

**KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI
KASUS PT PERTAMINA)**

TESIS



Oleh:

EFENDI ZAKARSI

NIM : 20302400091

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI
KASUS PT PERTAMINA)**

TESIS

**Diajukan untuk penyusunan Tesis
Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh:

EFENDI ZAKARSI

NIM : 20302400091

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI
KASUS PT PERTAMINA)**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **EFENDI ZAKARSI**
NIM : 20302400091
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:
Pembimbing I
Tanggal,


Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.
NIDN. 06-0503-6205

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

**KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI
KASUS PT PERTAMINA)**

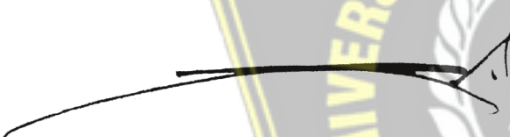
Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 31 Mei 2025
Dan dinyatakan **LULUS**

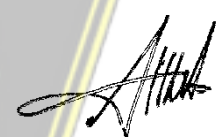
Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,


Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.
NIDN. 06-0707-7601

Anggota

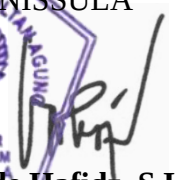
Anggota,


Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.
NIDN. 06-0503-6205


Dr. Arpangi, S.H., M.H.
NIDN: 06-1106-6805

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : EFENDI ZAKARSI
NIM : 20302400091

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI KASUS PT PERTAMINA)

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 22 Mei 2025
Yang Membuat Pernyataan.

(EFENDI ZAKARSI)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: EFENDI ZAKARSI
NIM	: 20302400091
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul:

KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI KASUS PT PERTAMINA)

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 22 Mei 2025

Yang Membuat Pernyataan.



(EFENDI ZAKARSI)

*Coret yang tidak perlu

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

" Kebenaran dan keadilan adalah fondasi utama dalam setiap sistem hukum."

PERSEMBAHAN:

Tesis ini kupersembahkan kepada:

- ❖ Kedua orang tuaku tercinta.
- ❖ Almamaterku “Fakultas Hukum Unissula” yang telah membekaliku ilmu pengetahuan selama menjalani masa perkuliahan.



KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamu'alaikum Wr Wb

Alhamdulillahillabillalamin, dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum / tesis yang berjudul **“KEWENANGAN NEGARA DALAM PEMBEBASAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM OLEH BUMN (STUDI KASUS PT PERTAMINA)”**

Penulisan hukum ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (S2) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Baginda Rasulullah Nabi Muhammad SAW, yang kita nantikan syafaatnya di yaumul kelak nanti, Amin.

Tanpa beribu motivasi, kesabaran, keikhlasan, kerja keras, dan tentunya do'a dari kedua orang tua, tidak mungkin penulis dapat untuk menjalani tahapan di bangku perkuliahan tepatnya di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang selama kurang lebih 1,5 (satu setengah) tahun lamanya.

Dengan segala kerendahan hati, pada kesempatan ini tidak lupa penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan tesis ini, yakni kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto.,S.H.,S.E.,Akt.,M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang,

2. Bapak Dr. H. Jawade Hafidzh.,S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
3. Ibu Dr. Hj. Widayati.,S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
4. Bapak Dr. Denny Suwondo.,S.H., M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
5. Bapak Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H, selaku Kepala Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
6. Dr. Arpangi, S.H., M.H, selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
7.,selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan penulisan ini dari awal hingga akhir,
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah mendidik dan mengarahkan penulis selama duduk di bangku perkuliahan, dan seluruh staff perpustakaan, staff administrasi bagian Pendidikan yang membantu dalam penyusunan penulisan hukum ini,
9. Kedua orangtuaku, yang senantiasa memberikan dukungan, semangat, motivasi, dan do'a yang luar biasa sehingga penulis dapat menyelesaikan Pendidikan dari awal hingga akhir perkuliahan di S2 ini,
10. Almamaterku "Fakultas Hukum Unissula" yang telah membekali ilmu pengetahuan selama menjalani masa perkuliahan,

11. Pihak- pihak lain yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis memberikan saran dalam menyusun penulisan hukum ini.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal atas bantuan dan kebaikan kepada penulis sehingga dapat menjalani tahapan-tahapan yang luar biasa di bangku perkuliahan ini. Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan saran dan masukan yang membangun dari pihak manapun demi kesempurnaan tesis ini agar lebih bermanfaat bagi pembaca, dan untuk semua pihak yang terlibat dalam penulisan ini maka saya selaku penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membaca penulisan tesis ini, Amin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Semarang,



EFENDI ZAKARSI

ABSTRAK

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu instrumen penting dalam pembangunan infrastruktur nasional. Dalam pelaksanaannya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sering kali menjadi instansi pengguna yang mengajukan kebutuhan tanah, khususnya dalam proyek strategis nasional. Namun, permasalahan muncul ketika peran BUMN melampaui batas kewenangan yang seharusnya dimiliki, sehingga menimbulkan konflik kepentingan, ketidakjelasan hukum, dan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis kewenangan negara, hambatan serta solusi dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN studi kasus PT Pertamina serta konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis Normatif. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari penelitian studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum testier.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) yakni menetapkan kebijakan pengadaan tanah, melaksanakan proses pengadaan tanah, mewakili kepentingan publik, pelaksanaan prinsip pemerintah yang baik, memberikan izin kepada instansi pengguna, menngawasi dan mengendalikan proses pengadaan, memberikan perlindungan hukum kepada warga . Hambatan dan solusi kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) yakni Pelanggaran asas partisipasi publik , Dominasi kepentingan proyek dan hak rektar, Ketidaktegasaan pembagaian peran antara Negara dan BUMN, Lemahnya pengawasan dan mekanisme pengaduan , serta Ketimpangan informasi antara Pemerintah dan Warga. Solusinya yakni dengan memperkuat asas-asas pemerintahan yang baik, menegaskan pembatasan peran BUMN dalam proses hukum, penguatan Lembaga pengawas dan mekanisme gugatan, sosialisasi dan Pendidikan hukum kepada warga, serta penyusunan SOP yang ketat dan terukur. Konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang harus bersifat restrukturatif, progresif, dan berkeadilan. Negara bukan sekadar fasilitator proyek pembangunan, tetapi pelindung hak-hak rakyat dan penjamin terciptanya keadilan sosial. Dalam hal ini, penguatan institusi negara, pembatasan peran korporasi, dan peningkatan partisipasi masyarakat adalah tiga pilar utama menuju tata kelola pengadaan tanah yang demokratis dan konstitusional.

Kata Kunci : Kewenangan Negara, Pembebasan Tanah, BUMN, Kepentingan Umum

ABSTRACT

Land acquisition for public interest is one of the important instruments in national infrastructure development. In its implementation, State-Owned Enterprises (BUMN) often become the user agencies that request land needs, especially in national strategic projects. However, problems arise when the role of state-owned enterprises (BUMN) exceeds the authority they should possess, leading to conflicts of interest, legal ambiguities, and violations of community rights.

This research aims to understand, examine, and analyze the state's authority, obstacles, and solutions in land acquisition for public interest by state-owned enterprises (BUMN), with a case study on PT Pertamina, as well as the concept of state authority in land acquisition for public interest by BUMN in the future.

The approach method used in this research is normative juridical. The specification of this research is *descriptive-analytical*. The data sources used are secondary data obtained from library research, which consists of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials.

Based on the research results, it can be concluded that the state's authority in land acquisition for public interest by state-owned enterprises (Case Study of PT Pertamina) includes setting land acquisition policies, implementing the land acquisition process, representing public interests, executing good governance principles, granting permits to user agencies, overseeing and controlling the acquisition process, and providing legal protection to citizens. Obstacles and solutions to state authority in land acquisition for public interest by SOEs (Case Study of PT Pertamina) include violations of the principle of public participation, dominance of project interests and rector's rights, lack of clarity in the division of roles between the state and SOEs, weak supervision and complaint mechanisms, and information imbalance between the government and citizens. The solution is to strengthen the principles of good governance, emphasize the limitation of BUMN's role in the legal process, enhance supervisory institutions and complaint mechanisms, provide socialization and legal education to the public, and establish strict and measurable SOPs. The concept of state authority in land acquisition for public interest by state-owned enterprises (SOEs) in the future must be restructuring, progressive, and just. The state is not merely a facilitator of development projects, but a protector of people's rights and a guarantor of social justice. In this regard, strengthening state institutions, limiting the role of corporations, and enhancing community participation are the three main pillars towards democratic and constitutional land procurement governance.

Keywords: State Authority, Land Acquisition, State-Owned Enterprises, Public Interest

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	Error!
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Konseptual.....	9
F. Kerangka Teoritis.....	12
G. Metode Penelitian	16
H. Sistematika Penulisan	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	22
A. Tinjauan Umum tentang Kewenangan.....	22
1. Pengertian Kewenangan	22
2. Sumber Kewenangan.....	24
B. Tinjauan Umum tentang Negara.....	26
1. Pengertian Negara	26
2. Unsur-Unsur Negara.....	28

3. Teori-Teori Terbentuknya Negara.....	29
4. Fungsi dan Tujuan Negara	34
5. Bentuk-Bentuk Negara	35
6. Negara dalam Prespektif Hukum	37
C. Tinjauan Umum tentang Pembebasan Tanah	38
1. Pengertian Tanah dalam Prespektif Hukum	38
2. Hak-Hak Atas Tanah	39
3. Pengertian dan Dasar Hukum Pembebasan Tanah.....	41
4. Tahapan-Tahapan Pembebasan Tanah	42
5. Kepentingan Umum dalam Pembebasan Tanah.....	44
6. Ganti Rugi dalam Pembebasan Tanah.....	45
7. Permasalahan Hukum dalam Pembebasan Tanah	46
D. Tinjauan Umum tentang Kepentingan Umum.....	48
E. Tinjauan Umum tentang BUMN	53
1. Pengertian BUMN	53
2. Jenis dan Bentuk BUMN.....	54
F. Tinjauan Umum tentang Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Prespektif Islam	56
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	59
A. Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina).....	59
B. Hambatan dan Solusi Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) ..	86
C. Konsep Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN di Masa Yang Akan datang	98
BAB IV PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA.....	105



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.”¹ Prinsip ini menegaskan bahwa segala bentuk kekuasaan dan kewenangan negara harus dijalankan dalam koridor hukum yang menjunjung tinggi keadilan, kepastian, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam konteks ini, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, termasuk dalam pengambilan hak atas tanah milik warga negara.

