

# **Polemik Fungsi Sosial Tanah dan Hak Menguasai Negara Pasca UU Nomor 12 Tahun 2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012**

## ***Polemic of Land Social Function and State Control Rights Post Law Number 12 Year 2012 and Constitutional Court Decision Number 50/PUU-X/2012***

**King Faisal Sulaiman**

Fakultas Hukum Univeristas Muhammadiyah Yogyakarta  
Jl. Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul  
E-mail: king\_faisal@umy.ac.id

Naskah diterima: 07-07-2020 revisi: 19-08-2020 disetujui: 22-02-2021

### **Abstrak**

Riset ini mengkaji pertama, aspek pembentukan UU No.2/2012. Kedua, tafsir makna pembangunan untuk kepentingan umum. Ketiga, proses ganti kerugian pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan. Terakhir, polemik putusan MK No. 50/PUU-X/2012. Temuan riset menunjukkan, aspek prosedural pembentukan UU No. 2/2012, belum sesuai kaidah pembentukan peraturan perundangan yang berlaku. Begitu pula, konsepsi makna kepentingan umum dan proses ganti rugi atas tanah masih jauh dari spirit UUPA Jo Pasal 33 UUD 1945. Pasca putusan MK, perlu *legislatif review* UU No. 2/2012, untuk mendekonstruksi makna “fungsi sosial tanah” agar sesuai falsafah Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA. DPR harus segera menyelesaikan RUU Pembaruan dan Penataan Struktur Agraria, RUU Penyelesaian Konflik Agraria, dan RUU Pengelolaan Sumber daya Alam, sebagai amanat Tap MPR No. IX/2001 Jo Tap MPR No. V/2003. Pembangunan untuk kepentingan

umum, harus diletakkan dalam spirit fungsi sosial tanah dan reformasi agraria demi mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

**Kata kunci** : Fungsi Sosial Tanah, Hak Menguasai Negara, UU Nomor 2/ 2012, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012

### **Abstract**

*This study examines, Firstly, aspects of the formation of Law Num. 2/2012. Secondly, interpretation of the meaning of development in the public interest. Thirdly, the compensation process for the release of land rights for development. Finally, polemic of MK's Decision Num. 50/PUU-X/2012. The findings show, procedural aspects of the formation of Law Num. 2/2012, is not in accordance with the rules for the formation of applicable laws. Likewise, the meaning conception of the public interest and the process of compensation for land is still far from the spirit of the Law Num. 5 of 1960 (UUPA) Jo Article 33 of the 1945 Constitution. The Post of MK's Decision Num. 50/PUU-X/2012, there needs to be a legislative review of Law Num. 2/2012, to deconstruct the meaning of "social function of the land" to conform to the philosophy of Article 33 of the 1945 Constitution and the Law Num. 5 of 1960 (UUPA). The Parliament must immediately complete the Agrarian Structure Renewal and Arrangement Bill, the Agrarian Conflict Resolution Bill, and the Natural Resource Management Bill, as mandated by MPR Decree Num. IX/2001 Jo Tap MPR Num. V/2003. Development in the public interest, must be placed in the spirit of social and agrarian reform in order to achieve maximum prosperity for the people.*

**Keywords:** *Social Function of Land, State Control Rights, Law Num. 2 of 2012, Constitutional Court Decision Number 50/PUU-X/2012*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kehadiran UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum masih menimbulkan ketidakadilan agraria jika dikaitkan dengan konstruksi makna "fungsi sosial tanah" yang dijamin Pasal 6, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA No.5/1960). Secara filosofis, konsepsi fungsi sosial atas tanah diperuntukkan sebagai prinsip dasar dalam melakukan setiap pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah.<sup>1</sup> Penafsiran "Hak Menguasai Negara (HMN)" dan fungsi sosial atas tanah, mulai berusaha diseimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan mempertegas makna HMN, tanah perseorangan dan tanah komunal dalam posisi yang lebih seimbang. Melalui putusan MK No. 50/PUU-X/

<sup>1</sup> Pasal 6 UUPA tegas mengatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

2012, HMN tidak lagi dipandang sebagai hak superior yang merupakan sumber dari segala hak atas tanah yang ada di Indonesia. Pertimbangan Mahkamah tersebut, muncul di saat nuansa politik kebangsaan tidak lagi sentralistik, melainkan telah terdesentralisasi dan juga kental dengan semangat pluralisme.<sup>2</sup> Terlepas dari pro-kontra, esensi Putusan MK No. 50/PUU-X/ 2012<sup>3</sup> masih dapat dikaji lebih jauh dikarenakan, masih jauh dari spirit reformasi agraria sebagai amanat Pasal 33 UUD 1945, UUPA 1960, dan Undang-Undang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.<sup>4</sup> UUPA diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang merupakan kenyataan hukum dalam menjelaskan tujuan dari tanah sebagai *social asset* dan *capital asset*. Ketentuan Pasal-Pasal yang termuat dalam UUPA merupakan perwujudan dari sila-sila dalam Pancasila.<sup>5</sup>

Oleh karena itu, fungsi sosial tanah<sup>6</sup> dalam UUPA merupakan salah satu dari 3 (tiga) kewajiban dalam yang dibebankan pada setiap pemegang hak atas tanah. Kewajiban dimaksud mencakup : pertama, kewajiban menjalankan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6); Yang kedua, kewajiban memelihara tanah dan memanfaatkan secara baik (Pasal 52 ayat (1)). Ketiga, kewajiban untuk mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian (Pasal 10).<sup>7</sup> Jika dikaji, makna “fungsi sosial hak atas tanah”, ternyata belum ditemukan dalam pertimbangan hukum Putusan MK *a quo*. Terlebih, dikaitkan dengan tanggung jawab negara untuk mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Mahkamah hanya menguatkan

<sup>2</sup> Sebagaimana hasil riset terkait kajian Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 Jo No. 50/PUU-X/ 2012 *juncto* No. 3/PUU-VIII/2010), Tim Riset dari Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Desember 2014.h.36.

