



Batasan Bertindak Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Eka Pratiwi¹, Diya UI Akmal²

^{1,3}Universitas Nasional, Indonesia

²Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Indonesia

Article Info

Article history:

Received: 08 Oktober 2025

Revised: 08 Oktober 2025

Accepted: 08 Oktober 2025

Keywords:

Hak Masyarakat,
Pembangunan untuk
Kepentingan Umum,
Pengadaan Tanah,
Tindakan Pemerintah,

ABSTRAK

Permasalahan pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum menjadi isu sentral yang seringkali menimbulkan gejolak sosial ditengah masyarakat. Adanya penolakan dari masyarakat untuk mengalihkan hak atas tanahnya maupun tidak terjadinya kesepakatan ganti kerugian menjadi titik tolak dari permasalahan tersebut. Hal ini menjadi dilema karena adanya dua kepentingan yang saling bersinggungan antara pemerintah dan hak milik masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pengalihan hak atas tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui batasan bertindak pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan, aturan hukum telah secara rinci menjabarkan proses pengalihan hak atas tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum. Hanya saja, pemerintah seringkali bertindak sewenang-wenang dan melakukan proses pembebasan tanah tidak berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Utamanya pemberian ganti kerugian yang seringkali tidak mencapai kata sepakat atau bahkan tidak diberikan kepada pihak yang berhak. Pemerintah juga cenderung melakukan *arbitrary power* dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Agar dapat menciptakan rasa keadilan ditengah masyarakat maka sudah seharusnya pemerintah melaksanakan pengadaan tanah dengan berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Hal ini juga sekaligus untuk memberikan kepastian hukum beserta perlindungan hukum bagi masyarakat. Selain itu, tujuan kemanfaatan dari pembangunan juga harus diarahkan untuk kemaslahatan seluruh masyarakat tanpa terkecuali.

This is an open access article under the [CC BY-NC](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) license.



Corresponding Author:

Eka Pratiwi

Universitas Nasional

Jl. Sawo Manila No.61, RT.14/RW.7, Pejaten Bar., Ps. Minggu, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12520

1. PENDAHULUAN

Perkembangan yang terjadi pada suatu negara sangat dipengaruhi oleh beragam aspek terutama dalam hal pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan dapat dilihat sebagai kemajuan bagi suatu negara. Pembangunan yang dilakukan membutuhkan lahan (tanah) yang luas terutama apabila dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan. Pembangunan dapat dilakukan oleh pemerintah maupun swasta dengan menyesuaikan kebutuhan seperti contoh pembangunan gedung, pabrik, peternakan, hingga pembangunan yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat seperti jalan umum.¹ Terkhusus pemenuhan kebutuhan atas tanah untuk pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya (UU No. 20/1961) menekankan posisi pemerintah yang lebih superior dibandingkan dengan hak perseorangan.² Hal ini disebabkan tindakan pemerintah merupakan ciri dari perbuatan hukum publik sehingga tidak memerlukan persetujuan pihak lain.³

Kebutuhan akan tanah yang luas mengakibatkan pemerintah melakukan kebijakan strategis dalam upaya memenuhi kebutuhan tersebut. Salah satu caranya adalah dengan pembebasan hak atas tanah, yang dalam pelaksanaannya tetap menjunjung tinggi Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.⁴ Hal ini agar asas keadilan tetap dapat terjaga sehingga pembangunan yang telah direncanakan dapat berjalan beriringan dengan kehidupan sosial masyarakat. Meskipun perubahan sosial dapat terus terjadi melalui pembangunan namun unsur keserasian kehidupan masyarakat harus tetap dijaga. Esensi dari pelaksanaan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga keberadaan masyarakat menjadi salah satu aspek penting agar pembangunan dapat diarahkan untuk mewujudkan tujuan dari pembangunan tersebut.⁵

Pelaksanaan pembebasan tanah tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang karena terdapat dimensi hak didalamnya. Pembebasan tanah harus dilakukan melalui proses pengalihan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak kepada pihak yang berhak (pemilik hak atas

¹ Andi Rosdianti Razak, 'Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan', *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (14 April 2013): 10–15, <https://doi.org/10.26618/ojip.v3i1.54>; Hardianto Djanggih and Salle, 'Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum', *Pandecta* 12, no. 2 (2017): 165–72.