Salah satu bentuk kewenangan negara yang strategis namun juga kompleks adalah pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan ini memungkinkan negara mengambil alih hak atas tanah individu demi pelaksanaan pembangunan yang bersifat strategis dan menyangkut kepentingan masyarakat luas, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, energi, dan fasilitas publik lainnya.² Namun, dalam pelaksanaannya, pembebasan tanah sering kali menimbulkan konflik antara negara dan masyarakat, khususnya dalam hal ganti kerugian, proses musyawarah, serta kejelasan tujuan dari pembangunan yang dilakukan.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

² Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 254.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah bagaimana perolehan tanah atas kepemilikan masyarakat untuk keperluan pembangunan. Hak kepemilikan masyarakat dijamin oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagaimana tersebut dalam pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pembebasan tanah merupakan instrumen penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, termasuk untuk proyek-proyek strategis seperti pembangunan infrastruktur energi, jalan, pelabuhan, dan sebagainya. Dalam konteks ini, negara diberikan kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah demi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, beserta peraturan pelaksanaannya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan bentuk intervensi negara terhadap hak kepemilikan individu yang dibenarkan demi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam hukum agraria Indonesia, tanah dipandang memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menegaskan bahwa hak atas tanah tidak bersifat mutlak, melainkan harus memperhatikan kemaslahatan bersama.³

³ Adrian Sutedi "Aspek Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 4, No. 2, 2015, hlm. 213.

Istilah "kepentingan umum" dalam konteks ini merujuk pada berbagai proyek pembangunan yang bertujuan melayani kebutuhan publik secara menyeluruh, seperti pembangunan infrastruktur jalan, pelabuhan, bandara, fasilitas energi, dan lain-lain.⁴ Meskipun demikian, praktik pembebasan tanah kerap menghadapi tantangan, terutama dari masyarakat pemilik tanah yang merasa kurang dilibatkan, tidak memperoleh informasi yang memadai, atau menilai bahwa ganti rugi yang diberikan tidak sebanding.⁵

Beberapa kajian menunjukkan bahwa walaupun kerangka hukum, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya, telah tersedia secara komprehensif, persoalan di lapangan masih sering terjadi. Permasalahan umum mencakup kurangnya keterbukaan, lemahnya akuntabilitas, serta pelanggaran terhadap prosedur formal.⁴ Dengan demikian, penting dilakukan kajian yang mendalam terhadap pelaksanaan kewenangan negara dalam pengadaan tanah, guna memastikan proses tersebut tetap dalam koridor negara hukum dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.⁶

Pengadaan atau pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan negara yang memiliki implikasi besar terhadap hak milik individu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2

⁴ Dedi Darusman "Kepentingan Umum sebagai Alasan Pengadaan Tanah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 2, 2017, hlm. 278.

⁵ Ratna Lestari, "Problematisasi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Kasus pada Proyek Infrastruktur Nasional." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3, 2019, hlm. 405.

⁶ Bonar Saragi "Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 4, 2016, hlm. 334.

Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, kegiatan ini dapat dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh badan hukum tertentu, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN).⁷

BUMN diberikan mandat untuk melaksanakan proyek-proyek strategis nasional yang ditetapkan sebagai kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, energi, dan fasilitas publik lainnya. Dalam hal ini, BUMN dapat berperan sebagai pelaksana pengadaan tanah atau badan yang memperoleh manfaat dari proyek tersebut.⁸ Namun, karena BUMN beroperasi dalam bentuk perseroan terbatas dan mengejar efisiensi serta keuntungan, timbul persoalan yuridis terkait apakah BUMN bertindak sebagai perpanjangan tangan negara atau sebagai entitas bisnis murni.⁹

Negara memberikan kewenangan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan proyek-proyek strategis yang dikategorikan sebagai kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dengan kewenangan tersebut, BUMN dapat menjalankan pembangunan infrastruktur yang bersifat vital bagi masyarakat, seperti jalan tol, pelabuhan, instalasi energi, dan berbagai proyek nasional lainnya. Walaupun secara hukum BUMN berstatus sebagai badan hukum privat, status kepemilikannya oleh negara

⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 6.

⁸ Sri Rahayu “BUMN dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif Hukum dan Praktik.” *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 35, No. 1, 2017, hlm. 45–46.

⁹ I Nyoman Nurjaya “Pengaturan Kewenangan Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Negara Hukum.” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, 2015, hlm. 634.

memberikan dasar legitimasi bagi BUMN untuk menjalankan fungsi pelayanan publik, termasuk dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Di sisi lain, praktik pembebasan tanah oleh BUMN sering kali menuai polemik. Persoalan yang umum muncul mencakup kurangnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, ketidaksesuaian nilai ganti rugi, serta tekanan kepada pemilik tanah untuk menyerahkan lahannya.¹⁰ Hal ini menimbulkan ketegangan antara tujuan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah sebagai hak konstitusional warga negara. Jika proses pengadaan tanah tidak dilakukan secara adil, transparan, dan partisipatif, maka tindakan tersebut dapat dianggap melanggar prinsip negara hukum.

PT Pertamina (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang energi, kerap mendapat mandat dari pemerintah untuk melaksanakan proyek strategis nasional. Dalam menjalankan proyek-proyek tersebut, seperti pembangunan kilang minyak, jaringan pipa, dan infrastruktur energi lainnya, PT Pertamina melakukan pengadaan tanah yang dikategorikan sebagai untuk kepentingan umum. Meskipun demikian, dalam praktiknya, proses pembebasan tanah oleh BUMN ini sering menimbulkan permasalahan hukum, terutama terkait prosedur, ganti rugi, dan perlindungan hak warga.

Fakta hukumnya, pembangunan proyek kilang minyak GRR (Grass Root Refinery) di Jenu, Kabupaten Tuban, Jawa Timur, dikerjakan oleh PT

¹⁰Budi Kurniawan, "Konflik Agraria dalam Pengadaan Tanah oleh BUMN untuk Proyek Infrastruktur." *Jurnal Agraria dan Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 158–159.

Pertamina melalui anak usahanya. Proyek ini ditetapkan sebagai proyek strategis nasional. Namun, sejumlah warga menggugat Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang penetapan lokasi pengadaan tanah karena menilai proses konsultasi publik tidak dilaksanakan sesuai prosedur. Warga menyatakan tidak pernah menandatangani berita acara kesepakatan, namun proyek tetap berjalan. Dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 350 K/TUN/2019, Mahkamah Agung mengabulkan gugatan warga dan membatalkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur. Majelis hakim menilai penetapan lokasi pengadaan tanah tidak sah karena tidak memenuhi syarat konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012.¹¹

Kasus ini mengangkat persoalan tentang sejauh mana kewenangan negara dalam pembebasan tanah dapat dilimpahkan kepada BUMN, serta bagaimana pertanggungjawaban hukum ketika prosedur dilanggar. BUMN seperti PT Pertamina, meskipun menjalankan fungsi publik, tetap terikat pada hukum administrasi negara dan wajib tunduk pada prinsip *due process of law*. Keputusan Mahkamah Agung dalam perkara ini menjadi preseden penting yang menunjukkan bahwa proyek-proyek strategis nasional tetap harus dilaksanakan dalam kerangka hukum yang menjamin hak-hak warga negara.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, adanya fenomena tersebut menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis untuk mengkaji hal tersebut lebih dalam dengan melakukan penelitian, untuk penulisan tesis yang berjudul

¹¹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 350 K/TUN/2019.

“Kewenangan Negara Dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) “

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina)?
2. Bagaimana hambatan dan solusi kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina)?
3. Bagaimana konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina).
2. Untuk mengetahui dan menganalisa hambatan dan solusi kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina).
3. Untuk mengetahui dan menganalisa konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang .

D. Manfaat Penelitian

Selain tujuan penelitian yang telah disebut di atas, manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam penelitian ilmu hukum mengenai kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum, mengenai hambatan dan solusi dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) serta mengenai konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang .

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, pencerahan, pengetahuan acuan atau informasi kepada masyarakat tentang kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN.

b. Bagi Mahasiswa

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi literatur atau sumber bacaan bagi mahasiswa untuk meningkatkan pengetahuan tentang kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum, mengenai hambatan dan solusi dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) serta mengenai konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum

oleh BUMN di masa yang akan datang, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan bagi mahasiswa dalam melaksanakan penelitian yang serupa dengan kajian-kajian berikutnya yang lebih mendalam.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian merupakan bentuk pemodelan teoretis yang menjelaskan keterkaitan antara teori dengan berbagai variabel atau unsur yang telah dikenali sebagai isu penting dalam suatu permasalahan.¹² Dengan demikian untuk memberikan gambaran yang sistematis atas kerangka konsep yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kewenangan

Kewenangan merujuk pada hak dan wewenang yang dimiliki oleh suatu lembaga atau pejabat negara untuk menjalankan tindakan, membuat keputusan, dan/atau melakukan perbuatan hukum dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan, yang pelaksanaannya harus berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku. Kewenangan ini bersifat melekat pada jabatan dan pelaksanaannya wajib sesuai dengan prinsip legalitas, yaitu harus didasarkan pada norma hukum yang sah.¹³ Dalam kerangka hukum administrasi, bentuk kewenangan dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis, yaitu:

¹² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2017, hlm. 106.

¹³ Philipus M Hadjon, (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 102.