<sup>3</sup> Substansi Putusan MK No. 50/PUU-X/ 2012 terkait permohonan JR oleh NGO/LSM antara lain; SPI, IHCS, KPA, Bina Desa, KIARA, Solidaritas Perempuan, Walhi pada 14 Februari 2013 silam.

<sup>4</sup> Hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi diri sendiri dan keluarganya, termasuk hak untuk memperoleh pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup secara terus-menerus”. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan tentang “pengakuan terhadap hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, dan untuk mendukung hak itu negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk meningkatkan cara-cara produksi, konsumsi dan distribusi pangan sehingga mencapai perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien”. Periksa Pasal 11 UU No. 11/2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights atau Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang berlaku hingga sekarang.

<sup>5</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Kompas, Jakarta, 2007, h. 4.

<sup>6</sup> Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripadanya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. Lebih jelas, periksa Penjelasan Umum UUPA, Huruf A, II Angka (4).

<sup>7</sup> Oloan Sitorus, Sierrad, Zaki, *Hukum Agraria Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, h.79.

makna “Hak Menguasai Negara (HMN) yang lebih menunjukkan superioritas negara ketimbang mempertegas fungsi sosial tanah dibalik HMN yang dimiliki negara.

Semestinya, pemaknaan hak menguasai negara atas tanah, dibatasi oleh “fungsi sosial tanah” dan amanat konstitusi untuk mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat. HMN harus diletakkan pada dimensi filosofis, yang tidak hanya memberikan kesempatan yang sama bagi setiap individu untuk menguasai tanah. HMN juga harus memastikan bahwa, setiap individu yang berada dalam posisi yang tidak menguntungkan, memperoleh perlakuan yang berbeda dengan individu yang kedudukan sosial dan ekonominya lebih baik. Petani penggarap, orang miskin yang tidak memiliki tanah, dan masyarakat hukum adat adalah beberapa contoh, kelompok masyarakat yang perlu memperoleh perhatian dan perlakuan khusus oleh negara. Negara harus menjamin hak-hak mereka atas tanah dan posisi tawar yang relatif seimbang dengan para pemilik modal dan penguasa<sup>8</sup>.

Bentuk interpretasi yang menyimpang dari falsafah, semangat dan prinsip dasar UUPA, akan berimplikasi pada timbulnya konflik dan sengketa agraria yang seringkali melibatkan aparatur negara, swasta, dan rakyat pemilik hak atas tanah. Konflik agraria yang terjadi tidak jarang juga menyangkut pelanggaran Hak Asasi Manusia. Sebut saja, kasus di akhir tahun 2011 misalnya, kasus Mesuji (Kecamatan Mesuji Timur, Kabupaten Mesuji, Lampung), kasus Sungai Sodong (Kecamatan Mesuji, Kabupaten Agam Komering Ilir, Sumatera Selatan), dan kasus PT Sumber Mineral Nusantara di Kecamatan Sape, Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat. Kasus-kasus tersebut, menjadi indikator kompleksnya konflik dan sengketa agraria yang terjadi selama ini.

Reformasi agraria telah menjadi program prioritas pemerintah Jokowi jilid pertama. Hal ini terbaca dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 Jo Peraturan Presiden No. 45/2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2017. Terakhir, keluarnya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Akan tetapi secara empirik, konflik dan sengketa agraria masih terus terjadi hingga sekarang. Sekedar perbandingan, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, pada tahun 2018, terdapat sebanyak 410 konflik agraria yang tersebar di segala sektor pembangunan. Secara akumulatif, selama empat tahun pemerintahan Joko Widodo dan M Jusuf Kalla, telah terjadi sedikitnya 1.769 konflik agraria. Khusus konflik di sektor properti,

<sup>8</sup> Bandingkan hasil riset, *Pemaknaan Hak.....*lo.cit.

dikarenakan gencarnya pengembangan kawasan industri properti dan *real estate* yang membutuhkan tanah dalam skala besar.<sup>9</sup>

Riset ini berpijak pada asumsi bahwa, kelompok marginal seperti kaum petani, nelayan, buruh, dan kaum miskin kota pada umumnya memiliki akses keadilan yang terbatas atas tanah dan dalam menikmati hasil-hasil pembangunan. Kelompok ini, seringkali menjadi korban pembangunan dan dipaksa melepaskan hak-hak atas tanahnya untuk kepentingan pemodal melalui tangan-tangan penguasa. Atas nama pembangunan demi “kepentingan umum”, besaran kompensasi ganti rugi yang diberikan oleh negara-pun, cenderung sepihak. Pemerintah cukup menitipkan kepada pengadilan apabila tidak tercapai kesepakatan dengan rakyat pemilik tanah. Setiap pembentukan Undang-Undang tidak mungkin lahir dalam keadaan netral dan tertutup. Tarik menarik dan pergulatan kepentingan politik akan senantiasa mewarnai karakteristik setiap produk legislasi termasuk UU terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## **B. Perumusan Masalah**

