menjadi “alat pembaharuan masyarakat yang mengarah pada keadilan sosial dalam penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan, serta penggunaan lahan.”<sup>7</sup>

### 3. Perspektif Hukum Administrasi Negara : Legalitas dan Pengawasan terhadap Tindakan Pemerintah

Dari sudut pandang hukum administrasi negara sengketa pengadaan tanah dapat timbul karena adanya pelanggaran prosedur administratif atau penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) oleh pejabat yang melaksanakan pengadaan tanah. Hukum administrasi negara berperan mengontrol agar setiap tindakan pemerintah dalam proses pengadaan tanah tetap berada dalam koridor asas-asas umum pemerintahan yang baik (ALUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam konteks ini, tindakan pemerintah yang tidak sesuai prosedur, seperti penetapan lokasi tanpa konsultasi publik atau tidak adanya transparansi dalam penentuan harga tanah, dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sesuai dengan pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. UUL Nomor 9 Tahun 2004 jo. UUL Nomor 51 Tahun 2009, setiap warga negara yang merasa dirugikan oleh keputusan tata usaha negara berhak mengajukan gugatan ke PTUN untuk membatalkan keputusan tersebut.<sup>8</sup>

Contohnya, dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 29/G/2019/PTUN Jkt penggugat menggugat penetapan lokasi proyek pembangunan jalan tol karena tidak adanya proses konsultasi publik sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 17 UUL No. 2 Tahun 2012. Pengadilan menilai bahwa tindakan pemerintah yang mengabaikan partisipasi publik merupakan pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan dapat

membatalkan keputusan tersebut.<sup>9</sup>

Selain melalui PTULN, sengketa terkait ganti rugi dapat diajukan ke Pengadilan Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UUL No. 2 Tahun 2012. Mekanisme ini merupakan jalur litigasi apabila musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan. Jika para pihak masih tidak puas terhadap putusan pengadilan negeri, dapat diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Melalui perspektif hukum administrasi negara, penyelesaian sengketa tanah tidak hanya berkaitan dengan "siapa yang benar" secara materiil, tetapi juga apakah tindakan pemerintah sudah memenuhi prinsip legalitas, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Pemerintah tidak boleh menggunakan kewenangan secara sewenang-wenang meskipun demi pembangunan, karena tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai abuse of power yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945).<sup>10</sup>

4. Integrasi Kedua Perspektif Harmonisasi antara Hukum Agraria dan Hukum Administrasi
- Hubungan antara hukum agraria dan hukum administrasi dalam penyelesaian sengketa tanah bersifat komplementer. Hukum agraria berfokus pada substansi hak atas tanah dan keadilan sosial, sedangkan hukum administrasi negara menekankan pada prosedur dan kewenangan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Oleh karena itu, mekanisme penyelesaian sengketa yang ideal adalah integratif, yakni menggabungkan keadilan substansial (agraria) dan keadilan prosedural (administratif). Menurut Maria S.W. Sumardjono pelaksanaan pengadaan tanah harus dilakukan dengan memperhatikan tiga dimensi hukum, yaitu: (1) keabsahan prosedural, (2) perlindungan hak atas tanah, dan (3) keadilan sosial.<sup>12</sup> Jika salah satu aspek tersebut diabaikan, maka legitimasi pengadaan tanah dapat dipersoalkan dan berpotensi menimbulkan konflik hukum berkepanjangan. Dengan demikian, penyelesaian sengketa tanah akibat pengadaan tanah sangat penting kepentingan umum harus mengedepankan due process of law di mana pemerintah menjalankan kewenangannya secara transparan, masyarakat dilibatkan dalam setiap tahap, dan lembaga peradilan berfungsi sebagai kontrol akhir terhadap tindakan administratif yang menyimpang.

Dari perspektif hukum agraria penyelesaian sengketa tanah lebih beratkan pada prinsip keadilan dalam penggantian hak dan keseimbangan antara kepentingan umum dan hak individu. Sedangkan dari perspektif hukum administrasi negara penyelesaian sengketa menekankan legalitas dan kepatuhan terhadap prosedur administratif dalam pengambilan Keputusan oleh pemerintah. Harmonisasi kedua perspektif ini penting untuk mewujudkan pengadaan tanah yang berkeadilan, transparan, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak.