- a) Atribusi, yakni kewenangan yang diperoleh secara langsung dari ketentuan undang-undang;
- b) Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat di bawahnya;
- c) Mandat, yakni pelimpahan pelaksanaan kewenangan kepada bawahan, namun tetap atas nama pejabat pemberi mandat.¹⁴

2. Negara

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang memiliki wewenang tertinggi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam wilayah tertentu dan bersifat memaksa demi tercapainya ketertiban serta kesejahteraan bersama.¹⁵ Dalam teori klasik, negara memiliki unsur pokok, yaitu:

- a) Wilayah, batas teritorial tempat kekuasaan negara berlaku;
- b) Rakyat, sekelompok manusia yang hidup dan tunduk pada pemerintahan negara;
- c) Pemerintahan yang berdaulat, kekuasaan tertinggi yang menjalankan fungsi-fungsi negara secara sah.¹⁶

3. Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah adalah proses pengadaan tanah oleh pemerintah atau pihak lain yang diberi kuasa (termasuk BUMN) dengan cara mengalihkan hak atas tanah dari pemiliknya kepada negara atau badan

¹⁴ Utrecht, E. (1980). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, hlm. 45–46.

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 34.

¹⁶ Soenarko, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 17–18.

hukum untuk digunakan dalam pembangunan, khususnya untuk kepentingan umum, disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.¹⁷

Dalam konteks hukum positif Indonesia, istilah pengadaan tanah lebih umum digunakan daripada “pembebasan tanah,” sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang mendefinisikan pengadaan tanah sebagai serangkaian kegiatan untuk menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.¹⁸

4. Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang pelayanannya menjadi tanggung jawab negara melalui kebijakan, program, dan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.¹⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat dan bukan kepentingan perorangan, kelompok, atau golongan.²⁰ Proyek-

¹⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 421.

¹⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 77.

²⁰ Pasal 1 angka 6 dan Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

proyek seperti pembangunan jalan, pelabuhan, pembangkit listrik, dan fasilitas umum lainnya termasuk dalam kategori ini.

5. BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan menjalankan kegiatan usaha di berbagai sektor strategis demi mendukung perekonomian nasional dan pelayanan publik.²¹

Secara hukum, BUMN didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai: “Badan Usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.”²² BUMN dapat berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) atau Perusahaan Umum (Perum), yang masing-masing memiliki karakteristik khusus terkait tujuan usaha, orientasi keuntungan, dan ruang lingkup pelayanan publik.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Kewenangan

²¹ Erman Rajagukguk, *Hukum Perusahaan Indonesia*, (Depok: FH UI Press, 2005), hlm. 112.

²² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Dalam kajian hukum administrasi negara, kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan prinsip dasar yang menentukan sejauh mana tindakan hukum dari suatu pejabat atau lembaga pemerintahan dapat dianggap sah dan dibenarkan oleh hukum. Kewenangan merujuk pada hak dan kekuasaan yang secara hukum diberikan kepada pejabat atau organ pemerintahan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu.²³

Sebagaimana diuraikan oleh Philipus M. Hadjon, kewenangan tidak cukup hanya dilihat sebagai kekuasaan semata, melainkan kekuasaan yang berakar dari norma hukum, sehingga pelaksanaannya hanya dibenarkan apabila didasarkan pada landasan hukum yang jelas.²⁴ Hal ini erat kaitannya dengan prinsip legalitas dalam negara hukum, di mana semua tindakan pemerintah harus memiliki dasar normatif yang sah. Dalam praktiknya, kewenangan dalam hukum administrasi diklasifikasikan menjadi tiga bentuk utama, sebagaimana dijelaskan oleh Utrecht dan diperkuat oleh Hadjon, yaitu:²⁵

- a) **Atribusi**, yaitu pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang kepada lembaga pemerintahan tertentu;
- b) **Delegasi**, yakni pelimpahan kewenangan dari satu pejabat atau instansi kepada pejabat atau instansi lain yang lebih rendah, beserta tanggung jawabnya;

²³ H. D. Stout, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 56.

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 102.

²⁵ Utrecht, E., *Op.Cit*, hlm. 45–47.

- c) **Mandat**, yaitu pelimpahan pelaksanaan kewenangan kepada pihak lain, namun tanggung jawab tetap berada pada pejabat pemberi mandat.

Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh BUMN, teori kewenangan ini penting digunakan sebagai dasar analisis, antara lain untuk mengkaji:

- a) Apakah BUMN seperti PT Pertamina memiliki legitimasi hukum untuk melaksanakan proses pembebasan tanah;
- b) Bentuk kewenangan apa yang digunakan apakah berupa atribusi, delegasi, atau mandat;
- c) Dan bagaimana penerapan kewenangan tersebut mencerminkan prinsip negara hukum.

Pemahaman yang mendalam terhadap bentuk serta sumber kewenangan menjadi penting untuk mengevaluasi keabsahan tindakan BUMN dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan publik. Kewenangan dalam hukum administrasi negara merupakan dasar legitimasi bagi pejabat atau organ pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kewenangan bukan sekadar kekuasaan, tetapi kekuasaan yang diberikan secara sah oleh hukum untuk bertindak atau memutuskan sesuatu dalam lingkup administrasi publik.²⁶

2. Teori Perlindungan Hukum

²⁶ Nurul Qamar, "Legalitas dan Legitimasi dalam Teori Kewenangan Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Al-'Adl*, Vol. 7 No. 2 (2014): 150–162.

Konsep perlindungan hukum dalam sistem hukum bertujuan untuk menjamin tercapainya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi warga negara, khususnya sebagai perlindungan terhadap kemungkinan terjadinya tindakan penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Perlindungan ini tidak hanya berupa norma hukum yang mengatur dan menjamin hak-hak individu, tetapi juga mencakup sarana atau mekanisme hukum yang memungkinkan individu mempertahankan haknya ketika dilanggar.²⁷

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum terdiri dari dua bentuk utama:²⁸

- a) Perlindungan hukum preventif, yaitu perlindungan yang diberikan sebelum terjadi pelanggaran, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang membatasi tindakan pejabat dan mengatur hak-hak warga negara secara jelas.
- b) Perlindungan hukum represif, yakni perlindungan yang diberikan setelah terjadi pelanggaran hukum, yang dilakukan melalui mekanisme peradilan atau upaya administratif, seperti pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Teori ini sangat relevan dalam konteks pengadaan tanah oleh negara atau BUMN, karena proses tersebut berpotensi melanggar hak kepemilikan warga. Dengan demikian, perlindungan hukum berfungsi sebagai tolok ukur

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 54.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 25.

untuk menilai apakah proses tersebut dilaksanakan secara adil, transparan, dan berdasarkan hukum. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah suatu pengayoman atau perlindungan terhadap hak-hak yang diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang dalam rangka menjamin pelaksanaan hak dan kewajiban.²⁹

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri atas :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengkaji hukum sebagai norma tertulis yang berlaku, serta bagaimana norma tersebut diberlakukan dalam praktik,³⁰ khususnya dalam kaitannya dengan kewenangan negara melalui BUMN dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian hukum normatif ini diperkuat dengan pendekatan empiris terbatas, dalam hal mengkaji pelaksanaan pengadaan tanah oleh PT Pertamina melalui studi kasus, serta dampaknya terhadap masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.

2. Spesifikasi Penelitian

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 20.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 13.

Penelitian ini menerapkan spesifikasi dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menguraikan pelaksanaan hukum terkait perlindungan konsumen sebagaimana terjadi di lapangan, kemudian dianalisis berdasarkan teori keadilan serta ketentuan hukum yang berlaku. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif dan konseptual, di mana fokus utamanya adalah pada pengkajian terhadap norma-norma hukum yang menjadi pusat perhatian penelitian, serta telaah terhadap pandangan-pandangan atau doktrin yang berkembang dalam kajian ilmu hukum.³¹

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dapat dilihat dari sumbernya, dapat dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan data yang diperoleh dari bahan pustaka jenis data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

a. Data primer

Data primer merupakan informasi yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang belum banyak dipublikasikan atau belum tersedia secara luas untuk umum.³² Dalam hal ini data primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dokumen pelaksanaan pembebasan tanah PT Pertamina.

b. Data Sekunder

³¹ Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normative* (Malang: Bayu Media Publishing, 2007), hlm 300.

³² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 85.

Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli hukum atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada. Bahan hukum data sekunder adalah :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - c) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
 - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - e) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
 - f) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional.
 - g) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

- 2) Bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur, seperti buku dan makalah yang berkaitan dengan topik penelitian, serta berfungsi menjelaskan dan memperkuat pemahaman terhadap bahan hukum primer.³³
- 3) Bahan hukum tersier adalah sumber yang memberikan arahan atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Jenis bahan ini mencakup referensi seperti kamus umum, kamus bahasa, kamus hukum, artikel, maupun sumber dari internet.³⁴

4. Metode Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis yakni sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Studi pustaka adalah teknik pengumpulan data sekunder yang dilakukan dengan menelusuri berbagai referensi kepustakaan, seperti buku, peraturan perundang-undangan, serta pandangan para pakar hukum yang relevan dengan topik penelitian. Metode ini dilakukan melalui kegiatan menelaah dan memahami teori-teori serta konsep hukum dari literatur yang memiliki keterkaitan dan mendukung permasalahan yang menjadi fokus kajian.³⁵

b. Studi Dokumen

³³ *Ibid*, hlm.29

³⁴ *Ibid*.

³⁵ Miza Nina Adlini, dkk, Metode Penelitian Kualitatif Studi Pustaka, *Edumaspul: Jurnal Pendidikan*, Vol 6 No 1, 2022.

Pengumpulan data secara kualitatif dilakukan melalui penelaahan dan analisis terhadap berbagai dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian, baik yang dibuat oleh subjek penelitian maupun oleh pihak lain. Proses ini melibatkan identifikasi dan telaah terhadap beragam jenis dokumen, seperti tulisan, gambar, karya, maupun sumber elektronik. Hasil dari proses ini kemudian disusun dalam bentuk analisis atas isi yang terkandung dalam dokumen-dokumen tersebut.³⁶

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif, yakni dengan menyusun dan mengolah data yang diperoleh secara sistematis dan terorganisir. Tujuan dari analisis ini adalah untuk memahami makna konseptual dari istilah-istilah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, serta menelaah bagaimana istilah-istilah tersebut diterapkan dalam praktik dan putusan hukum. Pendekatan ini dilakukan dengan menyusun data secara logis, terstruktur, dan efisien agar dapat ditafsirkan dan dipahami secara akurat.²²

H. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan tesis ini, maka secara garis besar dapat digambarkan sistematika tesis ini sebagai berikut :

³⁶ Hysa Ardiyanto & Syarief Fajaruddin, Tinjauan atas artikel penelitian dan pengembangan Pendidikan di Jurnal Keolahragaan, *Jurnal Keolahragaan*, Vol 7 No 1, 2019.