Adapun permasalahan dalam penelitian ini, *pertama*: apakah pembentukan UU No. 2 Tahun 2012 telah sesuai prosedur yang tepat? *Kedua*, bagaimanakah ambivalensi makna kepentingan umum untuk pembangunan? *Ketiga*, bagaimanakah dilema proses ganti kerugian pelepasan hak atas tanah? dan *keempat*, apa yang menjadi polemik Putusan MK No. 50/PUU-X/ 2012?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*)<sup>10</sup> yang dilakukan dengan cara meneliti data pustaka yakni asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, dan perbandingan hukum<sup>11</sup>. Sumber data yang diperoleh dari data sekunder yang bersumber dari studi kepustakaan. Data sekunder merupakan berdasarkan hasil studi pustaka atau dokumentasi hukum, dimana dapat dibagi menjadi bahan hukum primer yang bersifat mengikat, bahan sekunder untuk membantu menganalisa dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer serta bahan hukum tersier untuk memberikan penjelasan secara detail bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Teknik

<sup>9</sup> Artikel, “Selama 2018, Konflik Agraria Paling Banyak di Sektor Perkebunan”, <https://katadata.co.id/berita/2019/01/03/selama-2018-konflik-agraria-paling-banyak-di-sektor-perkebunan>, diakses penulis pada 2 Agustus 2019.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI-Press, Jakarta, 1984, h.51. Bandingkan dengan perspektif Morris L. Cohen mengenai riset normatif dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, h.29.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Lo, Cit.*, Lihat pula Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, h.29 dan Bahder Johan, *Metode Penelitian.....op.cit.*, h.84.

pengumpulan data berdasarkan studi dokumen atau studi kepustakaannya itu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data berdasarkan hasil penelusuran studi dokumentasi hukum atau sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, dokumen-dokumen hukum, risalah-rasalah hukum, naskah akademik, surat kabar, majalah, dan data yang berasal dari internet serta tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

Teknik analisis data bersifat deskriptif-kualitatif, yang meliputi tiga aspek tahapan yakni mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan relevansi data sesuai dengan basis teoritis dan permasalahan yang dikaji.<sup>12</sup> Untuk menjaga konsistensi dalam struktur analisis data tersebut, maka proses berpikir yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deduktif. Metode deduktif pada hakikatnya merupakan suatu proses berpikir yang dimulai dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang khusus (spesifik) dengan menggunakan logika yang dapat diterima. Ketepatan pemahaman (*subtilitas itellegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) adalah sangat relevan bagi hukum.<sup>13</sup>

## PEMBAHASAN

### A. Ambivalensi UU No. 2 Tahun 2012

#### 1. Cacat Prosedural Normatif

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan berkehidupan. Tanah sebagai *capital asset*, menempatkan fungsi tanah sebagai faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda atau komoditi ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi<sup>14</sup>. Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan membutuhkan produk hukum sebagai pijakan legitimasi tindakan pembebasan tanah oleh pemerintah. Karena itu, keberadaan sebuah UU yang *lex specialis*, sangat diperlukan agar agenda

<sup>12</sup> Jujur S. Suriasumantri, *Ilmu Dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik; Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, h.61-62.

<sup>13</sup> Baca Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h.164. Sebagaimana pandangan Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h.251-252.

<sup>14</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007.

reformasi agraria dapat terlaksana secara berkeadilan. Namun demikian, ada kaidah prosedural-normatif yang wajib dipatuhi oleh setiap legislator.

Secara normatif, pembentukan UU No. 2 Tahun 2012 dapat ditafsirkan mengalami cacat prosedural alias menyimpang dari kaidah-kaidah pembentukan norma hukum. Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tegas, mengatur hierarki perundangan yang wajib dipatuhi oleh pembentuk Undang-Undang yakni :  
Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Disamping dimensi yuridis, para pembuat UU wajib memperhatikan aspek filosofis dan sosiologis serta asas formil materil yang berlaku. Landasan filosofis wajib mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Landasan sosiologis mensyaratkan, kehadiran UU sesuai kebutuhan masyarakat dan tidak menimbulkan gejolak sosial-kemanusiaan. Materi UU haruslah memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat. Kesesuaian antara jenis hierarki, dan materi muatan, juga penting. Pembentukan UU harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya<sup>15</sup>.

Selain itu, UU tersebut harus dapat dilaksanakan. Harus memperhitungkan efektivitas keberlakuan UU tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas kemanusiaan, menghendaki pentingnya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, harkat dan

<sup>15</sup> Baca ketentuan Pasal 5 jo Pasal 6 UU No.12 Tahun 2011.

martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Sementara, asas kekeluargaan, materi UU wajib mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.<sup>16</sup>

Oleh karena itu, kehadiran UU No. 2 Tahun 2012 dapat dipastikan mengalami cacat prosedural alias menyimpang dari kaidah-kaidah pembentukan UU sebagaimana disebutkan di atas. Pembentukan UU ini, tidak merujuk pada Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Kedudukan dan kekuatan hukum Tap MPR, lebih tinggi ketimbang sebuah UU, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No.12/2011 tentang pembentukan peraturan perundangan. DPR dan Presiden sebetulnya mengulangi kesalahan yang sama ketika membuat Perpres No. 36/2005 Jo Perpres No. 65/2006 selaku *lex specialis*. Kedua Perpres dimaksud, terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kelahiran kedua Perpres ini, juga mengalami cacat prosedural dikarenakan, tidak mempunyai payung hukum di atasnya. Tidak ada satu-pun UU dan Peraturan Pemerintah (PP) yang menugaskan Presiden untuk menerbitkan Perpres ketika itu.