² Lihat pasal 3 ayat (1-4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

³ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah* (Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya, 2010), hlm. 136.

⁴ Nabbilah Amir, 'Aspek Hukum Pengaturan Tata Ruang Terhadap Alih Fungsi Lahan Dalam Rangka Pembangunan Nasional', *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (7 September 2018): 120–43, <https://doi.org/10.30587/justiciabelen.v1i1.497>; R. Didi Djadjuli, 'Peran Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Daerah', *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* 5, no. 2 (2018): 8–21.

⁵ Amir, 'Aspek Hukum Pengaturan Tata Ruang Terhadap Alih Fungsi Lahan Dalam Rangka Pembangunan Nasional'.

tanah). Melalui mekanisme tersebut, tanah yang awalnya dimiliki oleh masyarakat kemudian beralih hak atas tanahnya menjadi milik (dikuasai) negara.⁶ Secara umum, pengalihan hak atas tanah untuk pembangunan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya (UU No. 20/1961), serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No. 2/2012). Pengalihan hak atas tanah ini utamanya dapat dilakukan jika terdapat kebutuhan mendesak dalam pembangunan untuk kepentingan umum.⁷

Permasalahan pengalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum masih sering terjadi dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Hal ini dikarenakan banyaknya pertentangan/ketidaksetujuan dari masyarakat untuk hak atas tanahnya dialihkan kepada negara meskipun dengan adanya pemberian ganti kerugian.⁸ Hal ini dikarenakan tanah masih dianggap memiliki peran yang sangat penting dan fundamental bagi masyarakat terutama tanah tersebut telah ditinggali secara turun temurun maupun tanah tersebut merupakan tempat untuk mencari nafkah (semisal pertanian atau perkebunan). Oleh karenanya, diperlukan upaya penanganan dari pemerintah secara sungguh-sungguh agar pelaksanaan pembebasan tanah dapat berjalan dengan baik. Meskipun demikian, tidak dibenarkan segala tindakan pemerintah yang justru melanggar hak-hak masyarakat.⁹ Seringkali

⁶ Urip Santoso, 'Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012', *Perspektif* 22, no. 1 (30 January 2017): 41–54, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v22i1.608>.

⁷ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan, "*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*". Lebih lanjut, pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya menyebutkan, "*Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepenngan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya*". Pengertian mengenai kepentingan umum tidak dijabarkan secara eksplisit dalam UUPA maupun UU No 20/1961. Penjelasan mengenai pengertian umum terdapat dalam pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan, "*Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*".

⁸ Faozi Latif and Asep Sunarko, 'Pengalihan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam', *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 8, no. 2 (20 November 2020): 287–310, <https://doi.org/10.21274/ahkam.2020.8.2.287-310>; Erica Gita Mogi, Jemmy Sondakh, and Devy K. G. Sondakh, 'Kajian Hukum Terhadap Pelaksanaan Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum', *Lex Administratum* 9, no. 8 (2021): 217–27.

⁹ Muhammad Hoiru Nail, 'Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Penentuan Ijin Lokasi, Besaran Ganti Kerugian Dan Penyelesaian Sengketa Yang Ditimbulkan', *Jurnal Rechtsens* 9, no. 2 (30 December 2020): 169–82, <https://doi.org/10.36835/rechtsens.v9i2.792>.

apabila tindakan represif digunakan dan justru mengakibatkan gesekan (permasalahan) sosial yang meluas. Hal tersebut dapat dilihat dalam permasalahan pembebasan tanah normalisasi bantaran sungai Ciliwung yang terjadi antara Pemerintah DKI Jakarta dengan warga kampung Bukit Duri, Jakarta Selatan.¹⁰ Permasalahan lainnya seperti pembebasan lahan pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik yang justru sangat merugikan masyarakat.¹¹ Masih banyak lagi contoh pembebasan lahan yang mengakibatkan permasalahan sosial. Hal ini menandakan perlunya pemahaman dan keinginan yang kuat dari pemerintah untuk melaksanakan proses pembebasan tanah secara berkeadilan dan tidak merugikan masyarakat.

