

BATAS KEWENANGAN NEGARA DALAM PENGUASAAN TANAH DALAM PERSPEKTIF HAK MENGUASAI NEGARA DAN PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA

Rusmini,SH.,MH

rusmini2476@gmail.com

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda

Abstrak

Penguasaan negara atas tanah merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia yang bersumber dari ketentuan konstitusi. Kewenangan tersebut diberikan kepada negara untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan tersebut tidak selalu berjalan sesuai dengan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Perkembangan praktik penguasaan tanah oleh negara menunjukkan adanya potensi penyimpangan yang dapat berdampak pada pelanggaran hak konstitusional warga negara. Hal ini menimbulkan berbagai implikasi hukum, baik dalam bentuk sengketa agraria, gugatan perdata, maupun pembatalan keputusan administrasi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif berdasarkan literatur yang relevan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kewenangan negara dalam penguasaan tanah harus dibatasi oleh prinsip negara hukum, asas proporsionalitas, dan perlindungan hak konstitusional warga negara agar tidak menimbulkan ketidakadilan dalam praktiknya.

Kata kunci: Hak Menguasai Negara, Tanah, Hak Konstitusional, Negara Hukum, Implikasi Hukum

Abstract

State control over land is a fundamental principle in the Indonesian agrarian legal system derived from constitutional provisions. This authority is granted to the state to regulate, manage, and supervise the utilization of land in order to achieve the greatest prosperity of the people. However, in practice, the implementation of this authority does not always comply with the principles of the rule of law and human rights protection. The implementation of state authority over land indicates potential deviations that may result in violations of citizens' constitutional rights. This condition leads to various legal implications, including agrarian disputes, civil lawsuits, and annulment of administrative decisions. This study applies a normative legal research method with statutory and conceptual approaches. Legal materials are analyzed qualitatively based on relevant literature. The analysis shows that state authority over land must be limited by the principles of the rule of law, proportionality, and protection of constitutional rights to ensure justice in its implementation.

Keywords: State control over land, land, constitutional rights, rule of law, legal implications

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya agraria yang mempunyai arti strategis bagi kehidupan bangsa Indonesia karena tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal dan sarana produksi, tetapi juga memiliki nilai ekonomi, sosial, budaya, politik, dan ekologis.

Dalam negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, kebutuhan terhadap tanah terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk, pembangunan infrastruktur, investasi, dan industrialisasi. Kondisi tersebut menyebabkan tanah menjadi objek yang sangat rentan menimbulkan konflik kepentingan antara negara, pelaku usaha, dan masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.¹

Secara konstitusional, dasar penguasaan negara atas tanah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) melalui konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Hak Menguasai Negara memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan, serta hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. Namun demikian, kewenangan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai hak kepemilikan negara atas tanah, melainkan sebagai kewenangan publik yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.²

Perkembangan pembangunan nasional dalam satu dekade terakhir menunjukkan semakin besarnya kebutuhan negara terhadap tanah, terutama untuk pembangunan infrastruktur, kawasan industri, hilirisasi sumber daya alam, dan berbagai Proyek Strategis Nasional (PSN). Melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya, negara memperoleh mekanisme hukum yang lebih efektif dalam penyediaan tanah bagi pembangunan. Di sisi lain, percepatan pembangunan tersebut juga memunculkan berbagai persoalan hukum berupa sengketa pengadaan tanah, keberatan terhadap penetapan lokasi, perselisihan mengenai besaran ganti kerugian, hingga dugaan pelanggaran hak konstitusional masyarakat yang terdampak pembangunan.³

Fenomena tersebut tercermin dalam masih tingginya angka konflik agraria di

¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi VIII, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 97

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 232

³ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, hlm. 24

Indonesia. Berbagai konflik yang terjadi pada pembangunan Bendungan Bener di Desa Wadas, pengembangan kawasan Rempang Eco City di Kepulauan Riau, maupun sejumlah proyek jalan tol menunjukkan bahwa pelaksanaan Hak Menguasai Negara masih sering menimbulkan ketegangan antara kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak masyarakat atas tanah. Konflik tersebut tidak hanya menimbulkan persoalan administrasi pertanahan, tetapi juga berkembang menjadi sengketa perdata, sengketa tata usaha negara, bahkan menjadi isu perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Kondisi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan negara masih memerlukan batasan yang jelas agar tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).⁴