Sesuai ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, Perpres hanya boleh diterbitkan jika diperintahkan oleh sebuah Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Bagaimana mungkin, sebuah aturan derivasi (Perpres) dibentuk sementara UU selaku sumber kewenangan derivatifnya justru tidak ada. Semestinya, DPR membentuk terlebih dahulu tiga paket Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diamanatkan Tap MPR No. IX/2001 Jo Tap MPR No. V/2003. Ketiga paket RUU yakni; *pertama*, RUU tentang Pembaruan dan Penataan struktur Agraria; *Kedua*, RUU penyelesaian konflik agraria, dan *ketiga*, RUU mengenai Pengelolaan Sumber daya Alam. Ironisnya ketiga RUU dimaksud hingga sekarang belum mendapat prioritas dalam program legislasi nasional. Oleh sebab itu, DPR sebaiknya meninjau ulang eksistensi UU No. 2/2012. Selain materinya tidak menunjukkan keberpihakan terhadap kepentingan rakyat, proses kelahirannya mendahului pembentukan ketiga paket RUU yang menjadi amanat TAP MPR tersebut.

## 2. Bias Makna Kepentingan Umum

Kepentingan umum dalam perspektif Roscoe Pound harus dimaknai kepentingan negara sebagai badan hukum dan kepentingan negara sebagai

<sup>16</sup> *Ibid.*



penjaga kepentingan masyarakat<sup>17</sup>. Oleh karenanya, perlu dipetakan ke dalam tiga jenis yakni: kepentingan individual (pribadi), kepentingan umum dan kepentingan sosial. Kepentingan individu berasal dari sudut urusan pribadi, domestik, dan hak milik. Sedangkan kepentingan umum dengan tujuan khusus untuk kepentingan negara sebagai lembaga hukum dan sebagai penjaga kepentingan sosial.<sup>18</sup> Michael G. Kitay, membedakan tafsir “kepentingan umum”, menjadi dua prinsip. *Pertama*, prinsip *General guidelines*, yaitu dengan cara memberikan ketentuan umum terhadap kepentingan umum seperti kepentingan sosial, kepentingan umum, kepentingan kolektif atau bersama. *General guidelines* ini diberikan oleh lembaga legislatif, lalu dalam pelaksanaannya, pihak eksekutiflah yang menentukan apa saja bentuk kepentingan umum dimaksud seperti rumah sakit. *Kedua*, yang disebut dengan *List provisions* yaitu, penentuan kepentingan umum secara eksplisit. Namun, dalam praktek, kebanyakan terjadi penggabungan kedua model tersebut terkait instrumen hukum pengadaan tanah. Selain, membuat pernyataan umum kepentingan umum, juga sudah diturunkan ke dalam daftar kegiatan secara limitatif.<sup>19</sup>

Salah satu poin krusial dalam UU No. 2/2012 adalah definisi “kepentingan umum”. Makna ambivalen juga ditemukan dalam putusan MK No. 50/PUU-X/2012. Mahkamah justru menyatakan, tidak menemukan adanya pengabaian terhadap hak-hak dan kepentingan publik termasuk hak masyarakat atau orang yang memiliki tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sebagaimana didalilkan pemohon terhadap norma Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012. Korelasi aktivitas pembangunan dan keberpihakan kepada kepentingan umum, seringkali menyisakan persoalan yang kompleks. Fungsi sosial tanah sebagai amanat UUPA, tidak lagi menjadi pertimbangan utama. Banyak proyek yang murni berorientasi kepada kepentingan swasta dan investasi, namun mengatasnamakan, demi kepentingan umum.

Jika dibandingkan, makna “kepentingan umum” dalam Keppres No. 55/1993, lebih mendekati makna “fungsi sosial tanah”, ketimbang UU No. 2/2012. Keppres mendefinisikan makna kepentingan umum sebagai, “kegiatan

<sup>17</sup> Mizan, 2009, *Hukum Dan Defenisi Dari Para Ahli*, <http://em-mizan.blogspot.co.id/2009/11/hukum-adlaah-suatu-peraturan-norma.html>. Diakses pada 11 Mei 2020.

<sup>18</sup> Nobleman, Eli, E. 1961:195-196, <http://www.wcl.american.edu/journal/lawrev/10/nobleman.pdf>. Diakses pada 11 Mei 2020.

<sup>19</sup> Michael G Kitay, *Land Acquisition in Developing Countries, Policies and procedures of public sector, with survey and case studies from Korea, India, Thailand, and Equador*, Oelgeschlager, Gunn&Hain, Boston : Publishers, Inc, 1985,h.39-41.

pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan”. Secara dekonstruksi hukum, frase “tidak digunakan untuk mencari keuntungan”, lebih menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat luas terutama para korban pembangunan, ketimbang kepentingan bisnis para investor atau developer.

Negara sebagai representasi kedaulatan rakyat, berwenang menguasai tanah atau seluruh sumber daya agraria (SDA), asalkan peruntukannya, tidak merugikan dan mengorbankan kepentingan rakyat. Falsafah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa, negara sebagai organisasi kekuasaan memperoleh kewenangan dari bangsa Indonesia untuk menguasai bumi (termasuk tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hak menguasai Negara tersebut digunakan dengan tujuan untuk tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. UU No. 2 Tahun 2012, memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah dan pengusaha untuk mencabut hak kepemilikan rakyat atas tanah atas nama pembangunan demi kepentingan umum. Aturan ini, jelas semakin membonsai hak-hak rakyat kecil atas tanah termasuk tanah ulayat juga telah dijamin pengakuannya oleh konstitusi. Persoalan ini, berpotensi memicu terjadi konflik dan sengketa agraria seperti tindakan penggusuran paksa secara besar-besaran terhadap masyarakat yang menolak memberikan tanah tersebut

Norma Pasal 1 ayat (6) UU No. 2/2012 Jo Perpres No. 30/2015 selaku aturan pelaksana, mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tujuan kepentingan umum untuk menyediakan pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran negara dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Semakin banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting dilakukan. Tetapi, pelaksanaannya harus dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah.<sup>20</sup> Secara limitatif, Pasal 10 UU No. 2/2012 membatasi kategori tanah yang digunakan untuk pembangunan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yakni:

<sup>20</sup> Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, h.130.