#### **B. Tanggung Jawab dan Kewenangan Pemerintah Dalam Melaksanakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dapat Menimbulkan Potensi Pelanggaran Hak-Hak Masyarakat, Serta Apa Bentuk Pertanggung jawaban Hukumnya**

Pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam menyediakan tanah untuk pembangunan infrastruktur, fasilitas sosial, dan kepentingan publik lainnya. Namun, pelaksanaan pengadaan tanah sering menimbulkan ketegangan antara kepentingan umum dan hak-hak individual atas tanah. Kewenangan pemerintah yang bersifat eksekutif sering kali dihadapkan pada tuduhan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat, baik secara prosedural maupun substantif.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Namun, makna “dikuasai oleh negara” tidak berarti dimiliki oleh negara, melainkan memberi wewenang untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi agar penggunaan tanah sesuai dengan kepentingan rakyat.<sup>13</sup> Dengan demikian, dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pemerintah harus tetap tunduk pada prinsip keadilan sosial, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

### **1. Dasar Hukum dan Kewenangan Pemerintah dalam Pengadaan Tanah**

Kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan infrastruktur strategis nasional.<sup>14</sup> UU ini diikuti dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya, yang menjabarkan tata cara pelaksanaan, penetapan lokasi, penilaian ganti kerugian, dan bentuk-bentuk penyelesaian sengketa.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.<sup>15</sup> Artinya, pemegang hak atas tanah tidak boleh menggunakan tanahnya hanya untuk kepentingan pribadi semata, melainkan juga harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat luas.

Namun, fungsi sosial tersebut tidak dapat dijadikan alasan bagi pemerintah untuk merampas hak milik warga tanpa prosedur dan ganti rugi yang layak. Alsas ini diatur secara tegas dalam Pasal 18 UUPA, yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk pembangunan, Hak atas tanah dapat dicabut melalui peraturan undang-undang dengan ganti kerugian yang layak dan adil.

Dengan demikian, kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah adalah kewenangan publik yang diawasi oleh hukum, bukan kewenangan absolut.

### **2. Potensi Pelanggaran Hak-Hak Masyarakat dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah**

#### **• Ketimpangan antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Individu**

Kebijakan pengadaan tanah seringkali menempatkan masyarakat dalam posisi yang lemah karena pemerintah memiliki posisi superior dalam menentukan lokasi, harga, dan proses ganti rugi.<sup>16</sup> Ketidak seimbangan posisi tawar ini berpotensi melahirkan pelanggaran hak masyarakat, terutama jika asas partisipasi dan transparansi tidak dijalankan secara sungguh-sungguh. Menurut Maria S.W. Sumardjono, potensi penyalahgunaan kewenangan terjadi karena konsep “kepentingan umum” sering dimaknai terlalu luas, tanpa tolok ukur yang jelas.<sup>17</sup> Akibatnya, pembangunan yang sebenarnya menguntungkan sektor privat dapat dibungkus sebagai proyek “kepentingan umum”.

#### **• Penyalahgunaan Kewenangan (Misuse of Authority)**

Pasal 17 ayat (2) UU 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa setiap pejabat dilarang menggunakan kewenangannya secara sewenang-wenang atau melampaui batas. Dalam praktik, pejabat pelaksana pengadaan tanah kadang melampaui kewenangannya dengan

melaikukan pemaksaan, intimidasi, atau penetapan lokasi tanpa memperhatikan keberatan masyarakat terdampak.

Contoh konkret terlihat pada beberapa kasus pengadaan tanah proyek jalan tol dan waduk, di mana masyarakat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena menilai keputusan penetapan lokasi cacat prosedur.<sup>18</sup>

- **Masalah Penilaian dan Pembayaran Ganti Kerugian**

Pasal 35 UUL 2/2012 menyebutkan bahwa besaran ganti kerugian ditentukan berdasarkan hasil penilaian dari penilai independen (appraiser). Namun, dalam praktiknya, hasil penilaian sering dianggap tidak mencerminkan nilai ekonomis dan sosial yang sebenarnya, terutama bagi masyarakat adat dan petani yang kehilangan sumber kehidupan.<sup>19</sup>

Menurut Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia (2020), banyak masyarakat yang menolak hasil appraisal karena tidak mencakup nilai emosional, budaya, dan sosial, sehingga timbul konflik berkepanjangan.<sup>20</sup>

- **Lemahnya Pengakuan terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat**

Dalam konteks masyarakat hukum adat, tanah memiliki dimensi spiritual dan kultural yang tidak dapat diukur dengan uang. Namun, hukum positif Indonesia masih belum memberikan perlindungan yang memadai terhadap hak ulayat.<sup>21</sup> Ketika tanah adat digusur untuk kepentingan proyek nasional, masyarakat adat seringkali tidak memperoleh kompensasi yang setimpal, yang menimbulkan pelanggaran terhadap hak kolektif mereka.