Dari perspektif hukum tata negara, Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) menghendaki agar setiap tindakan pemerintah didasarkan pada prinsip legalitas, proporsionalitas, akuntabilitas, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Hak atas tanah tidak hanya dipandang sebagai hak kebendaan, tetapi juga berkaitan erat dengan hak untuk memperoleh kehidupan yang layak, hak atas tempat tinggal, serta hak memperoleh kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan Hak Menguasai Negara harus ditempatkan secara seimbang antara kepentingan umum dan perlindungan hak konstitusional warga negara sehingga pembangunan nasional tetap berjalan tanpa mengabaikan prinsip keadilan sosial.⁵

Dari penelitian sebelumnya umumnya membahas Hak Menguasai Negara dari perspektif hukum agraria atau hukum tata negara secara terpisah. Dengan demikian, masih terdapat ruang penelitian (*research gap*) mengenai bagaimana batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah harus dimaknai setelah berkembangnya kebijakan percepatan pembangunan nasional serta bagaimana implikasi hukumnya terhadap perlindungan hak konstitusional warga negara.⁶

Penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) karena tidak hanya menganalisis konsep Hak Menguasai Negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi juga mengkaji perkembangan batas kewenangan negara dalam perspektif putusan Mahkamah Konstitusi, implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta praktik pelaksanaan Proyek

⁴ Helmi, "Rekonstruksi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria dalam Perspektif Negara Kesejahteraan", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 9, No. 1, 2021, hlm. 90–98.

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 84

Strategis Nasional. Dengan demikian, penelitian ini memberikan analisis yang lebih komprehensif mengenai keseimbangan antara kewenangan negara dalam penguasaan tanah dengan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam praktik penyelenggaraan pembangunan nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah dalam perspektif Hak Menguasai Negara dan perlindungan hak konstitusional warga negara; dan (2) bagaimana implikasi hukum pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah terhadap perlindungan hak konstitusional warga negara dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁶Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan hak menguasai negara atas tanah dan perlindungan hak konstitusional warga negara, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji doktrin dan pandangan para ahli hukum.⁷Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum.⁸Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengumpulkan dan menelaah berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁹Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menggambarkan dan menganalisis bahan hukum yang

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2015, hlm. 13

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 133.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006, hlm. 295.

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 112.

diperoleh, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif dari hal yang bersifat umum ke khusus.¹⁰

Pembahasan

1. Batas Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah Dalam Kaitannya Dengan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara

Hak Menguasai Negara (HMN) merupakan salah satu konsep fundamental dalam hukum agraria Indonesia yang menjadi dasar bagi negara untuk mengatur pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa demi tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep tersebut bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah serta hubungan hukum antara orang dengan tanah.¹¹

Meskipun demikian, frasa "dikuasai oleh negara" tidak dapat dimaknai bahwa negara merupakan pemilik seluruh tanah di Indonesia. Dalam doktrin hukum agraria, Hak Menguasai Negara merupakan kewenangan publik (*public authority*) yang bersumber dari konstitusi untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi kepentingan masyarakat luas. Oleh karena itu, negara hanya bertindak sebagai regulator, administrator, dan pengawas, bukan sebagai pemilik (*owner*) atas tanah.

Pemaknaan tersebut dipertegas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan bahwa konsep "dikuasai oleh negara" mencakup fungsi pengaturan (*regelendaad*), fungsi pengurusan (*bestuursdaad*), fungsi pengelolaan (*beheersdaad*), fungsi pengelolaan usaha (*ondernemingsdaad*), dan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Putusan ini memberikan batas konstitusional bahwa kewenangan negara harus selalu diarahkan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dan tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang.

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 167.

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op.cit, hlm. 232

Pembatasan tersebut semakin dipertegas melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 mengenai hutan adat. Dalam putusan tersebut Mahkamah menegaskan bahwa negara tidak dapat mengabaikan hak masyarakat hukum adat dengan alasan penguasaan negara atas sumber daya alam. Negara tetap wajib menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat sepanjang keberadaannya diakui menurut hukum. Putusan tersebut menunjukkan bahwa Hak Menguasai Negara tidak bersifat absolut, melainkan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak konstitusional warga negara.