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah;
15. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta pemukiman untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pengertian mengenai umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) junto Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, sangat absurd dan *rigid* sehingga mudah ditafsirkan (disalahgunakan) oleh penguasa dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Dengan kata lain, definisi kepentingan umum dalam undang-undang ini lebih banyak mewakili kepentingan umum versi negara ketimbang kepentingan umum versi masyarakat. Jika telaah secara mendalam, pemaknaan “kepentingan umum” ini sama persis dengan pengertian yang ada dalam Perpres Nomor 36/2005. Batasan dan pengertian “kepentingan umum” Keppres Nomor 55 Tahun 1993 jauh lebih jelas dan terang ketimbang UU No. 2 Tahun 2012. Jika dibandingkan pembangunan untuk kepentingan umum versus Keputusan Presiden (Keppres) sebelumnya yakni Keppres Nomor 55 Tahun 1993 adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam

UU No. 2 Tahun 2012 ini, definisi tentang “pembangunan untuk kepentingan umum” sengaja dibuat ambivalen.

Meskipun dibuat pengkategorian jenis-jenis aktivitas pembangunan di atas namun pada hakekatnya, kaum pemodal merupakan pelaksana utama proyek-proyek pembangunan yang dimaksud. Dengan begitu, kehadiran UU No. 2 Tahun 2012 ini memberikan kewenangan yang begitu luas bagi pemerintah dan pengusaha untuk mencabut hak kepemilikan rakyat atas tanah atas nama pembangunan demi kepentingan umum. Langkah ini jelas semakin membonsai hak-hak rakyat kecil atas tanah termasuk tanah ulayat/adat yang memiliki nilai religi tersendiri bagi masyarakat tersebut. Persoalan ini tidak akan berhenti begitu saja bahkan akan berpotensi memicu terjadi konflik sosial-hak atas tanah yang berkepanjangan karena dapat saja berujung pada tindakan penggusuran paksa secara besar-besaran sekalipun itu adalah tanah ulayat.

Klausul ini, menjadi alasan pembenar bagi pemerintah, untuk gencar melakukan proses pelepasan atau pencabutan hak atas tanah terhadap rakyat yang terdampak aktivitas sejumlah mega proyek pembangunan bernilai triliunan rupiah. Termasuk didalamnya, pembangunan jalan Tol/MRT, Pelabuhan-Pelabuhan komersial dan Bandara komersial. Meskipun dibuat pengkategorian jenis-jenis aktifitas pembangunan, pada hakekatnya, kaum pemodal adalah pelaksana utama proyek-proyek pembangunan yang dimaksud. Makna kepentingan umum versi UU No. 2/2012, lebih banyak mewakili kepentingan umum versi negara dan investor ketimbang versi para masyarakat terdampak pembangunan. Secara ekonomis, proyek pembangunan yang terjadi, tidaklah murni sepenuhnya sebagai upaya peningkatan kualitas hidup rakyat. Banyak proyek pembangunan yang justru berorientasi pada kepentingan aktor pembangunan seperti pengusaha, partai politik, dan penguasa dalam meraup keuntungan sebesar-besarnya. Posisi yang sangat dirugikan adalah rakyat terdampak, yang mayoritas memilik posisi tawar yang inferior terhadap penguasa. Kelompok termarginal, yang seharusnya menikmati hasil pembangunan secara layak, justru terampas begitu saja, dengan adanya praktek pembebasan tanah yang tidak adil.

### 3. Proses Ganti Rugi Sepihak

Secara teoritik, kebijakan ganti kerugian sebenarnya tidaklah terbatas pada penggantian nilai tanah, bangunan dan tanam-tanaman, tetapi juga seharusnya meliputi penilaian kerugian yang bersifat immaterial dan kerugian yang timbul, seperti kegiatan usahanya, akibat perpindahan ke tempat lain, jumlah pelanggan dan keuntungan yang berkurang.<sup>21</sup> UU No. 2/2012 mendefinisikan proses ganti kerugian sebagai suatu bentuk penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Lembaga pertanahan berwenang menentukan tim penilai tanpa melibatkan perwakilan dari unsur masyarakat yang menjadi korban atau kelompok terdampak pembangunan. Tugas utama dari Tim Penilai adalah melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah sekaligus menentukan besaran nilai ganti kerugian kepada masyarakat korban pembebasan tanah atau terdampak aktivitas pembangunan.

Ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula.<sup>22</sup> Spirit UU No. 2/2012 masih jauh dari esensi fungsi sosial tanah dan tanggung jawab negara untuk memprioritaskan keadilan redistribusi tanah bagi kesejahteraan rakyat. Kompetensi proses penilaian atas objek pengadaan tanah hanya dimonopoli oleh pemerintah melalui lembaga pertanahan nasional dengan membentuk Tim Penilai yang terdiri dari unsur instansi pemerintah terkait. Pembentukan panitia pengadaan tanah, tidak melibatkan unsur perwakilan masyarakat. Seharusnya, para tokoh masyarakat dan adat atau perwakilan kelompok terdampak pembangunan dilibatkan sejak awal perencanaan pembangunan.<sup>23</sup>

Proses ganti rugi berupa pencabutan hak atas tanah yang dijadikan sebagai objek pembangunan oleh pemerintah juga mengabaikan prinsip atau asas dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Asas dimaksud sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 UU No. 2/2012 yang mencakup asas

<sup>21</sup> Sebagaimana dikutip dalam BF Sihombing, *Pergeseran Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah*,

<sup>22</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta 2007, h.80.