Atas dasar tersebut, artikel ini akan membahas mengenai batasan bertindak pemerintah dalam pengalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui proses pengalihan hak atas tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum. Selain itu, artikel ini juga bertujuan untuk mengetahui batasan bertindak (kewenangan) yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah. Batasan bertindak sangat penting terutama untuk memberikan perlindungan terhadap hak yang dimiliki oleh masyarakat. Selain itu, batasan bertindak merupakan penegasan atas kepastian hukum yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Pemerintah sebagai pelaksana kebijakan tidak boleh sedikitpun mengabaikan batasan bertindak ini untuk menciptakan keharmonisan antara perlindungan hak masyarakat dengan pelaksanaan pembangunan yang berkeadilan.

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif menggunakan metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan metode penelitian dengan mengacu pada norma hukum yang berlaku, putusan pengadilan, norma yang berlaku di masyarakat, serta sinkronisasi setiap aturan hukum yang berlaku secara hierarki.¹² Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan Peraturan Perundang-Undangan dalam membahas mengenai batasan kewenangan pemerintah dalam pengalihan hak atas tanah untuk pembangunan nasional. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Data yang didapatkan terdiri dari bahan hukum primer (Peraturan Perundang-Undangan), Bahan Hukum Sekunder (Buku dan Jurnal Ilmiah), dan Bahan

¹⁰ Wiji Setiyani, 'Analisis Konflik Relokasi Kampung Bukit Duri Menggunakan Penahapan Konflik Dan Bawang Bombay', *Global Komunika : Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 5, no. 1 (12 May 2022): 17–28, <https://doi.org/10.33822/gk.v5i1.4102>.

¹¹ Nur Farichah, 'Konflik Antaraktor Dalam Pembebasan Lahan Pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik', *Jurnal Politik Muda* 5, no. 2 (2016): 223–32.

¹² Soerjono Soekanto and Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 115.

Hukum Tersier (Internet).¹³ Data yang telah didapatkan kemudian dianalisis menggunakan analisis data kualitatif dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman serta menggambarkan permasalahan secara deskriptif.¹⁴

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah diarahkan sebagai suatu proses yang berdimensi kepentingan umum (masyarakat). Istilah kepentingan umum mencakup definisi yang luas karena melingkupi juga tuntutan akan kebutuhan masyarakat secara individual maupun komunal. Pada prosesnya, konsep kepentingan umum memiliki pemaknaan yang sangat penting terutama dalam pengadaan tanah untuk pembangunan.¹⁵ Pengadaan tanah dilakukan melalui pengalihan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat kepada pemerintah dengan tujuan untuk pelaksanaan pembangunan. Pada pelaksanaannya tidak serta merta dapat selalu dilakukan dengan lancar karena adanya dampak yang sangat besar bagi masyarakat yang dialihkan hak atas tanahnya. Permasalahan yang sering terjadi adalah adanya penolakan dari sebagian masyarakat untuk melakukan pengalihan hak atas tanah maupun adanya ketidaksepakatan nilai besaran ganti rugi.¹⁶ Hal tersebut mengakibatkan pengadaan tanah seringkali terhambat dan memakan waktu yang lebih lama dari perencanaan.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan pada tahapan yang diatur dalam UU No. 2/2012. Terdapat 4 (empat) tahapan yang wajib dilakukan pemerintah dalam menunjang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.¹⁷ Tahapan pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan perencanaan yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan sebagaimana yang tercantum didalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, serta rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.¹⁸ Perencanaan pembangunan sedikitnya memuat 9 (sembilan) hal utama yaitu, maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional serta

¹³ Soekanto and Mamuji, hlm. 33-37.