Perkembangan kebijakan pembangunan nasional dalam beberapa tahun terakhir memperlihatkan semakin luasnya penggunaan kewenangan negara dalam pengadaan tanah, khususnya sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan berbagai kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN). Kehadiran regulasi tersebut bertujuan mempercepat pembangunan infrastruktur nasional, namun pada saat yang sama meningkatkan potensi konflik agraria apabila proses pengadaan tanah tidak dilakukan secara transparan, partisipatif, dan berkeadilan.¹²

Salah satu contoh nyata adalah konflik pengadaan tanah Bendungan Bener di Desa Wadas, Kabupaten Purworejo. Penolakan masyarakat muncul karena adanya kekhawatiran terhadap dampak lingkungan, hilangnya sumber penghidupan, dan kurang optimalnya pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Dari perspektif hukum administrasi negara, permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan negara tidak cukup hanya didasarkan pada legalitas formal, tetapi juga harus memenuhi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), terutama asas keterbukaan, partisipasi masyarakat, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi manusia.¹³

Kasus lain yang menunjukkan pentingnya pembatasan kewenangan negara adalah pengembangan kawasan Rempang Eco City di Kepulauan Riau. Dalam proyek tersebut terjadi penolakan masyarakat akibat relokasi permukiman yang telah dihuni secara turun-temurun. Secara yuridis, kondisi tersebut memperlihatkan bahwa pelaksanaan penguasaan tanah oleh negara harus selalu memperhatikan hak atas tempat tinggal, hak memperoleh rasa aman, dan hak atas kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G dan Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹² Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, *Op.cit.*, hlm. 95

¹³ Muhammad Ilham Arisaputra, *Problematisa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, *Media Hukum*, Vol. 29, No. 1, 2022, hlm. 64–73.

1945. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi tidak boleh mengesampingkan perlindungan terhadap hak konstitusional masyarakat.¹⁴

Selain itu, praktik pengadaan tanah pada pembangunan Jalan Tol Trans Sumatera juga menunjukkan bahwa sengketa pertanahan masih didominasi oleh keberatan terhadap besaran ganti kerugian, penetapan lokasi, maupun status kepemilikan tanah. Dalam kondisi demikian, negara harus memastikan bahwa setiap tahapan pengadaan tanah dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, termasuk pemberian ganti kerugian yang layak, konsultasi publik, musyawarah, serta mekanisme keberatan melalui pengadilan. Dengan demikian, Hak Menguasai Negara tetap berjalan dalam koridor negara hukum dan tidak berubah menjadi instrumen pengambilalihan hak secara sepihak.¹⁵

Dalam perspektif hukum tata negara, pembatasan kewenangan negara merupakan konsekuensi dari prinsip *constitutionalism*, yaitu bahwa setiap penggunaan kekuasaan harus tunduk pada konstitusi dan tidak boleh melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Negara memang memiliki legitimasi untuk melakukan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, tetapi legitimasi tersebut harus diimbangi dengan perlindungan terhadap hak-hak warga negara melalui mekanisme *due process of law*, pemberian ganti kerugian yang adil, keterbukaan informasi, dan akses terhadap upaya hukum apabila masyarakat merasa dirugikan. Prinsip tersebut menjadi manifestasi dari negara hukum yang menempatkan perlindungan hak asasi manusia sebagai salah satu tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah tidak hanya ditentukan oleh ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA, tetapi juga dibatasi oleh prinsip negara hukum, penghormatan terhadap hak konstitusional warga negara, asas proporsionalitas, asas partisipasi masyarakat, serta prinsip *good governance*. Dalam konteks pembangunan nasional dan Proyek Strategis Nasional, negara tidak boleh hanya berorientasi pada percepatan pembangunan, tetapi juga harus memastikan bahwa setiap kebijakan pertanahan tetap menjamin keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak masyarakat. Dengan demikian, Hak Menguasai Negara harus dipahami sebagai kewenangan konstitusional yang bersifat terbatas (*limited governmental power*), bukan sebagai kekuasaan absolut

¹⁴ Helmi, *Op.cit.*, hlm. 95

¹⁵ Yance Arizona, *Konflik Agraria dan Perlindungan Hak Masyarakat dalam Kebijakan Pertanahan Indonesia*, *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 11, No. 3, 2022, hlm. 370–381.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2019, hlm.