<sup>23</sup> Pasal 1 ayat (10), Pasal 33 s/d Pasal 42 UU Pengadaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (UU No.2/2012).

kemanusiaan,<sup>24</sup> asas<sup>25</sup> kepastian,<sup>26</sup> asas keadilan<sup>27</sup> dan asas kesepakatan.<sup>28</sup> Masyarakat terdampak atau menjadi korban pembangunan, harus menerima tanpa syarat, besaran ganti kerugian yang telah ditetapkan melalui panitia pengadaan yang dibentuk pemerintah. Meskipun terbuka mekanisme musyawarah untuk mufakat dengan para pemilik tanah (masyarakat) namun jangka waktunya hanya paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Tim Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Jika proses musyawarah gagal, masyarakat (pemilik tanah) dapat mengajukan upaya keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Jika tidak puas, masih dapat menempuh upaya hukum kasasi kepada Mahkamah Agung dalam jangka waktu yang sama.

Tidak ada jaminan bagi masyarakat pemilik hak atas tanah untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil. Masyarakat (pemilik tanah) yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, jika tidak mengajukan keberatan berupaya upaya hukum, maka secara otomatis, dianggap telah menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh pemerintah. Pemerintah berdalih bahwa langkah ini semata-mata “demi hukum” seperti ditegaskan dalam Pasal 39 UU No. 2/2012. Terhadap masyarakat yang menolak besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan negeri ataupun Mahkamah Agung, maka uang ganti rugi, cukup dititipkan secara sepihak kepada Pengadilan Negeri setempat tanpa persetujuan pemilik tanah.<sup>29</sup>

Pemerintah makin tidak mengindahkan asas-asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan menegaskan bahwa, mekanisme penitipan ganti kerugian dalam Pasal 42 UU No.2/2012, juga berlaku terhadap, *pertama*, pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya. *Kedua*, objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian berupa; (a) sedang menjadi objek perkara di pengadilan; (b) masih dipersengketakan kepemilikannya; (c) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau (d) menjadi jaminan di bank.

<sup>24</sup> Ada jaminan proteksi serta penghormatan terhadap nilai HAM, harkat, dan martabat setiap warga negara secara proporsional.

<sup>25</sup> Menghadirkan kemanfaatan secara maksimal demi kepentingan umum, bangsa, dan negara.

<sup>26</sup> Kelayakan nilai ganti kerugian bagi pihak korban terampak pembangunan terkait proses pengadaan tanah demi kehidupan yang lebih layak dan berkeadilan.

<sup>27</sup> Garansi kepastian hukum dan jaminan kepada korban terdampak terutama ganti kerugian yang layak dan proporsional.

<sup>28</sup> Musyawarah mufakat diprioritaskan untuk menghindari konflik atau sengketa tanah yang lebih massif.

<sup>29</sup> Perhatikan UU No. 2/ 2012, Pasal 42 serta penjelasannya.

Jika pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah<sup>30</sup> telah dilaksanakan atau besarnya nilai ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan,<sup>31</sup> maka kepemilikan atau hak milik atas tanah oleh terdampak pembangunan, secara otomatis dianggap telah terhapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku. Hak milik atas tanah tersebut, menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara tanpa syarat.<sup>32</sup> Proses pelepasan tanah dan ganti rugi atas tanah demikian, jelas melanggar asas kemanusiaan, dan asas keadilan dalam UU No.2/2012 itu sendiri. Praktek demikian, tidaklah mencerminkan hakekat “fungsi sosial tanah” dan konsepsi HMN sebagai amanat UUPA dan dapat memicu konflik dan sengketa agraria. Terlebih, dalam proses ganti kerugian atas tanah, melibatkan unsur-unsur premanisme yang bertameng Satuan Pengamanan Swakarsa (Pam Swakarsa) ataupun memakai kaki-tangan oknum aparat negara dengan cara yang represif dan melanggar hak asasi manusia (HAM) seperti konflik agraria di Mesuji Lampung pada tahun 2011 yang silam.

#### 4. Polemik Putusan MK No. 50/PUU-X/2012

Diskursus fungsi sosial hak atas tanah, kembali mengemuka pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-X/2012. Putusan ini, berkaitan dengan perkara *judicial review* atas UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>33</sup> Terdapat empat argumentasi yang disampaikan pemohon. *Pertama*, tidak sinkronnya antara judul dengan isi UU *a quo*. Judulnya pengadaan tanah yang secara normatif seharusnya bersifat sukarela, namun substansi yang diatur dalam UU, justru adanya unsur paksaan dan kewajiban pelepasan tanah oleh warga Negara jika dibutuhkan negara bagi aktivitas pembangunan dengan dalih demi kepentingna umum. *Kedua*, tidak jelasnya makna instruksi Pasal 9 UU *a quo* terkait kewajiban konstitusional pemerintah untuk memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Ketiga*, Pasal 10 UU *a quo*, memasukkan klasifikasi jalan tol dan pelabuhan (peti kemas dan pariwisata) ke dalam kategori pembangunan untuk kepentingan umum. Faktanya, jalan tol bukanlah fasilitas kepentingan umum. Jalan Tol lebih bersifat “*bussines oriented*”

<sup>30</sup> *Ibid*, Pasal 41 ayat 92 huruf a.