BAB I PENDAHULUAN, Bab ini berisi pendahuluan penyusunan Tesis yang terdiri dari latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoretis, Metode Penelitian, Serta Sistematika Penulisan Tesis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, Bab ini berisi tentang Tinjauan umum tentang Kewenangan, tinjauan umum tentang Negara, tinjauan umum tentang Pembebasan Tanah, tinjauan umum tentang Kepentingan Umum, tinjauan umum tentang BUMN, tinjauan umum tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan prespektif islam.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN, Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan terkait dengan kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina), pembahasan terkait dengan hambatan dan solusi kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) serta pembahasan terkait dengan konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang.

BAB IV PENUTUP, Bab ini berisi kesimpulan, saran yang didapat dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar *wewenang*, yang berarti hak atau kekuasaan yang dimiliki untuk menjalankan suatu tindakan. Kewenangan merujuk pada bentuk kekuasaan yang bersifat formal, yang dapat bersumber dari lembaga legislatif maupun kekuasaan eksekutif dalam ranah administrasi. Secara umum, kewenangan dapat diartikan sebagai otoritas yang dimiliki untuk mengatur atau memerintah sekelompok orang dalam konteks pemerintahan.³⁷

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *wewenang* memiliki persamaan dengan kata *kewenangan*, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain.³⁸

Dalam literatur ilmu politik, pemerintahan, dan hukum, sering dijumpai penggunaan istilah kekuasaan, kewenangan, dan *wewenang*.

³⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2008, hlm 78.

³⁸ Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Pustaka Refleksi: Makasar. 2010), hlm. 35.

Ketiga istilah ini kerap kali digunakan secara bergantian, seolah-olah memiliki makna yang sama. Kekuasaan acapkali disamakan dengan kewenangan, begitu pula sebaliknya. Bahkan, kewenangan kerap dianggap identik dengan wewenang. Secara umum, kekuasaan dipahami sebagai suatu bentuk hubungan, yakni adanya pihak yang berkuasa atau memerintah dan pihak lain yang berada dalam posisi diperintah (the rule and the ruled).³⁹

Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif atau eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang atau suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, yaitu kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik.⁴⁰

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁴¹ Sedangkan Bagir Manan mengartikan kewenangan sebagai sesuatu yang membedakan antara kekuasaan dan wewenang. Menurutnya,

³⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1998), hlm 35-36.

⁴⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 113.

⁴¹ H.D. Stout, dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 137.

kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban.⁴²

2. Sumber Kewenangan

Cara memperolehnya, ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:⁴³

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh si pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.⁴⁴ Artinya kewenangan itu akan bersifat melekat terhadap organ pemerintahan yang dituju atas jabatannya dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.⁴⁵ Dalam delegasi mengandung makna suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi yakni dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

⁴² Bagir Manan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 30.

⁴³ *Ibid*, hlm 5.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 105.

⁴⁵ *Ibid*.

3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.

Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan. Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Teori kewenangan digunakan sebagai dasar pedoman ataupun landasan dalam teoritik pada penulisan tesis ini, karena dalam pelaksanaan tugasnya tidak bisa dilepaskan dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber- sumber kewenangan, seperti atribusi, delegasi dan mandat.⁴⁶

Sumber kewenangan pemerintah dalam hukum administrasi negara terdiri dari tiga bentuk utama yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiganya diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Pertama, yakni Atribusi merupakan pemberian kewenangan baru oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada badan atau pejabat pemerintahan. Kedua, yakni Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada

⁴⁶ Prajudi Admosuridjo, *Op.Cit*, hlm 76.

penerima delegasi. Ketiga, yakni Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, namun tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.⁴⁷

B. Tinjauan Umum tentang Negara

1. Pengertian Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), negara diartikan sebagai organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat, serta memiliki hak untuk mengatur dan menetapkan tujuan nasionalnya.⁴⁸ Negara merupakan organisasi kekuasaan yang memiliki tujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu secara sah dan berdaulat. Secara umum, negara dapat dipahami sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Negara tidak hanya menjadi alat kekuasaan, tetapi juga merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan bagi rakyatnya.

Istilah "negara" merupakan padanan dari berbagai istilah asing seperti *staat* (Belanda dan Jerman), *state* (Inggris), dan *état* (Prancis). Semua istilah tersebut berasal dari bahasa Latin, yakni *status* atau *statum*, yang berarti sesuatu yang berdiri tetap atau stabil. Secara terminologis,

⁴⁷ Mailinda Eka Yuniza, Ni Nengah Dhea Riska Putri Nandita, dan Ni Putu Maetha Maharani, "Sumber Kewenangan Pemerintah: Permasalahan dan Prospek Pengaturannya dalam *Ius Constituendum*," *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 12, No. 4 (2023): 835–852,

⁴⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/negara>, diakses pada 19 Mei 2025.

negara dapat dipahami sebagai organisasi tertinggi dalam suatu kelompok masyarakat yang memiliki keinginan untuk bersatu, tinggal dalam wilayah tertentu, dan menjalankan pemerintahan yang berdaulat. Pengertian ini mencakup unsur-unsur utama yang menjadi syarat terbentuknya suatu negara berdaulat, yaitu rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang memiliki kekuasaan tertinggi. Dengan demikian, negara erat kaitannya dengan hak serta kewenangan dalam mengatur kehidupan masyarakat.⁴⁹

Miriam Budiardjo mengartikan negara sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya.⁵⁰ Negara adalah suatu komunitas manusia yang berhasil memonopoli penggunaan kekerasan secara sah dalam suatu wilayah tertentu.⁵¹

Negara merupakan sebuah institusi dengan kekuasaan yang sangat besar, baik dalam aspek positif maupun negatif. Dalam berbagai aspek kehidupan, negara memiliki peran yang signifikan dalam memengaruhi kehidupan individu maupun kelompok. Kekuatan negara yang luar biasa ini bahkan membuat filsuf Thomas Hobbes menjuluki negara sebagai *deus mortalis*, yaitu dewa fana yang memiliki kekuasaan seperti mahakuasa. Negara memiliki wewenang untuk memungut pajak, memberlakukan wajib militer, menjaga ketertiban nasional, memutuskan perang, menjatuhkan

⁴⁹ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Civil Society*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 24.

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 39.

⁵¹ Max Weber, *Politics as a Vocation*, dalam H.H. Gerth & C.Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, (New York: Oxford University Press, 1946), hlm. 78.

hukuman pidana, menjamin hak konstitusional warganya, serta mengatur sistem pendidikan dan layanan kesehatan. Dalam praktiknya, negara juga terkadang menetapkan regulasi yang bersifat diskriminatif atau mengkategorikan aliran kepercayaan tertentu sebagai ajaran sesat.⁵²

2. Unsur-Unsur Negara

Suatu entitas dapat dikatakan sebagai negara apabila memenuhi unsur-unsur konstitutif yang bersifat esensial. Menurut Miriam Budiardjo, unsur-unsur tersebut meliputi rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini merupakan fondasi dasar berdirinya suatu negara yang diakui dalam tatanan hukum nasional maupun internasional.⁵³

Pertama, rakyat merupakan elemen utama negara karena mereka adalah subjek yang membentuk, menjalankan, dan menjadi tujuan dari kekuasaan negara itu sendiri. Rakyat adalah sekumpulan individu yang secara tetap tinggal di wilayah negara dan tunduk pada kekuasaan pemerintah yang sah. Tanpa keberadaan rakyat, negara tidak memiliki legitimasi kekuasaan.

Kedua, wilayah adalah ruang geografis tempat negara menegakkan kekuasaannya. Wilayah ini meliputi daratan, lautan (perairan), dan udara di atasnya. Wilayah yang jelas dan tetap merupakan syarat mutlak agar negara

⁵² Otto Gusti Madung, *Agama dalam Bayang-Bayang Negara: Studi Atas Kekuasaan dan Kekerasan dalam Wacana Keagamaan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2013), hlm. 1.

⁵³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 40–41.

dapat menjalankan pemerintahan serta menjalin hubungan internasional berdasarkan prinsip kedaulatan teritorial.⁵⁴

Ketiga, pemerintahan yang berdaulat berfungsi sebagai otoritas tertinggi yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara tersebut. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk membuat dan menegakkan hukum, serta menjalankan roda administrasi pemerintahan demi kepentingan rakyat. Kedaulatan yang dimiliki pemerintah menunjukkan bahwa negara berdiri secara independen, tidak tunduk pada kekuasaan asing mana pun.

Selain ketiga unsur utama di atas, dalam konteks hukum internasional juga dikenal unsur deklaratif berupa pengakuan dari negara lain. Unsur ini bukanlah syarat mutlak berdirinya negara, namun berperan penting dalam memperkuat kedudukan negara dalam pergaulan internasional, khususnya dalam hubungan diplomatik dan keanggotaan organisasi internasional.⁵⁵

3. Teori-Teori Terbentuknya Negara

Dalam kajian ilmu politik dan hukum tata negara, terbentuknya suatu negara dijelaskan melalui berbagai teori yang berkembang seiring dengan sejarah dan perkembangan pemikiran filsafat politik. Beberapa teori klasik yang banyak dijadikan rujukan adalah teori ketuhanan, teori kekuasaan, teori perjanjian masyarakat, dan teori hukum alam.

⁵⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2003), hlm. 81.

⁵⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 181.

1) Teori Ketuhanan (Theokrasi)

Teori ini menyatakan bahwa negara terbentuk atas kehendak Tuhan. Kekuasaan penguasa berasal dari Tuhan dan oleh karenanya bersifat absolut. Teori ini banyak dianut pada masa kerajaan-kerajaan kuno, di mana raja dianggap sebagai wakil Tuhan atau bahkan sebagai dewa. Teori ini dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan seperti Mesir Kuno, Romawi, dan Eropa pada Abad Pertengahan.⁵⁶

Teori Ketuhanan, yang juga dikenal sebagai *teori teokrasi*, menyatakan bahwa negara terbentuk atas dasar kehendak ilahi. Dalam teori ini, kekuasaan penguasa berasal langsung dari Tuhan, sehingga memiliki legitimasi suci dan tak dapat ditentang. Pemimpin negara diposisikan sebagai representasi Tuhan di bumi yang bertugas untuk melaksanakan perintah-perintah-Nya dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, otoritas yang dimiliki penguasa dianggap mutlak dan tak bisa digugat oleh siapapun.