2. Implikasi hukum terhadap pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah yang berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara

Pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah merupakan konsekuensi dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Kewenangan tersebut memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, serta mengawasi pemanfaatan tanah demi mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun demikian, pelaksanaan kewenangan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, setiap tindakan negara yang melampaui batas kewenangannya berpotensi menimbulkan berbagai implikasi hukum, baik dalam ranah hukum administrasi negara, hukum perdata, maupun hukum tata negara.¹⁷

Salah satu implikasi hukum yang paling nyata adalah munculnya pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara, khususnya hak atas kepastian hukum, hak atas tempat tinggal, hak atas rasa aman, serta hak atas kepemilikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D, Pasal 28G, dan Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pelanggaran tersebut sering terjadi apabila proses penetapan lokasi, musyawarah, maupun pemberian ganti kerugian dilakukan tanpa memperhatikan prinsip partisipasi masyarakat dan asas keadilan. Kondisi demikian menyebabkan masyarakat kehilangan akses terhadap tanah yang menjadi sumber kehidupan tanpa memperoleh perlindungan hukum yang memadai.¹⁸

Perkembangan pembangunan infrastruktur nasional melalui berbagai Proyek Strategis Nasional (PSN) memperlihatkan bahwa kebutuhan tanah semakin meningkat sehingga memperluas ruang intervensi negara dalam penguasaan tanah. Meskipun pembangunan infrastruktur merupakan bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, implementasinya tidak jarang memunculkan konflik agraria akibat

¹⁷ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Negara dan Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 20, No. 1, 2023, hlm. 48–55.

¹⁸ Helmi, *Op.cit.*, hlm. 94

perbedaan kepentingan antara pemerintah, investor, dan masyarakat pemegang hak atas tanah. Sengketa yang terjadi dalam proyek Bendungan Bener di Desa Wadas, pengembangan kawasan Rempang Eco City, maupun pembangunan jalan tol menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah masih menghadapi persoalan mengenai transparansi, konsultasi publik, penilaian ganti kerugian, serta perlindungan hak masyarakat terdampak. Fenomena tersebut membuktikan bahwa keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari percepatan penyelesaian proyek, tetapi juga dari terpenuhinya prinsip keadilan dan perlindungan hak konstitusional warga negara.¹⁹

Dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah yang mengabaikan prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 berpotensi mengakibatkan cacat administrasi maupun penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Konsekuensi hukumnya adalah keputusan tata usaha negara yang menjadi dasar pengadaan tanah dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara apabila terbukti bertentangan dengan asas legalitas maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu, setiap tahapan pengadaan tanah harus dilaksanakan secara transparan, proporsional, akuntabel, dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan keberatan sesuai mekanisme hukum yang tersedia.²⁰

Selain menimbulkan implikasi dalam hukum administrasi negara, pelaksanaan kewenangan negara yang melanggar hak masyarakat juga dapat menimbulkan pertanggungjawaban perdata. Apabila masyarakat mengalami kerugian akibat tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Gugatan tersebut tidak hanya berkaitan dengan besaran ganti kerugian, tetapi juga menyangkut pemulihan hak-hak masyarakat yang telah dilanggar. Dengan demikian, negara sebagai penyelenggara pemerintahan tetap dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum apabila terbukti melakukan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia.²¹

Implikasi hukum berikutnya adalah meningkatnya pengujian konstitusional

¹⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.cit.*, hlm. 65–76.

²⁰ Yance Arizona, *Konflik Agraria dan Perlindungan Hak Masyarakat dalam Kebijakan Pertanahan Indonesia*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 11, No. 3, 2022, hlm. 370–38

²¹ A. Muhammad Hasgar A.S., Geofani Milthree Saragih, Freddy Hidayat, dan Selamat Lumban Gaol, *Tanggung Jawab Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 11, No. 2, 2023, hlm. 210–225.

terhadap kebijakan pertanahan melalui Mahkamah Konstitusi. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa konsep Hak Menguasai Negara harus dimaknai secara konstitusional, yaitu sebagai kewenangan yang dibatasi oleh tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah menegaskan bahwa negara hanya bertindak sebagai pengatur dan pengelola, bukan sebagai pemilik tanah. Selanjutnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat dengan menegaskan bahwa hutan adat bukan merupakan hutan negara. Kedua putusan tersebut memperlihatkan bahwa kewenangan negara dalam penguasaan tanah harus selalu ditempatkan dalam kerangka perlindungan hak konstitusional warga negara.