<sup>31</sup> *Ibid*, Pasal 42 ayat (1).

<sup>32</sup> *Ibid*, Pasal 43 dan penjelasannya.

<sup>33</sup> Terdapat tiga belas NGO/LSM dan satu pemohon secara individual dalam perkara ini. Dalam perkembangannya, ada pula putusan MK No. 42/PUU-XII/ 2014 yang relevan.

dan penentuan tarifnya sepihak oleh pengembang, serta terbatas aksesnya bagi masyarakat umum dalam penggunaannya. Begitu juga, pembangunan pelabuhan-pelabuhan komersial, lebih bersifat *profit oriented* ketimbang kepentingan sosial-kemasyarakatan.

*Keempat*, Pasal 14 UU No. 2 Tahun 2012 membatasi hak partisipasi warga khususnya penduduk setempat dan warga terdampak dari aktivitas pembangunan, semenjak tahapan perencanaan pembebasan lahan. Kesemuanya, bagi pemohon, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) dan pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi, menyatakan gugatan pemohon tidak beralasan secara hukum dan karenanya tidak dapat diterima. Mahkamah justru menegaskan bahwa, seluruh Pasal yang dimohonkan, tidak bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945) dan menegaskan, eksistensi UU No. 2/2012 lebih baik, jika dibandingkan produk hukum sebelumnya.

Karakteristik putusan Mahkamah, lebih memberikan legitimasi tindakan negara untuk kepentingan investor ketimbang mendahulukan prinsip reformasi agraria dan redistribusi tanah untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat sesuai amanat TAP No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Putusan Mahkamah, justru lebih memberikan kemudahan bagi developer demi terselenggaranya proyek-proyek infrastruktur yang telang berlangsung sejak rezim Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lewat mega proyek MP3EI. Di zaman Jokowi, proyek dimaksud tetap berlangsung, hanya berganti nama menjadi “proyek strategis nasional” sebagaimana Perpres No. 3/2016 *Junto* Perpres No. 58/2017. Kendati Mahkamah, telah menguatkan eksistensi UU No.2/2012, tidaklah berarti kehadiran UU *a quo* tidak bisa diganggu gugat. Penafsiran yang tidak sesuai dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA karena perbedaan pilihan kepentingan dan nilai itu dapat ditelusuri dalam berbagai regulasi di bidang agraria selaku aturan pelaksana UUPA dan TAP No. IX/MPR/2001.<sup>34</sup>

Kewenangan negara untuk menguasai, tidak hanya berisi kewenangan untuk mengatur, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Akan tetapi, mencakup pula kewenangan untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap isi kewenangannya yang terdiri

<sup>34</sup> Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik, HuMa dan Magister Hukum UGM*, Jakarta, 2007.



dari tiga aspek. *Pertama*, obyek yang diatur yakni bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *Kedua*, hubungan hukum antara subyek dengan obyek. *Ketiga*, hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait obyek yang diatur. Pada titik ini, MK telah mendefinisikan makna, Frase “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 UUD 1945, mengacu pada empat indikator utama yakni : *pertama*, manfaatnya bagi rakyat Indonesia. *Kedua*, terpenuhinya unsur keadilan dan pemerataan dalam hal pemanfaatannya. *Ketiga*, adanya partisipasi rakyat dalam penentuan manfaatnya. *Keempat*, adanya unsur penghormatan terhadap hak-hak rakyat atau masyarakat.<sup>35</sup>

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 50/PUU-X/2012, memaknai Hak Menguasai Negara (HMN)<sup>36</sup> sebagai, kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam untuk membuat kebijakan (*beleid*), dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep demikian, juga ditemukan dalam beberapa putusan Mahkamah sebelumnya.<sup>37</sup> Yang perlu ditekankan ialah, hak menguasai untuk mengurus” (*beheerrecht*), bukanlah sejenis hak keperdataan, melainkan suatu kewajiban sosial bagi orang (*corpus*) untuk menjaga dan mengurus, yang dalam konteks negara disebut kewajiban publik (*publiek verplichting* atau *public responsibility*).<sup>38</sup>

Penguasaan oleh negara tersebut tidaklah dalam arti memiliki (*eigensdaad*), karena apabila hak penguasaan negara diartikan sebagai *eigensdaad*, maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan hak menguasai tersebut,

<sup>35</sup> Putusan MK No. 3/PUU-VIII/ 2010, tertanggal 16 Juni 2011.

<sup>36</sup> Sekedar perbandingan, UUPA tidak memberikan nomenklatur “Hak Menguasai Negara (HMN). Akan tetapi, UUPA memberikan prinsip penguasaan tanah oleh negara yang sejalan dengan spirit Pasal 33 UUD 1945. Dalam Pasal 1 UUPA, khususnya Ayat 1 hingga Ayat 3 dijelaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal 1 adalah hubungan yang bersifat abadi. Hak Bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para Ilmuwan Hukum Tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang dimaksudkan dalam pasal 1 ayat 2 dan 3 di atas. UUPA sendiri tidak memberikan nama yang khusus. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung ataupun tidak langsung bersumber padanya. Hak Bangsa mengandung 2 unsur yakni unsur kepercayaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah-bersama yang dipunyainya. Hak Bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak Bangsa ada Hak Milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara. Selanjutnya baca Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 257-258.