¹⁴ Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 167.

¹⁵ Wiwik Harjanti, 'Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Di Indonesia', *Risalah Hukum* 7, no. 1 (2011): 92-101.

¹⁶ Harjanti.

¹⁷ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁸ Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

daerah, letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, perkiraan nilai tanah, serta rencana penganggaran.¹⁹

Setelah tahapan perencanaan dilakukan maka pemerintah melalui instansi yang memerlukan tanah melakukan tahapan persiapan. Tahapan persiapan yang dilakukan diantaranya, pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan konsultasi publik rencana pembangunan.²⁰ Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.²¹ Pemberitahuan tersebut dilakukan dalam bentuk sosialisasi, tatap muka, surat pemberitahuan, melalui media cetak, atau media elektronik.²² Tahapan persiapan selanjutnya yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah pendataan awal lokasi yang meliputi pengumpulan data pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian beserta objek tanah yang dialihkan hak miliknya. Persiapan ini dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah dilakukannya pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat.²³ Tahapan perencanaan terakhir yaitu konsultasi publik sebagai upaya untuk mendapatkan kesepakatan lokasi perencanaan pembangunan dari pihak yang berhak serta masyarakat yang terdampak.²⁴

Tahapan terakhir yang dilakukan pada proses pengadaan tanah adalah tahapan pelaksanaan. Pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan UU No. 2/2012 terbagi menjadi 4 (empat) tahapan. Pertama, dilakukannya inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.²⁵ Pada tahapan ini dilakukan pengukuran dan pemetaan bidang perbidang tanah serta pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pelaksanaannya diberikan batasan maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja. Kedua, dilakukannya penilaian ganti kerugian. Pada tahapan ini, lembaga pertanahan melakukan penetapan penilaian dan mengumumkan nilai untuk melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah.²⁶ Penilaian terhadap objek pengadaan tanah dilakukan per

¹⁹ Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁰ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²¹ Lihat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²² Edi Rohaedi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro, 'Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum', *Pakuan Law Review* 5, no. 1 (2019): 198–220.

²³ Lihat pasal 18 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁴ Lihat pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁵ Pasal 28 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁶ Pasal 31 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

bidang tanah yang melingkupi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lainnya yang dapat dinilai.²⁷

Setelah proses penilaian objek pengadaan tanah dilakukan maka tahapan selanjutnya adalah dilakukannya musyawarah penetapan ganti kerugian. Musyawarah dilakukan dengan pihak yang berhak dan menjadi dasar pemberian ganti kerugian yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.²⁸ Setelah musyawarah dilakukan dan mencapai kesepakatan maka tahapan terakhir yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam pengadaan tanah adalah pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah yang diberikan langsung kepada pihak yang berhak.²⁹ Ganti kerugian yang diberikan dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lainnya yang disetujui oleh kedua belah pihak.³⁰ Saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak memiliki kewajiban untuk melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan/kepemilikan objek pengadaan tanah kepada pemerintah (instansi yang memerlukan tanah).³¹ Setelah pemberian ganti kerugian telah diserahkan kepada pihak yang berhak dan/atau telah dititipkan di pengadilan negeri maka lembaga pertanahan akan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah. Dengan dilakukannya penyerahan ini maka instansi yang memerlukan tanah dapat melaksanakan kegiatan pembangunan sebagaimana yang telah direncanakan.³²

Permasalahan Pengadaan Tanah dalam Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Permasalahan terhambatnya proses pengadaan tanah seperti yang terjadi dalam pelaksanaan normalisasi bantaran sungai Ciliwung yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta di kampung Bukit Duri, Jakarta Selatan.³³ Pembebasan tanah yang direncanakan dilakukan selama kurang lebih 3 (tiga) tahun tidak terlaksana hingga berakhirnya masa berlaku dasar hukum pelaksanaan normalisasi tersebut.³⁴ Apabila ditelaah lebih lanjut, pemerintah DKI Jakarta telah berusaha melakukan proses

²⁷ Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁸ Pasal 37 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁹ Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

³⁰ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

³¹ Pasal 41 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

³² Pasal 48 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

³³ Setiyani, 'Analisis Konflik Relokasi Kampung Bukit Duri Menggunakan Penahapan Konflik Dan Bawang Bombay'.