### **3. Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah atas Pelanggaran Hak-Hak Masyarakat**

- **Pertanggungjawaban Administratif**

Pemerintah sebagai penyelenggara administrasi publik wajib bertanggung jawab atas setiap tindakan yang menimbulkan kerugian. Pertanggungjawaban administratif diatur dalam UUL Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa keputusan atau tindakan administratif yang melanggar hukum dapat dibatalkan oleh pengadilan atau oleh instansi atasan.<sup>22</sup>

Masyarakat yang dirugikan dapat mengajukan keberatan administratif dan, jika tidak puas, dapat melanjutkan ke PTUN untuk meminta pembatalan keputusan penetapan lokasi atau penilaian ganti rugi.<sup>23</sup>

- **Pertanggungjawaban Perdata**

Pemerintah juga dapat dimintai pertanggungjawaban perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata Tentang perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad).<sup>24</sup> Jika terbukti bahwa tindakan pemerintah menimbulkan kerugian, maka korban berhak menuntut ganti rugi materiil dan immateriil.

Sebagai contoh, dalam kasus sengketa pengadaan tanah Waduk Jatigede, sejumlah warga menggugat pemerintah karena kompensasi yang tidak layak dan penilaian sepihak. Pengadilan akhirnya mengakui adanya kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian masyarakat.<sup>25</sup>

- **Pertanggungjawaban Pidana**

Jika dalam proses pengadaan tanah ditentukan unsur pidana, seperti korupsi, pemalsuan dokumen, atau penyalahgunaan wewenang, maka pejabat pemerintah dapat dikenai pertanggungjawaban pidana sesuai KUHP dan UUL Tipikor.

Menurut Lilik Mulyadi, pertanggungjawaban pidana aparat pemerintah dalam konteks administrasi publik harus dilihat dari adanya mens rea (itikad buruk) dan actus reus (perbuatan melawan hukum).<sup>26</sup> Dengan demikian, pelanggaran prosedural yang dilakukan secara sengaja untuk keuntungan pribadi dapat menjadi dasar pemidanaan.

- **Pertanggungjawaban Konstitusional dan HAM**

Pengadaan tanah yang menimbulkan pelanggaran hak atas tempat tinggal, pekerjaan, dan identitas budaya dapat dianggap melanggar hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 dan UUL No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.<sup>27</sup>

Masyarakat dapat mengajukan pengaduan ke Komnas HAM atau uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap peraturan yang dianggap melanggar hak konstitusional. Putusan MK Nomor 50/PUU-X/2012 menegaskan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak yang dijamin konstitusi dan tidak dapat dicabut tanpa dasar hukum yang sah dan ganti rugi yang adil.<sup>28</sup> Pembangunan nasional membutuhkan tanah sebagai faktor utama bagi penyediaan infrastruktur publik seperti jalan, waduk, bandara, maupun fasilitas sosial. Namun, karena

tanah bersifat terbatas dan memiliki nilai sosial, ekonomi, serta kultural yang tinggi, maka kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering kali menimbulkan ketegangan antara kepentingan negara dan hak masyarakat atas tanah.

- **Implementasi Melalui UUL No. 2 Tahun 2012**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memperjelas kewenangan pemerintah. Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”<sup>29</sup>

Proses pengadaan lahan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui tahapan:

1. Perencanaan;
2. Persiapan;
3. Pelaksanaan;
4. Penyerahan hasil;

Kewenangan ini diperkuat dengan PP No. 19 Tahun 2021 (turunan UUL Cipta Kerja), yang memberikan percepatan proses pengadaan tanah dengan mengintegrasikan kewenangan. Kewenangan ini diperkuat dengan PP No. 19 Tahun 2021 (turunan UUL Cipta Kerja), yang memberikan percepatan proses pengadaan tanah dengan mengintegrasikan kewenangan Pemerintah pusat dan daerah. Akan tetapi, kecepatan pelaksanaan ini sering mengabaikan hak prosedural masyarakat, seperti hak untuk



didengar, hak keberatan, dan hak memperoleh Pemerintah pusat dan daerah. Akan tetapi, kecepatan pelaksanaan ini sering mengabaikan hak prosedural masyarakat, seperti hak untuk didengar, hak keberatan, dan hak memperoleh informasi secara terbuka.