Teori ini banyak ditemukan dalam praktik pemerintahan monarki absolut di Eropa pada masa lampau, terutama pada Abad Pertengahan. Ajaran seperti *Divine Right of Kings* di Inggris dan Prancis menegaskan bahwa raja memerintah atas nama Tuhan, sehingga segala bentuk perlawanan terhadap raja dipandang sebagai penolakan terhadap kehendak ilahi. Tidak hanya di Eropa, pemikiran

⁵⁶ Zulfa Jamal, "Teori-Teori Terbentuknya Negara dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol. 5, No. 2 (2019): 122,

serupa juga terdapat dalam peradaban-peradaban Timur seperti di Mesir Kuno, di mana Firaun dipuja sebagai dewa, serta di Jepang kuno, di mana Kaisar diyakini sebagai keturunan langsung dari dewi matahari Amaterasu. Meskipun dalam perkembangan negara-negara modern teori ini tidak lagi menjadi dasar utama dalam pembentukan negara, pengaruhnya masih terlihat dalam sistem negara teokratis seperti Vatikan, Iran, dan Arab Saudi, yang masih mengadopsi prinsip-prinsip religius dalam sistem pemerintahannya.⁵⁷

2) **Teori Kekuasaan (Macht Theorie)**

Teori ini berpendapat bahwa negara terbentuk karena adanya dominasi atau penaklukan oleh pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah. Negara ada karena adanya kekuatan militer atau kekuasaan fisik yang berhasil menguasai suatu wilayah dan rakyat. Dalam konteks ini, kekuasaan menjadi unsur utama dalam pembentukan negara.⁵⁸

Teori Kekuasaan, atau yang sering disebut *Macht Theorie*, menyatakan bahwa negara terbentuk melalui kekuatan dominan, baik berupa kekuatan fisik maupun militer. Dalam perspektif ini, keberadaan negara merupakan hasil dari penaklukan yang dilakukan oleh kelompok yang memiliki kekuatan lebih besar terhadap kelompok yang lebih lemah. Dengan kata lain, kekuasaan memainkan peran utama dalam

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Ridwan Arifin, "Teori Terbentuknya Negara Menurut Para Ahli dan Relevansinya," *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 7, No. 2 (2017): 113,

membentuk struktur negara, termasuk sistem sosial dan hukum yang ditegakkan melalui pemaksaan oleh pihak yang menang.

Teori ini menganggap bahwa aturan hukum dan pemerintahan tidak lahir dari konsensus bersama masyarakat, melainkan merupakan alat bagi penguasa untuk menjaga dan memperkuat kekuasaan yang telah diperolehnya. Karena itu, legitimasi negara menurut pandangan ini tidak bergantung pada dukungan rakyat, melainkan pada sejauh mana penguasa mampu mengendalikan wilayah dan rakyatnya secara efektif.

Sejarah mencatat bahwa teori ini banyak tercermin dalam pembentukan negara-negara besar yang berkembang melalui proses ekspansi dan penaklukan, seperti Kekaisaran Romawi dan negara-negara kolonial. Dalam konteks tersebut, hukum dan ketertiban dipandang sebagai hasil dari kekuatan, bukan dari kesepakatan sosial.⁵⁹

3) **Teori Perjanjian Masyarakat (Social Contract Theory)**

Teori ini menyatakan bahwa negara terbentuk atas dasar kesepakatan bersama dari individu-individu untuk menyerahkan sebagian haknya kepada suatu badan yang diberi wewenang untuk mengatur. Tokoh-tokoh penting dalam teori ini antara lain Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean-Jacques Rousseau. Teori ini melahirkan ide negara demokratis dan berkonstitusi.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Achmad Rubaie, "Teori Perjanjian Masyarakat dalam Pembentukan Negara Modern," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4 (2014): 781,

Teori Perjanjian Masyarakat, atau dikenal juga dengan *Social Contract Theory*, menjelaskan bahwa negara terbentuk melalui kesepakatan sukarela antarindividu dalam suatu komunitas. Berbeda dengan teori yang menyatakan bahwa negara lahir karena kekuatan atau kehendak ilahi, teori ini berpandangan bahwa keberadaan negara adalah hasil perjanjian yang dibuat oleh masyarakat demi menciptakan ketertiban dan perlindungan bagi semua anggotanya.

Menurut teori ini, pada awalnya manusia hidup dalam keadaan bebas tanpa pemerintahan, yang sering disebut sebagai *keadaan alamiah (state of nature)*. Namun, kondisi tersebut rawan konflik dan ketidakamanan. Untuk menghindari kekacauan dan menjamin hak-hak dasar mereka, masyarakat setuju untuk membentuk suatu pemerintahan dan menyerahkan sebagian kebebasan mereka kepada otoritas yang dipercaya.⁶¹

4) **Teori Hukum Alam (Natural Law Theory)**

Teori ini berpendapat bahwa negara lahir karena dorongan kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Negara terbentuk secara alami seiring kebutuhan manusia untuk hidup bersama dan mengatur kehidupannya secara tertib. Aristoteles adalah salah satu tokoh yang menganut teori ini.⁶²

⁶¹ M. Yasid, "Teori Perjanjian Sosial dalam Perspektif Konstitusionalisme Modern," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 1 (2014): 169–171

⁶² Rosyidi, "Teori Terbentuknya Negara dalam Perspektif Filsafat Politik," *Jurnal Ilmiah Filsafat Pancasila*, Vol. 3, No. 1 (2018): 44,

4. Fungsi dan Tujuan Negara

Sebagai lembaga yang memiliki otoritas sah, negara menjalankan peran penting dalam mengatur dan mengelola kehidupan masyarakat. Negara hadir untuk menciptakan ketertiban, menjamin keamanan, memberikan pelayanan publik, serta melindungi hak-hak warganya. Dalam praktiknya, fungsi negara terbagi dalam beberapa aspek utama:⁶³

1) Menjaga Ketertiban dan Keamanan

Negara bertanggung jawab untuk memastikan stabilitas dalam masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan terhadap berbagai ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar. Fungsi ini dilaksanakan melalui lembaga penegak hukum dan institusi keamanan nasional.

2) Memberikan Pelayanan dan Meningkatkan Kesejahteraan

Negara memiliki peran menyediakan kebutuhan dasar seperti pendidikan, fasilitas kesehatan, dan infrastruktur publik. Selain itu, negara juga menjamin kesejahteraan warganya, khususnya bagi kelompok yang rentan secara sosial dan ekonomi.

3) Menegakkan Keadilan

Negara dituntut untuk menyediakan sistem hukum yang adil dan menjamin kesetaraan di hadapan hukum bagi seluruh warga negara. Dalam hal ini, negara wajib melindungi hak-hak dasar setiap individu.

⁶³ Nur Kholis, "Fungsi dan Tujuan Negara dalam Perspektif Ilmu Negara," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1 (2018): 11–13, <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/jiip>.

4) Menjaga Kedaulatan dan Pertahanan

Negara menjalankan fungsi pertahanan guna melindungi wilayah dan kedaulatannya dari ancaman luar. Fungsi ini diwujudkan melalui kekuatan militer dan kebijakan pertahanan nasional.⁶⁴

Adapun tujuan negara dapat berbeda sesuai dengan sistem politik yang dianut, namun secara umum bertujuan untuk melindungi rakyat, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan masyarakat, serta mewujudkan keadilan sosial. Tujuan-tujuan ini secara eksplisit tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang menjadi pedoman utama arah kebijakan negara Indonesia.⁶⁵

5. Bentuk-Bentuk Negara

Dalam ilmu ketatanegaraan, bentuk negara merujuk pada struktur atau susunan pemerintahan yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan wilayah-wilayah atau entitas politik di bawahnya. Secara umum, bentuk negara terbagi menjadi dua jenis utama, yaitu negara kesatuan (unitary state) dan negara serikat (federasi/federal state).

a) Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang pemerintahan pusatnya memegang kendali tertinggi atas seluruh wilayah negara.

Dalam sistem ini, tidak terdapat negara bagian yang memiliki

⁶⁴ Wahyu Pratama, "Urgensi Fungsi Negara dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 10, No. 2 (2020): 225–227.

⁶⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pembukaan Alinea IV.

kedaulatan sendiri. Pemerintah daerah hanya menjalankan kekuasaan berdasarkan pelimpahan wewenang dari pusat. Oleh karena itu, kebijakan nasional bersifat seragam dan berlaku di seluruh wilayah tanpa perbedaan yang signifikan antar daerah. Negara kesatuan lazim diterapkan di negara-negara dengan luas wilayah yang relatif kecil atau dengan kondisi sosial-budaya yang homogen. Contohnya termasuk Indonesia, Jepang, dan Prancis.⁶⁶

b) Negara Serikat

Sebaliknya, negara serikat atau federal merupakan bentuk negara yang terbentuk dari gabungan beberapa negara bagian atau wilayah otonom yang memiliki kedaulatan internal. Dalam sistem ini, terdapat dua tingkat pemerintahan: pemerintah federal (nasional) dan pemerintah negara bagian. Keduanya memiliki kewenangan masing-masing yang diatur secara konstitusional. Pemerintah pusat menangani urusan yang bersifat nasional seperti pertahanan dan diplomasi, sedangkan negara bagian mengatur urusan domestik seperti pendidikan dan hukum lokal. Negara federasi biasanya ditemukan pada wilayah dengan keragaman etnis, budaya, atau wilayah yang luas, seperti Amerika Serikat, Jerman, dan India.⁶⁷

Pembagian bentuk negara ini penting karena menentukan pola hubungan kekuasaan dan pembagian tanggung jawab dalam sistem pemerintahan.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 78–81.

⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 40

Negara kesatuan cenderung bersifat sentralistik, sementara negara serikat lebih mengedepankan desentralisasi.