Dari sudut pandang hukum tata negara, pelaksanaan Hak Menguasai Negara juga harus memperhatikan prinsip proporsionalitas (*principle of proportionality*). Prinsip ini menghendaki agar setiap pembatasan terhadap hak warga negara dilakukan secara sah, diperlukan, dan seimbang dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian, negara tidak dapat menggunakan alasan kepentingan umum secara berlebihan untuk membatasi hak masyarakat tanpa disertai dasar hukum yang jelas, prosedur yang adil, serta pemberian kompensasi yang layak. Penerapan prinsip proporsionalitas menjadi instrumen penting untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan hak konstitusional warga negara.²²

Menurut pendapat penulis, implikasi hukum pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah tidak hanya berkaitan dengan munculnya sengketa pertanahan, tetapi juga berdampak terhadap menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan apabila kebijakan pertanahan tidak dilaksanakan secara adil. Oleh karena itu, penyelenggaraan pengadaan tanah harus mengedepankan prinsip *good governance*, yaitu keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Penerapan prinsip-prinsip tersebut akan memperkuat legitimasi negara dalam melaksanakan Hak Menguasai Negara sekaligus meminimalkan potensi konflik agraria yang selama ini masih sering terjadi dalam berbagai proyek pembangunan nasional.

²² Andi Tenri Sompia, *Prinsip Proporsionalitas dalam Perlindungan Hak Konstitusional atas Tanah*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 12, No. 2, 2023, hlm. 245–260.

E.Penutup

1.Kesimpulan

- a. Batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah pada dasarnya bersumber dari konsep Hak Menguasai Negara yang bersifat publik dan bertujuan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh konstitusi dan prinsip negara hukum. Perlindungan hak konstitusional warga negara menjadi batas utama dalam pelaksanaan kewenangan negara di bidang agraria, khususnya terkait hak atas rasa aman, hak atas tempat tinggal, dan hak atas kepemilikan. Oleh karena itu, setiap tindakan negara dalam penguasaan tanah harus memperhatikan prinsip keadilan, proporsionalitas, dan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian, Hak Menguasai Negara harus dipahami sebagai kewenangan yang bersifat terbatas dan bertanggung jawab, sehingga keseimbangan antara kepentingan negara dan perlindungan hak konstitusional warga negara dapat tercapai.
- b. Implikasi hukum dari pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah yang berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara menunjukkan bahwa kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan harus dibatasi oleh konstitusi dan prinsip negara hukum. Penyimpangan dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara dapat menimbulkan berbagai implikasi hukum, seperti pelanggaran hak konstitusional warga negara, timbulnya sengketa atau konflik agraria, gugatan perdata berdasarkan perbuatan melawan hukum, serta pembatalan keputusan administrasi karena cacat wewenang. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan negara dalam penguasaan tanah harus senantiasa memperhatikan prinsip proporsionalitas, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara serta tetap sejalan dengan tujuan konstitusional untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

2. Saran

1. Pemerintah perlu mempertegas batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah melalui penguatan regulasi turunan dari Undang-Undang Pokok Agraria, sehingga tidak terjadi multitafsir dalam pelaksanaannya di lapangan.
2. Lembaga peradilan, khususnya peradilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi, diharapkan dapat lebih progresif dalam menguji kebijakan pertanahan yang berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara.

3. Aparat pelaksana di bidang pertanahan perlu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses penguasaan tanah agar dapat meminimalisir konflik agraria.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. 2018. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bambang Sunggono. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bernhard Limbong. 2015. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Jimly Asshiddiqie. 2019. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Koesnadi Hardjasoemantri. 2005. *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi VIII. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Maria S.W. Sumardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Soerjono Soekanto. 2015. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Jurnal :

- A. Muhammad Hasgar A.S., Geofani Miltthree Saragih, Freddy Hidayat, dan Selamat Lumban Gaol. 2023. *Tanggung Jawab Negara dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 11, No. 2, hlm. 210–225.
- Helmi. 2021. *Rekonstruksi Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria dalam Perspektif Negara Kesejahteraan*. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 9, No. 1, hlm. 90–101.
- Muhammad Bakri. 2023. *Hak Menguasai Negara dan Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Konstitusi*. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20, No. 1, hlm. 48–55.
- Muhammad Ilham Arisaputra. 2022. *Problematisasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia*. *Media Hukum*, Vol. 29, No. 1, hlm. 64–76.
- Yance Arizona. 2022. *Konflik Agraria dan Perlindungan Hak Masyarakat dalam Kebijakan Pertanahan Indonesia*. *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 11, No. 3, hlm. 370–381.