## **KESIMPULAN**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan instrumen penting dalam mendukung pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat. Namun, proses ini sering menimbulkan sengketa karena adanya ketidakseimbangan antara kewenangan pemerintah dan perlindungan hak masyarakat atas tanah. Dari hasil analisis, dapat disimpulkan beberapa hal pokok sebagai berikut:

Pertama, dari perspektif hukum agraria, pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi asas keadilan dan keseimbangan antara kepentingan umum dan hak individu. UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, namun pelaksanaan prinsip ini tidak boleh dijadikan justifikasi bagi negara untuk mencabut hak kepemilikan warga tanpa prosedur yang sah dan kompensasi yang adil. Penghormatan terhadap hak atas tanah menjadi bentuk konkret pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pengatur, bukan pemilik, sumber daya agraria.

Kedua, dari perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah harus dilaksanakan sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), termasuk asas legalitas, transparansi, dan proporsionalitas. Pelanggaran terhadap prosedur administratif, seperti penetapan lokasi tanpa konsultasi publik atau pengabaian hak keberatan masyarakat, dapat dikategorikan sebagai *abuse of power* dan menjadi dasar gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Ketiga, potensi pelanggaran hak masyarakat dalam pengadaan tanah dapat muncul melalui ketimpangan posisi tawar, penyalahgunaan kewenangan, penilaian ganti rugi yang tidak layak, serta pengabaian terhadap hak masyarakat adat. Kondisi ini menunjukkan perlunya pengawasan yang kuat dan akuntabilitas publik agar proses pengadaan tanah tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil secara sosial.

Keempat, pertanggungjawaban hukum pemerintah dalam kasus pelanggaran dapat diwujudkan melalui beberapa mekanisme, yakni:

1. Pertanggungjawaban administratif, berupa pembatalan keputusan atau tindakan yang melanggar hukum,
2. Pertanggungjawaban perdata, melalui tuntutan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata;
3. Pertanggungjawaban pidana, jika terdapat unsur penyalahgunaan wewenang atau tindak korupsi; serta
4. Pertanggungjawaban konstitusional dan HAM, melalui mekanisme Komnas HAM atau uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Kelima, untuk mewujudkan pengadaan tanah yang berkeadilan, diperlukan harmonisasi antara hukum agraria dan hukum administrasi negara. Hukum Agraria memberikan dasar keadilan substantif dalam perlindungan hak atas tanah sementara hukum administrasi Negara menjamin keadilan procedural dalam pelaksanaan kewenangan. Integrasi keduanya akan menciptakan system pengadaan tanah yang transparan, akuntabel, dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. (2004) Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria dan Pelaksanaannya*, (2018).

- Maria S.W. Sumardjono. Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah Di Indonesia : Dari Keputusan Presiden Sampai Undang – Undang, (Yogyakarta, 2015).*
- Lilik Mulyadi. Pertanggungjawaban Aparatur Pemerintah dalam Administrasi Publik. (Bandung: Refika Aditama, 2015).*
- Dr. H. M. Arba, S.H., M.Hum. Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. (Jakarta : Sinar Grafika, 2019).*
- Adrian Sutedi, S.H., M.H. Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.( Jakarta : Sinar Grafika, 2020).*
- Dr. Muwahid, S.H., M.Hum. Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. (Pamekasan: Duta Media 2020).*
- Effendi Perangin. Hukum Agraria Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).*
- John Salindeho. Masalah Tanah Dalam Pembangunan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).*
- Urip Santoso, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, (Jakarta: Kencana, 2019), hlm. 245.*

**Undang-Undang**

- Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo.
- Undang – Undang 51 Tahun 2009, Pasal 53.
- Putusan PTUN Jakarta Nomor 29/g/2019/PTUN JKT Tentang Sengketa Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol.
- Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah.

## A. Jurnal

Sihombing, Irene Eka. “Konsep Kebenaran Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia.”

*Jurnal Hukum Nawasena Agraria* 1, No.1, (2023).

Moh Fahmi Baharuddin, “Mekanisme Pengadaan dan Konsinyasi Ganti Rugi Tanah oleh Pemerintah Terkait dengan Pembangunan Jalan Umum”, *Jurnal Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah*, (2015).

Kunu, Andi Bustamin Daeng “Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah.” *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 6, Vol. 2, No.1, (2015).

Rini Septiani, “Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Perspektif Keadilan Sosial”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 28, No. 2, (2021).

o/8x7y5.