6. Negara dalam Prespektif Hukum

Dalam perspektif hukum, negara tidak hanya dipandang sebagai entitas politis, melainkan sebagai sebuah subjek hukum publik yang memiliki kedudukan dan kewenangan berdasarkan aturan perundang-undangan. Negara merupakan organisasi kekuasaan tertinggi yang memiliki legitimasi hukum untuk mengatur, memerintah, dan memaksa demi tercapainya ketertiban serta keadilan dalam masyarakat. Fungsi negara dalam konteks ini dijalankan melalui organ-organ resmi yang bertindak atas dasar hukum, seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁶⁸

Konsep negara dalam pandangan hukum mengacu pada keberadaan tiga unsur konstitutif yang harus dipenuhi, yaitu rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini kemudian dilembagakan secara formal dalam sistem hukum yang mengikat seluruh warga negara. Negara bertindak sebagai penyelenggara hukum dan juga sebagai pihak yang menjamin perlindungan terhadap hak dan kebebasan warga melalui perangkat peraturan yang berlaku.⁶⁹

Dalam doktrin negara hukum (*rechtsstaat*), negara dituntut untuk tunduk pada hukum dan tidak menjalankan kekuasaan secara sewenang-wenang. Seluruh tindakan dan kebijakan negara harus berlandaskan hukum

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hlm. 29.

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*

sebagai instrumen legitimasi dan kontrol kekuasaan. Oleh karena itu, dalam perspektif hukum, negara memiliki kedudukan yang tidak hanya kuat secara politis, tetapi juga harus sah secara yuridis.⁷⁰

C. Tinjauan Umum tentang Pembebasan Tanah

1. Pengertian Tanah dalam Prespektif Hukum

Dalam sudut pandang hukum, tanah tidak hanya dipandang sebagai bagian fisik dari permukaan bumi, tetapi juga sebagai objek hukum yang memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 menjelaskan bahwa tanah merupakan bagian dari bumi yang menjadi tempat bagi manusia untuk menjalankan berbagai aktivitas kehidupan, seperti tempat tinggal, usaha pertanian, industri, dan sebagainya.⁷¹

Sebagai objek hukum, tanah berkaitan erat dengan berbagai bentuk hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh individu maupun badan hukum, seperti hak milik, hak guna usaha, dan hak pakai. Oleh karena itu, tanah memiliki makna hukum yang kompleks karena tidak hanya menyangkut kepemilikan, tetapi juga pengaturan, penggunaan, dan perlindungan hukum atasnya.⁷²

Pemahaman tanah secara hukum menjadi krusial dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan. Negara memiliki kewenangan

⁷⁰ Hans Kelsen, *Op.Cit*, hlm. 181–183.

⁷¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1 ayat (4).

⁷² Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 258.

melakukan pembebasan tanah untuk kepentingan umum, namun proses ini harus berjalan sesuai prinsip-prinsip keadilan, penghormatan hak-hak warga, dan prosedur hukum yang berlaku.⁷³

2. Hak-Hak Atas Tanah

Dalam sistem hukum agraria Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, dikenal beberapa jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu maupun badan hukum. Hak-hak ini merupakan bentuk hubungan hukum antara subjek hukum (pemegang hak) dengan tanah sebagai objek hukum, yang memberikan kewenangan untuk menggunakan atau mengelola tanah dalam batas tertentu sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁴ Berikut adalah jenis-jenis hak atas tanah menurut UUPA:

1) Hak Milik

Merupakan hak atas tanah yang paling kuat dan penuh, bersifat turun-temurun, dapat dialihkan, dan diwariskan. Hak ini hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. (Pasal 20 UUPA)

2) Hak Guna Usaha (HGU)

Memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka

⁷³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 15–16.

⁷⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

waktu tertentu, untuk kepentingan pertanian, perikanan, atau peternakan. (Pasal 28 UUPA)

3) **Hak Guna Bangunan (HGB)**

Hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah milik negara atau milik orang lain dalam jangka waktu tertentu, maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang. (Pasal 35 UUPA)

4) **Hak Pakai**

Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah milik negara atau tanah milik pihak lain, yang bersifat lebih terbatas dibanding hak milik atau HGB. (Pasal 41 UUPA)

5) **Hak Sewa untuk Bangunan**

Memberikan kewenangan kepada seseorang untuk menggunakan tanah orang lain guna mendirikan bangunan dengan membayar sewa, tanpa memperoleh hak kepemilikan atas tanah tersebut. (Pasal 44 UUPA)

6) **Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan**

Hak yang diberikan negara kepada seseorang atau badan hukum untuk membuka dan mengelola tanah atau hutan guna diambil hasilnya. Meskipun tidak banyak dipraktikkan, hak ini diakui dalam konteks masyarakat adat atau izin usaha kehutanan (Pasal 46 dan Pasal 47 UUPA).

3. Pengertian dan Dasar Hukum Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah adalah suatu proses hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau badan hukum untuk mengambil alih hak atas tanah dari pihak yang memiliki atau menguasai tanah tersebut, guna kepentingan umum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁷⁵ Proses ini merupakan bagian dari pengadaan tanah yang harus dilakukan berdasarkan asas kepentingan umum, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat.⁷⁶

Secara substansi, pembebasan tanah menyangkut pengakhiran atau pengalihan hak atas tanah, yang kemudian dialihkan kepada negara atau pihak yang ditunjuk negara. Dalam praktiknya, pembebasan tanah menjadi sangat penting dalam rangka pembangunan infrastruktur seperti jalan tol, pelabuhan, bendungan, fasilitas pendidikan, dan proyek strategis nasional lainnya.⁷⁷

Dasar hukum utama pembebasan tanah di Indonesia terdapat dalam:

- 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menjelaskan definisi, prinsip, tahapan, dan mekanisme pengadaan tanah, termasuk di dalamnya pembebasan tanah.

⁷⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 35.

⁷⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 312.

⁷⁷ Salim HS, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm.

- 2) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018, yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, yang lebih lanjut mengatur teknis pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan.
- 3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perka BPN) Nomor 5 Tahun 2012, tentang petunjuk pelaksanaan pengadaan tanah, termasuk penyusunan rencana dan pelaksanaan ganti kerugian.

Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan landasan hukum agar proses pembebasan tanah dilakukan secara transparan, partisipatif, dan berkeadilan, sehingga hak-hak masyarakat tetap terlindungi dalam konteks pembangunan nasional.

4. Tahapan-Tahapan Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah sebagai bagian dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki proses yang sistematis dan berlandaskan hukum. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan turunannya, proses pembebasan tanah dilakukan melalui empat tahapan utama yang harus dilalui secara berurutan agar menjamin perlindungan hak masyarakat serta memastikan kelancaran proyek pembangunan.⁷⁸

- 1) Perencanaan Pengadaan Tanah Tahap awal ini dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah, dengan menyusun rencana kebutuhan tanah, termasuk tujuan dan lokasi pembangunan. Kajian kelayakan dan

⁷⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

identifikasi kepentingan umum juga dilakukan pada tahap ini. Rencana ini kemudian dikonsultasikan kepada pemerintah daerah dan masyarakat terdampak.⁷⁹

- 2) Persiapan Pada tahap ini, Gubernur membentuk Panitia Persiapan Pengadaan Tanah yang bertugas melakukan pendataan awal terhadap subjek dan objek tanah. Termasuk di dalamnya adalah pengumuman rencana pembangunan kepada masyarakat, inventarisasi, identifikasi, serta pengumuman hasil identifikasi.⁸⁰
- 3) Pelaksanaan Setelah subjek dan objek tanah terverifikasi, tahap berikutnya adalah pelaksanaan pembebasan tanah. Dalam tahapan ini dilakukan musyawarah antara instansi dan pemilik tanah untuk menentukan bentuk dan besaran ganti kerugian. Jika tidak terjadi kesepakatan, penentuan ganti rugi dapat dilakukan melalui mekanisme konsinyasi di pengadilan.⁸¹
- 4) Penyerahan Hasil Setelah ganti rugi dibayarkan atau dikonsinyasikan, hak atas tanah beralih kepada instansi yang memerlukan. Selanjutnya dilakukan penyerahan fisik tanah dan administrasi kepada pihak pengguna tanah. Proses ini juga mencakup penghapusan hak atas tanah dari register pertanahan.⁸²

⁷⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 320–322.

⁸⁰ Salim HS, *Op.Cit*, hlm. 84–85.

⁸¹ Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo. Perpres Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁸² Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 42.

5. Kepentingan Umum dalam Pembebasan Tanah

Dalam konteks hukum Indonesia, pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan untuk memenuhi kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Istilah "kepentingan umum" dalam pengadaan tanah ditekankan sebagai suatu kebutuhan yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan digunakan demi kemaslahatan bersama.⁸³

Kepentingan umum mencakup berbagai bentuk pembangunan yang dilakukan oleh negara atau instansi yang diberi kuasa untuk menyediakan sarana dan prasarana bagi masyarakat. Dalam Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, disebutkan beberapa jenis kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kepentingan umum, antara lain:

1. Jalan umum, jembatan, terowongan, jalur kereta api, terminal, pelabuhan, bandara;
2. Bendungan, irigasi, waduk, sanitasi dan infrastruktur air bersih;
3. Fasilitas pertahanan dan keamanan negara;
4. Tempat ibadah, fasilitas pendidikan, rumah sakit, fasilitas sosial;
5. Proyek energi dan ketenagalistrikan;
6. Pembangunan pemukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah;

⁸³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 6.

7. Pengembangan kawasan industri, kawasan ekonomi khusus, dan pelabuhan laut/udara;
8. Infrastruktur transportasi dan komunikasi;
9. Perlindungan lingkungan hidup seperti taman kota atau penghijauan;
10. Makam umum, tempat pembuangan sampah, serta proyek mitigasi bencana.⁸⁴

Pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan asas keadilan, kepastian hukum, keterbukaan, dan partisipatif. Hal ini untuk menjamin bahwa pembangunan tidak melanggar hak-hak dasar masyarakat, terutama yang terdampak langsung dari pengadaan tanah tersebut.⁸⁵

6. Ganti Rugi dalam Pembebasan Tanah

Dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan yang menyangkut kepentingan umum, pemberian ganti rugi merupakan kewajiban negara terhadap pihak yang kehilangan hak atas tanah dan objek-objek di atasnya. Kompensasi ini diberikan sebagai bentuk perlindungan hak-hak hukum masyarakat agar tidak dirugikan secara sepihak atas pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau badan hukum yang diberi wewenang.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ganti rugi diartikan sebagai bentuk penggantian yang diberikan kepada pemilik

⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 10.