³⁴ Dasar hukum yang digunakan oleh Pemerintah DKI Jakarta yaitu Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 163 Tahun 2012 tentang Penguasaan Perencanaan/Peruntukan Bidang Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Rencana Trace Kali Ciliwung dari Pintu Air Manggarai-kampung Melayu. Jangka waktu awal yang ditetapkan dalam pelaksanaan normalisasi sungai Ciliwung adalah 2 (dua)

sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 2/2012 sedari perencanaan hingga pelaksanaan pengadaan tanah. Hanya saja pada tahapan pengadaan objek tanah, pemerintah DKI Jakarta melewati proses penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, dan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak.³⁵ Pemerintah DKI Jakarta dengan sewenang-wenang melakukan pengusuran secara paksa kepada objek yang berdiri diatas tanah hak milik masyarakat kampung Bukit Duri. Hal ini menunjukkan adanya arbitrary power yang dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta dan merenggut hak masyarakat.

Pembebasan lahan dalam proyek pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik juga memiliki permasalahan dalam proses penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, serta pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak.³⁶ Masyarakat yang awalnya mendukung adanya pembangunan pelabuhan tersebut justru berbalik menentang pembangunan karena merasa sangat dirugikan. Tindakan kesewenang-wenangan pemerintah mencederai rasa keadilan bagi pemilik hak atas tanah maupun individu masyarakat yang terdampak pembangunan. Padahal perencanaan pembangunan pelabuhan tersebut telah dilakukan sejak tahun 1990-an. Konflik yang terus berlarut mengakibatkan harga tanah yang terus naik dan dimanfaatkan oleh makelar tanah untuk keuntungan pribadi.³⁷ Pada akhirnya yang dirugikan adalah masyarakat karena prinsip keadilan dan perlindungan hak tidak dilaksanakan dalam pembebasan tanah yang dilakukan.

Pada kedua permasalahan tersebut, tindakan pemerintah memiliki peran yang sangat vital atas terjadinya pelanggaran hak yang dimiliki oleh masyarakat. Tindakan pemerintah merupakan bentuk perbuatan yang dilakukan oleh alat kelengkapan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan.³⁸ Setidaknya terdapat 4 (empat) unsur dari tindakan pemerintah.³⁹ Pertama, perbuatan dilakukan oleh pemerintah sebagai penguasa maupun alat kelengkapan pemerintahan. Kedua, perbuatannya merupakan bentuk dari pelaksanaan fungsi pemerintahan. Ketiga, perbuatan ditujukan sebagai sarana yang menyebabkan akibat hukum. Keempat, perbuatan yang dilakukan ditujukan sebagai

tahun. Dikarenakan dalam rentang waktu tersebut pelaksanaannya belum selesai, kemudian dikeluarkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 2181 Tahun 2014 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pelaksanaan Pembangunan Trace Kali Ciliwung Dari Pintu Air Manggarai Sampai Dengan Kampung Melayu, yang menambah batas waktu selama 1 (satu) tahun. Meskipun demikian, hingga berakhirnya masa berlaku aturan tersebut, pemerintah DKI Jakarta masih belum dapat menyelesaikan pembebasan tanah sebagaimana direncanakan.

³⁵ Vera W. S. Soemarwi, 'Melegitimasi Tindakan Negara Berdasarkan Kekuasaan (Machstaat)', *Jurnal Yudisial* 12, no. 2 (24 September 2019): 141–58, <https://doi.org/10.29123/jy.v12i2.294>.