<sup>37</sup> Jika ditilik, ada sejumlah konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang tersebar dalam putusan MK. Antara lain, Putusan MK No.36/PUU-X/2012, mengenai JR UU Migas (UU No. 22/2001), Putusan MK No.058-059-060-063/PUU-II/2004 terkait UU Sumber Daya Air (UU No. 7/2004), Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003 junto No. 42/PUU-XII/ 2014 mengenai Ketenagalistrikan (UU No. 20/2002).

<sup>38</sup> Patut digarisbawahi bahwa, hak menguasai negara (HMN) tidak sama dengan asas *domein* zaman Belanda seperti dalam Pasal 1 AB 1870. Asas *domein* menyerahkan sepenuhnya monopoli dan kedaulatan atas tanah kepada negara/pengusaha. Sehingga negara bebas bertindak dalam kapasitas selaku badan hukum publik maupun badan hukum perdata. Negara bisa secara sepihak mengambil sumber daya. Negara bebas mencabut kepemilikan hak atas tanah tanpa persetujuan si pemilik.

yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara filosofis, UUPA tetap menghendaki agar setiap proses pelepasan atau pencabutan hak atas tanah untuk kegiatan pembangunan apalagi dengan dalih “demi kepentingan umum”, tidak boleh melupakan hakekat “fungsi sosial yang melekat pada setiap tanah. Dengan demikian, konsep “Hak Menguasai Negara” berkorelasi signifikan dengan “fungsi sosial tanah” dalam UUPA. Penguasaan oleh negara yang disebut dengan “Hak Menguasai Negara (HMN), merupakan hubungan hukum antara negara sebagai subyek dengan Sumber Daya Agraria (SDA) sebagai obyek. Hubungan hukum tersebut, melahirkan ‘Hak’ untuk menguasai SDA dan sekaligus “kewajiban” bagi negara untuk menjamin agar dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, HMN adalah instrumen, sedangkan dipergunakannya untuk kesejahteraan atau kemakmuran rakyat, merupakan tujuan (*objectives*) yang utama.<sup>39</sup>”

## KESIMPULAN

Kekeliruan paradigma mendasar UU No. 2/2012 adalah tidak ditematkannya penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria sebagai bagian dari agenda reformasi agraria secara menyeluruh. Aspek prosedural pembentukan UU No. 2/2012, belum mencerminkan kaidah pembentukan peraturan perundangan yang berlaku. Begitu pula, konsepsi makna kepentingan umum dan proses ganti rugi atas tanah masih jauh dari spirit UUPA Jo Pasal 33 UUD 1945. Kebijakan pengadaan tanah yang mengabaikan “fungsi sosial tanah, hanya akan melahirkan konflik agraria dan krisis keadilan dalam kepemilikan tanah oleh rakyat termarginal dan korban pembangunan.

Pasca putusan Mahkamah No. 50/PUU-X/2012, perlu dilakukan *legislatif review* atas UU No. 2/2012, untuk mendekonstruksi dan memperjelas, makna HMN dan prinsip fungsi sosial tanah agar sejalan dengan falsafah Pasal 33 UUD 1945 dan amanat UUPA. Hal ini penting, agar makna kepentingan umum lebih berpihak pada kepentingan masyarakat (adat), sebagai korban dari aktivitas pembangunan, ketimbang investor yang lebih *profit oriented*. DPR harus segera menyelesaikan RUU Pembaruan dan Penataan Struktur Agraria, RUU penyelesaian konflik agraria, dan RUU Pengelolaan Sumber daya Alam, sebagai amanat Tap MPR No. IX/2001 Jo Tap MPR No. V/2003. Pembangunan untuk kepentingan

<sup>39</sup> Iman Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, h.52-53.

umum, tidak bisa dimaknai sebatas upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi, namun harus diletakkan dalam spirit fungsi sosial tanah dan reformasi agraria demi mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- Ismail, Nurhasan, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Jakarta: HuMa dan Magister Hukum UGM,
- Kitay, Michael G, *Land Acquisition in Developing Countries, Policies and procedures of public sector, with survey and case studies from Korea, India, Thailand, and Ecuador*, Oelgeschlager, Gunn&Hain, Boston : Publishers, Inc, 1985.
- Limbong, Benhard, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Mamudji Sri, Soerjono Soekanto, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Marzuki Mahmud, Peter, 2011, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta: Kencana.
- Suriasumantri S, Jujur, 1986, *Ilmu Dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik; Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa ini*, Jakarta: Gramedia.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI-Press.
- \_\_\_\_\_, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI-Press.
- Soetiknyo, Iman, 1990, *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas.
- Zaki, Oloan Sitorus, Sierrad, 2006, *Hukum Agraria Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang  
Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2003 tentang Saran  
Kepada Presiden dan DPR Bagi Pelaksanaan Reformasi Agraria

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan  
Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka  
Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek  
Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan  
Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek  
Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan  
Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019.

Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah  
(RKP) Tahun 2017.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan  
Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum .

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas  
Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan  
Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas  
Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan  
Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi  
Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi  
Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1993 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah  
Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

## **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/ 2014 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XII/ 2014 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan Terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

### **Hasil Riset/Artikel**

Hasil Penelitian, Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUU-X/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010), Cetakan Pertama, Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Desember 2014, diakses pada 2 Agustus 2019.

### **Internet**

<https://katadata.co.id/berita/2019/01/03/selama-2018-konflik-agraria-paling-banyak-di-sektor-perkebunan>, diakses pada 2 Agustus 2019.

Nobleman, Eli, E. 1961:195-196, <http://www.wcl.american.edu/journal/lawrev/10/nobleman.pdf>, Diakses pada 11 Mei 2020.