⁸⁵ Salim HS, *OP.Cit*, hlm. 90–91.

tanah, yang bisa berupa uang maupun dalam bentuk lain yang disepakati bersama. Bentuk kompensasi tersebut dapat berupa uang tunai, tanah pengganti, relokasi, kepemilikan saham, atau bentuk lain sesuai hasil musyawarah antara pihak terkait.⁸⁶

Besaran nilai ganti rugi ditentukan oleh lembaga penilai independen (appraisal) yang ditunjuk resmi. Penilaian ini tidak hanya mempertimbangkan nilai pasar tanah, tetapi juga memperhitungkan bangunan, tanaman, dan berbagai komponen ekonomi maupun sosial lain, termasuk kerugian non-materi seperti nilai sejarah atau ikatan emosional terhadap tanah yang dibebaskan.⁸⁷

Jika pihak yang berhak atas tanah tidak menyetujui bentuk atau besaran ganti rugi yang ditawarkan, maka penyelesaian dilakukan melalui musyawarah. Namun, bila musyawarah tersebut gagal menghasilkan kesepakatan, negara dapat menitipkan ganti rugi ke pengadilan dalam bentuk konsinyasi, sehingga proses pembangunan tetap dapat berjalan sesuai rencana.⁸⁸

7. Permasalahan Hukum dalam Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan proses yang kompleks dan kerap kali menimbulkan persoalan hukum, terutama karena berhubungan langsung dengan hak atas tanah yang dijamin oleh

⁸⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 10 dan Pasal 36.

⁸⁷ Ibid., Pasal 37.

⁸⁸ Ibid., Pasal 38 dan 42.

konstitusi. Permasalahan hukum yang timbul dalam praktik pembebasan tanah seringkali berkaitan dengan penetapan bentuk dan nilai ganti rugi, status hukum tanah, prosedur pengadaan tanah yang tidak sesuai peraturan, serta minimnya partisipasi masyarakat dalam setiap tahap pengambilan keputusan.

Salah satu masalah utama adalah perselisihan mengenai besaran ganti rugi. Tidak jarang masyarakat merasa bahwa nilai yang ditawarkan tidak mencerminkan harga pasar atau tidak cukup untuk membangun kembali kehidupan mereka yang terdampak. Meski Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mengatur mekanisme penilaian oleh penilai independen, namun perbedaan persepsi antara penilai dan pemilik tanah masih kerap memunculkan konflik.⁸⁹

Masalah berikutnya adalah status kepemilikan atau penguasaan tanah yang tidak jelas secara hukum, seperti tanah adat, tanah girik, atau tanah yang belum bersertifikat. Status-status ini menyulitkan proses ganti rugi karena keterbatasan dokumen pembuktian hak. Dalam beberapa kasus, tanah yang dikuasai secara turun-temurun oleh masyarakat adat belum diakui secara formal oleh negara, sehingga rawan konflik.⁹⁰

Permasalahan lain mencakup kurangnya transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan pembebasan tanah. Banyak warga yang merasa tidak dilibatkan dalam

⁸⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 36–42.

⁹⁰ Salim HS, *Op.Cit*, hlm. 130–132

musyawarah, atau tidak mendapatkan informasi yang memadai mengenai rencana proyek. Hal ini bertentangan dengan prinsip partisipatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹¹

Selain itu, terdapat pula kasus penggunaan kekuasaan secara represif oleh aparat negara dalam memaksa proses pembebasan tanah, yang berujung pada pelanggaran hak asasi manusia. Dalam konteks ini, pembebasan tanah menjadi sangat sensitif karena berkaitan langsung dengan keadilan sosial, keberlanjutan lingkungan, dan hak atas tempat tinggal.

D. Tinjauan Umum tentang Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas, atau yang dikenal sebagai kepentingan umum. Prinsip utama dari pelaksanaan kepentingan umum ini adalah demi tercapainya kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya. Dalam konteks pengadaan tanah, keberadaan definisi yang jelas dan tegas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum menjadi sangat penting agar tidak menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda.

Namun demikian, seperti yang dikemukakan oleh Jan Gijssel dan J.J.H. Bruggink, konsep kepentingan umum tergolong sebagai istilah yang kabur atau tidak memiliki batasan yang tegas (*vage begrip*). Hal ini menyebabkan pengertian tentang kepentingan umum yang dicantumkan dalam berbagai

⁹¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 115–117.

peraturan perundang-undangan menjadi sulit untuk dirumuskan secara konkret, spesifik, dan terperinci sesuai dengan substansi dari istilah tersebut.⁹²

Sejumlah ahli hukum berusaha merumuskan definisi yang dapat menjelaskan makna dari konsep kepentingan umum. Roscoe Pound, misalnya, memandang kepentingan umum sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan negara sebagai entitas hukum serta terhadap masyarakat secara kolektif.⁹³ Sementara itu, Julius Stone menekankan bahwa kepentingan umum merupakan suatu bentuk keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan negara secara menyeluruh.⁹⁴

John Salindeho memberikan pengertian yang lebih komprehensif dengan menyatakan bahwa kepentingan umum mencakup kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan kolektif rakyat. Dalam pandangannya, konsep ini harus dilihat dari berbagai aspek, termasuk sosial, politik, psikologis, serta pertahanan dan keamanan nasional, dan harus berpijak pada prinsip-prinsip pembangunan nasional yang selaras dengan ketahanan nasional dan wawasan nusantara.⁹⁵

Konsep kepentingan umum secara tersirat telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa demi kepentingan umum yang meliputi kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan

⁹² Gunanegara, 2004, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hlm. 11.

⁹³ Adrian Sutedi, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 61.

⁹⁴ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan: Perspektif Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 146.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 147.

kolektif masyarakat hak atas tanah dapat dicabut dengan syarat diberikan ganti rugi yang layak dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan tersebut diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 18 UUPA. Dalam Pasal 1 UU tersebut, dinyatakan bahwa demi kepentingan umum, yang mencakup kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat secara menyeluruh, termasuk juga untuk kepentingan pembangunan, Presiden dalam kondisi tertentu yang dianggap mendesak dapat mencabut hak atas tanah beserta benda-benda yang berada di atasnya, setelah berkonsultasi dengan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan menteri terkait lainnya.

Selanjutnya, pengertian kepentingan umum ini diperjelas dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1), suatu kegiatan dianggap sebagai memiliki sifat kepentingan umum apabila menyangkut:

- a) kepentingan bangsa dan negara,
- b) kepentingan masyarakat luas,
- c) kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama,
- d) atau kepentingan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Maria S.W. Sumardjono, sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, menyatakan bahwa definisi mengenai kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 belum sepenuhnya menggambarkan kriteria esensial dari konsep tersebut secara

konseptual. Pengaturan dalam kedua peraturan tersebut hanya memberikan penjelasan dari sisi peruntukan, bukan dari segi substansi makna kepentingan umum itu sendiri.⁹⁶

Idealnya, menurut pandangan hukum, suatu peraturan perundang-undangan seharusnya memiliki rumusan yang jelas dan komprehensif, agar tidak menimbulkan multitafsir. Namun demikian, Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa rumusan undang-undang yang terlampau rinci dan eksplisit justru akan bersifat kasuistik dan sulit menyesuaikan diri dengan dinamika serta perkembangan masyarakat dalam jangka Panjang.⁹⁷

Lebih lanjut, sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, Michael G. Kitay juga mengemukakan bahwa doktrin kepentingan umum tidak hanya menjadi isu nasional, tetapi juga merupakan tantangan yang dihadapi oleh banyak negara dalam menerapkan prinsip tersebut secara adil dan seimbang.⁹⁸

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan penjabaran yang lebih rinci mengenai pengertian kepentingan umum dibandingkan dengan regulasi sebelumnya terkait pengadaan tanah. Dalam undang-undang ini, kepentingan umum diklasifikasikan menjadi tiga kategori utama, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat. Penjabaran ini selaras dengan rumusan dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Selain itu,

⁹⁶ Oloan Sitorus, *Hukum Tanah dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 7.

⁹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 71–72.

⁹⁸ Ibid

prinsip kemakmuran rakyat juga ditekankan sebagai dasar utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Meskipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memperjelas unsur-unsur dalam kepentingan umum, ternyata kriteria yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak diintegrasikan ke dalam undang-undang ini. Namun, melalui Pasal 10, dijelaskan bahwa pembangunan yang tergolong dalam kepentingan umum meliputi berbagai sektor seperti pertahanan dan keamanan, infrastruktur transportasi, energi, telekomunikasi, pengelolaan sampah, fasilitas kesehatan dan pendidikan milik pemerintah, pemakaman umum, ruang terbuka hijau, hingga pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Perluasan cakupan kegiatan dari semula hanya tujuh menjadi delapan belas jenis kegiatan menunjukkan peningkatan pemahaman terhadap konsep kepentingan umum. Meski begitu, terdapat ketidaksinkronan antara kegiatan pengadaan tanah dan mekanisme pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Padahal, idealnya kedua hal tersebut berjalan secara paralel dan saling melengkapi. Dalam praktiknya, ketika proses pengadaan tanah tidak dapat diselesaikan melalui kesepakatan, pemerintah dapat menempuh jalur pencabutan hak sebagai upaya terakhir untuk menjamin pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum.