³⁶ Farichah, 'Konflik Antaraktor Dalam Pembebasan Lahan Pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik'.

³⁷ Farichah.

³⁸ Herman Herman, 'Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara', *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 1, no. 1 (6 February 2015): 43–54, <https://doi.org/10.23887/jkh.v1i1.5012>.

³⁹ Darda Syahril, *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012). Lihat juga dalam Herman, 'Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara'.

upaya melaksanakan kepentingan negara dan masyarakat. Secara empirik, pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan bentuk tindakan pemerintah dalam mewujudkan kepentingan negara dan masyarakat. Pada pelaksanaannya melingkupi keempat unsur sebagaimana telah disebutkan karena telah memenuhi kriteria seperti dilakukan oleh pemerintah, merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan, mengakibatkan akibat hukum, serta bertujuan untuk kepentingan negara dan masyarakat. Hanya saja, pada permasalahan pembebasan tanah normalisasi bantaran sungai Ciliwung dan pembangunan pelabuhan internasional Gresik justru mencederai hak masyarakat. Selain itu, tindakan pemerintah juga justru melanggar aturan hukum sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Peraturan Perundang-Undangan.

Pada pelaksanaan negara hukum Indonesia harus menerapkan dan menjunjung tinggi hukum sebagai landasan bertindak. Kesewenang-wenangan pemerintah merupakan bentuk pelanggaran atas hukum itu sendiri. Hal ini dikarenakan esensi dasar pembentukan hukum juga sebagai batasan bertindak dari pemerintah. Apabila dipahami berdasarkan konsep *legal ideals*⁴⁰ maka pemerintah sebagai pelaksana hukum harus berjalan selaras dengan aturan hukum itu sendiri. Kepastian hukum harus ditujukan sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat. Apabila kesewenang-wenangan pemerintah tetap terjadi maka hukum seakan menjadi objek kosong yang tidak memiliki arti. Hukum yang dibentuk dengan baik terutama memberikan manfaat bagi masyarakat harus diiringi juga dengan pelaksanaan dan penegakan hukum yang baik.⁴¹ Hal tersebut menjadi satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain untuk mencapai nilai kemanfaatan bagi masyarakat. Aspek kemanfaatan pada pembangunan untuk kepentingan umum tidak hanya melihat kaca mata besar dari tujuan pembangunan tersebut. Disisi lain juga terdapat hak masyarakat yang terdampak dari adanya pembangunan. Oleh karenanya, kemanfaatan juga harus dirasakan oleh masyarakat yang tanahnya dialihkan hak milik melalui pengadaan tanah. Garis besar dari kemanfaatan harus ditujukan untuk mencapai kebahagiaan bagi semua pihak terutama melalui perlindungan hukum dan pelaksanaan kebijakan yang berkeadilan bagi masyarakat.⁴²

4. KESIMPULAN

Pada dasarnya, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus melewati proses sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini dikarenakan hukum merupakan landasan dasar bagi setiap tindakan dalam kehidupan negara hukum Indonesia. Pada pelaksanaan pengadaan tanah, pemerintah harus mengupayakan langkah-langkah terbaik dalam memenuhi hak masyarakat. Hal ini harus melalui pendekatan persuasif yang *win-win solution* bagi masyarakat maupun pemerintah. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui musyawarah penetapan ganti

⁴⁰ Diya Ul Akmal, 'Legal Ideals: A Primary Objective of Law Is to Benefit Society', *Academia Letters*, no. 5037 (8 April 2022): 1–4, <https://doi.org/10.20935/AL5037>; Diya Ul Akmal and Fauzziyyah Azhar Ramadhan, 'Legal Ideals: Lawmaking and Law Enforcement Primarily Based on Community Social Life in Indonesia', *Precedente Revista Jurídica* 23 (24 November 2023): 129–62, <https://doi.org/10.18046/prec.v23.6008>.

⁴¹ Akmal and Ramadhan, 'Legal Ideals: Lawmaking and Law Enforcement Primarily Based on Community Social Life in Indonesia'.

⁴² Akmal and Ramadhan.

kerugian dengan pihak yang berhak atas objek tanah. Apabila tidak terjadinya kesepakatan maka pemerintah harus melakukan langkah selanjutnya dengan tetap berpedoman pada aturan hukum yang berlaku. Segala bentuk kesewenang-wenangan pemerintah tidak dapat dibenarkan dengan alasan apapun. Hal ini dikarenakan aspek kepastian hukum beserta perlindungan hukum harus dapat dijaga dan dijalankan. Jangan sampai perasaan akan ketidakadilan terus menerus dirasakan oleh masyarakat karena akan berakhir dengan permasalahan sosial yang lebih besar.

Pada pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diharapkan terciptanya sinergi antara pemerintah dengan masyarakat agar tujuan utama dari pembangunan tersebut dapat diwujudkan. Pembangunan infrastruktur sangat diharapkan dapat beriringan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, setiap pihak harus berusaha menekan kepentingan pribadi yang justru merugikan pihak lainnya. Hal ini terutama diarahkan bagi pemerintah karena kekuasaan yang dimiliki cenderung sangat mudah merugikan hak masyarakat. Pada pengadaan tanah, pemerintah harus secara terbuka dan transparan memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak agar aspek keadilan dapat terpenuhi. Permasalahan ganti kerugian seringkali tidak terlalu diperhatikan secara cermat padahal hal tersebut yang seringkali menjadi cikal bakal timbulnya konflik yang berkepanjangan dalam proses pengadaan tanah. Selain itu, pemerintah juga harus mengupayakan agar pembangunan diarahkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penyesuaian antara pembangunan dengan kebutuhan dilakukan agar nantinya memberikan kemanfaatan yang luas bagi masyarakat itu sendiri dan diharapkan menciptakan peningkatan kesejahteraan pada akhir proses pembangunan yang dilaksanakan.

REFERENSI

- Akmal, Diya Ul. 'Legal Ideals: A Primary Objective of Law Is to Benefit Society'. *Academia Letters*, no. 5037 (2022): 1–4. <https://doi.org/10.20935/AL5037>.
- Akmal, Diya Ul, and Fauzziyyah Azhar Ramadhan. 'Legal Ideals: Lawmaking and Law Enforcement Primarily Based on Community Social Life in Indonesia'. *Precedente Revista Jurídica* 23 (24 November 2023): 129–62. <https://doi.org/10.18046/prec.v23.6008>.
- Amir, Nabbilah. 'Aspek Hukum Pengaturan Tata Ruang Terhadap Alih Fungsi Lahan Dalam Rangka Pembangunan Nasional'. *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (7 September 2018): 120–43. <https://doi.org/10.30587/justiciabelen.v1i1.497>.
- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Crewe, Emma, and Elizabeth Harrison. 'An Intellectual Heritage of Development'. In *Whose Development? An Ethnography of Aid*, 25–48. London and New Yorks: Zed Books, 1998. https://ipidumn.pbworks.com/f/Crewe_IntellectualHeritageOfDevelopment.pdf.

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (2012).
- . Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya (1961).
- . Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (1960).
- Djadjuli, R. Didi. 'Peran Pemerintah Dalam Pembangunan Ekonomi Daerah'. *Dinamika : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara* 5, no. 2 (2018): 8–21.
- Djanggih, Hardianto, and Salle. 'Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum'. *Pandecta* 12, no. 2 (2017): 165–72.
- Erfa, Riswan. 'Digitalisasi Administrasi Pertanahan Untuk Mewujudkan Percepatan Pembangunan Nasional Perspektif Kebijakan Hukum (Legal Policy)'. *Jurnal Pertanahan* 10, no. 1 (28 May 2021): 39–59. <https://doi.org/10.53686/jp.v10i1.31>.
- Farichah, Nur. 'Konflik Antaraktor Dalam Pembebasan Lahan Pembangunan Pelabuhan Internasional Gresik'. *Jurnal Politik Muda* 5, no. 2 (2016): 223–32.
- Hadiutomo, Kusno. *Perencanaan Pembangunan Terintegrasi Dan Terdesentralisasi: Perspektif Reposisi Perencanaan Pembangunan Pertanian*. Sleman: Deepublish, 2021.
- Harjanti, Wiwik. 'Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Di Indonesia'. *Risalah Hukum* 7, no. 1 (2011): 92–101.
- Hartanto, Wenda. 'Kewenangan Pengelolaan Tanah Dan Kepariwisata Oleh Pemerintah Untuk Mencapai Cita Negara'. *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 87–100.
- Herman, Herman. 'Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara'. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 1, no. 1 (6 February 2015): 43–54. <https://doi.org/10.23887/jkh.v1i1.5012>.
- Hoiru Nail, Muhammad. 'Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Penentuan Ijin Lokasi, Besaran Ganti Kerugian Dan Penyelesaian Sengketa Yang Ditimbulkan'. *Jurnal Rechtsens* 9, no. 2 (2020): 169–82. <https://doi.org/10.36835/rechtsens.v9i2.792>.
- Latif, Faozi, and Asep Sunarko. 'Peralihan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam'. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 8, no. 2 (20 November 2020): 287–310. <https://doi.org/10.21274/ahkam.2020.8.2.287-310>.
- Mogi, Erica Gita, Jemmy Sondakh, and Devy K. G. Sondakh. 'Kajian Hukum Terhadap Pelaksanaan Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum'. *Lex Administratum* 9, no. 8 (2021): 217–27.
- Razak, Andi Rosdianti. 'Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan'. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (14 April 2013): 10–15. <https://doi.org/10.26618/ojip.v3i1.54>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).

- Riyadi, and Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Rohaedi, Edi, Isep H. Insan, and Nadia Zumaro. 'Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum'. *Pakuan Law Review* 5, no. 1 (2019): 198–220.
- Santoso, Urip. 'Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012'. *Perspektif* 22, no. 1 (30 January 2017): 41–54. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v22i1.608>.
- Sen, Amartya. 'The Concept of Development'. In *Handbook of Development Economics Volume 1*, edited by Hollis Chenery and T.N. Srinivasan, 9–26. North-Holland: Elsevier Science Publishers B.V, 1988. [https://doi.org/10.1016/S1573-4471\(88\)01004-6](https://doi.org/10.1016/S1573-4471(88)01004-6).
- Setiyani, Wiji. 'Analisis Konflik Relokasi Kampung Bukit Duri Menggunakan Penahapan Konflik Dan Bawang Bombay'. *Global Komunika : Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 5, no. 1 (12 May 2022): 17–28. <https://doi.org/10.33822/gk.v5i1.4102>.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Soemarwi, Vera W. S. 'Melegitimasi Tindakan Negara Berdasarkan Kekuasaan (Machstaat)'. *Jurnal Yudisial* 12, no. 2 (24 September 2019): 141–58. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i2.294>.
- Subandi. *Ekonomi Pembangunan*. Bandung: Alfabeta, 2011.
- Supriyadi. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*. Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya, 2010.
- Syahrial, Darda. *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012.
- Syarofi, Ahmad Muhtar. 'Kontribusi Hukum Terhadap Perkembangan Perekonomian Nasional Indonesia'. *Iqtishodia: Jurnal Ekonomi Syariah* 1, no. 2 (2016): 57–80.
- Wirawan, Ricky, Mardiyono, and Ratih Nurpratiwi. 'Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah'. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 4, no. 2 (2015): 301–12.
- Yusrie, Chaira Saidah, Siti Aminah, Iim Wasliman, and R Supyan Sauri. 'Kebijakan Publik Dan Kinerja Birokrasi Pendidikan Dalam Kompleksitas Perkembangan'. *Jurnal Dirosah Islamiyah* 3, no. 1 (2021): 126–43. <https://doi.org/10.47467/jdi.v3i2.342>.