E. Tinjauan Umum tentang BUMN

1. Pengertian BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan entitas bisnis yang modalnya sepenuhnya atau sebagian besar berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN didirikan dengan tujuan utama untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang mendukung kemakmuran masyarakat serta berkontribusi signifikan terhadap penerimaan negara melalui berbagai bentuk, seperti dividen, pajak, dan hasil privatisasi.⁹⁹

Dalam struktur perekonomian nasional, BUMN berperan sebagai pelaku ekonomi penting yang bersama dengan sektor swasta dan koperasi, menjalankan kegiatan ekonomi berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi. Peran strategis BUMN meliputi penyediaan layanan publik, pelopor dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh swasta, serta penyeimbang kekuatan ekonomi swasta besar.¹⁰⁰

BUMN memiliki dua posisi konseptual terkait statusnya sebagai badan publik. Pertama, BUMN tetap dapat dikategorikan sebagai badan publik, namun aspek-aspek yang berkenaan dengan rezim hukum bisnis yang melekat padanya perlu dilindungi sebagai informasi rahasia dan diatur dalam ketentuan pengecualian tertentu. Kedua, BUMN dapat diposisikan di luar definisi badan publik, tetapi kegiatan atau aktivitasnya yang berkaitan dengan fungsi politik seperti akuntabilitas publik tetap perlu diatur dalam

⁹⁹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, https://jdih.kemenkeu.go.id/FullText/2003/19TAHUN2003UUPenj.htm?utm_source=chatgpt.com, diakses pada 20 Mei 2025.

¹⁰⁰ *Ibid.*

pasal tersendiri yang menekankan pentingnya prinsip transparansi informasi bagi public.¹⁰¹

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan perusahaan yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan, dan disertakan secara langsung oleh pemerintah. BUMN memiliki peran penting dalam mendukung perekonomian nasional melalui penyediaan barang dan/atau jasa berkualitas guna memenuhi kepentingan publik serta memberikan kontribusi terhadap pendapatan negara, baik melalui dividen, pajak, maupun hasil privatisasi.¹⁰²

Dalam kerangka pembangunan nasional, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memegang peran strategis sebagai perintis di bidang usaha yang belum menarik minat pihak swasta, sebagai penyedia layanan bagi masyarakat, penyeimbang dominasi korporasi swasta besar, serta berfungsi sebagai pendorong pertumbuhan usaha kecil dan koperasi.¹⁰³

2. Jenis dan Bentuk BUMN

Di Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dikategorikan ke dalam dua bentuk utama sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu Persero dan Perum.

Persero merupakan jenis BUMN yang berbentuk perseroan terbatas di mana mayoritas sahamnya (minimal 51%) dimiliki oleh negara. Persero

¹⁰¹ Ade Maman Suherman, *Hukum Perusahaan Negara di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 89.

¹⁰² Yeti Sumiyati, *Peranan BUMN dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 20, No. 3, Juli 2013, hlm. 460–481.

¹⁰³ Rachmadi Usman, *Hukum Perusahaan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 112

didirikan dengan tujuan utama untuk meraih keuntungan, layaknya perusahaan swasta, tetapi tetap mempertimbangkan manfaat bagi kepentingan publik. Entitas ini beroperasi berdasarkan ketentuan hukum perusahaan dan tidak bergantung pada dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Contoh nyata dari perusahaan berbentuk Persero adalah PT Pertamina (Persero) dan PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk.¹⁰⁴

Sebaliknya, Perum adalah jenis BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak berbentuk saham. Perum memiliki misi ganda, yaitu memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan mencapai keuntungan ekonomi. Walaupun berorientasi bisnis, Perum tetap bertugas menyediakan barang atau jasa publik dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Contoh perusahaan yang berbentuk Perum adalah Perum Bulog dan Perum Damri.¹⁰⁵ Kedua bentuk BUMN ini menunjukkan peran ganda BUMN dalam perekonomian nasional, yakni sebagai pelaku usaha sekaligus alat pemerintah dalam menjalankan misi pelayanan kepada publik.

¹⁰⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 ayat (2).

¹⁰⁵ Rahmadi Usman, *Op.Cit.*

F. Tinjauan Umum tentang Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Prespektif Islam

Tanah merupakan salah satu elemen vital dalam kegiatan produksi yang perlu dikelola dan dimanfaatkan secara maksimal. Fungsinya sangat beragam, antara lain sebagai lahan pertanian, tempat tinggal, maupun kawasan industri. Dalam pandangan Islam, kepemilikan tanah oleh individu diperbolehkan selama penggunaannya membawa manfaat dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. Jika menelusuri ayat-ayat Al-Qur'an yang berkaitan dengan hak kepemilikan atas tanah, ditemukan bahwa bumi atau tanah disebut sebagai karunia dari Allah SWT yang diberikan kepada manusia untuk dikelola demi kemaslahatan. Salah satu bentuknya dapat ditemukan dalam firman Allah SWT yang menggambarkan bumi sebagai nikmat yang ditundukkan untuk manusia, agar dimanfaatkan secara bijak dan tidak disia-siakan.¹⁰⁶

QS. Al-Nahl Ayat 65

وَاللَّهُ أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً لِّقَوْمٍ
يَسْمَعُونَ

Artinya : Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan) dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi sesudah matinya. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Tuhan) bagi orang-orang yang mendengarkan (pelajaran)

QS. Al-Maidah Ayat 120

لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

¹⁰⁶ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 235.

Artinya: Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya; dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola dan memanfaatkan seluruh benda yang ada termasuk di dalamnya bumi dan segala isinya adalah karunia Allah.

Dalam hukum Islam, tanah merupakan salah satu bentuk harta yang sangat dihormati kepemilikannya. Islam mengakui hak milik individu terhadap tanah, namun hak tersebut tidak bersifat absolut. Hak milik dapat dibatasi apabila ada kepentingan yang lebih besar, terutama jika menyangkut kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*). Dengan kata lain, Islam memperbolehkan pengambilalihan tanah milik individu oleh negara untuk kepentingan umum, asalkan dilakukan dengan dasar yang adil dan disertai kompensasi yang layak.¹⁰⁷

Konsep ini dapat dirujuk pada prinsip *al-maslahah al-mursalah*, yaitu prinsip pengambilan kebijakan berdasarkan pertimbangan manfaat yang tidak bertentangan dengan *nash* syariah.¹⁰⁸ Negara, sebagai pihak yang diberi amanah untuk mengatur kehidupan masyarakat, berhak melakukan pembebasan tanah jika hal tersebut benar-benar untuk kepentingan bersama, seperti pembangunan infrastruktur, fasilitas umum, atau kebutuhan strategis lainnya.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz 5 (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985), hlm. 387.

¹⁰⁸ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabi, 1958), hlm. 295.

¹⁰⁹ Jaih Mubarak, *Fiqh Pertanahan dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hlm. 142.

Dalam perspektif Islam, pembebasan tanah untuk kepentingan umum diperbolehkan dengan syarat utama bahwa tindakan tersebut bertujuan untuk kemaslahatan bersama (*maslahah 'ammah*) dan dilakukan secara adil serta proporsional. Prinsip ini berakar pada konsep *maslahah* dan *maqāṣid al-sharī'ah*, yang menekankan pentingnya menjaga lima hal pokok: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.¹¹⁰ Menurut Wahbah Az-Zuhaili, dalam konteks pengadaan tanah, negara memiliki kewenangan untuk mengambil alih tanah milik individu apabila hal tersebut diperlukan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur, fasilitas publik, atau kebutuhan strategis lainnya. Namun, pengambilalihan ini harus disertai dengan kompensasi yang adil kepada pemilik tanah, sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam.¹¹¹

Secara keseluruhan, pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam Islam diperbolehkan dengan syarat bahwa tindakan tersebut benar-benar untuk kemaslahatan bersama, dilakukan secara adil, dan disertai dengan kompensasi yang layak kepada pemilik tanah. Prinsip-prinsip ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara hak individu dan kepentingan masyarakat, serta mencegah terjadinya ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah.

¹¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Maqasid?utm_source=chatgpt.com, diakses 20 Mei 2025.

¹¹¹ https://teslah.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/view/797?utm_source=chatgpt.com, diakses pada 20 Mei 2025



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina)

Salah satu bentuk kewenangan negara yang strategis namun juga kompleks adalah pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan ini memungkinkan negara mengambil alih hak atas tanah individu demi pelaksanaan pembangunan yang bersifat strategis dan menyangkut kepentingan masyarakat luas, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, energi, dan fasilitas publik lainnya.¹¹² Namun, dalam pelaksanaannya, pembebasan tanah sering kali menimbulkan konflik antara negara dan masyarakat, khususnya

¹¹² Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 254.

dalam hal ganti kerugian, proses musyawarah, serta kejelasan tujuan dari pembangunan yang dilakukan.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah bagaimana perolehan tanah atas kepemilikan masyarakat untuk keperluan pembangunan. Hak kepemilikan masyarakat dijamin oleh Undang Undang Dasar Republik Indonesia sebagaimana tersebut dalam pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pembebasan tanah merupakan instrumen penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, termasuk untuk proyek-proyek strategis seperti pembangunan infrastruktur energi, jalan, pelabuhan, dan sebagainya. Dalam konteks ini, negara diberikan kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah demi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, beserta peraturan pelaksanaannya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan bentuk intervensi negara terhadap hak kepemilikan individu yang dibenarkan demi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam hukum agraria Indonesia, tanah dipandang memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menegaskan

bahwa hak atas tanah tidak bersifat mutlak, melainkan harus memperhatikan kemaslahatan bersama.¹¹³

Istilah "kepentingan umum" dalam konteks ini merujuk pada berbagai proyek pembangunan yang bertujuan melayani kebutuhan publik secara menyeluruh, seperti pembangunan infrastruktur jalan, pelabuhan, bandara, fasilitas energi, dan lain-lain.¹¹⁴ Meskipun demikian, praktik pembebasan tanah kerap menghadapi tantangan, terutama dari masyarakat pemilik tanah yang merasa kurang dilibatkan, tidak memperoleh informasi yang memadai, atau menilai bahwa ganti rugi yang diberikan tidak sebanding.¹¹⁵

Beberapa kajian menunjukkan bahwa walaupun kerangka hukum, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya, telah tersedia secara komprehensif, persoalan di lapangan masih sering terjadi. Permasalahan umum mencakup kurangnya keterbukaan, lemahnya akuntabilitas, serta pelanggaran terhadap prosedur formal.⁴ Dengan demikian, penting dilakukan kajian yang mendalam terhadap pelaksanaan kewenangan negara dalam pengadaan tanah, guna memastikan proses tersebut tetap dalam koridor negara hukum dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara.¹¹⁶

¹¹³ Adrian Sutedi "Aspek Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 4, No. 2, 2015, hlm. 213.

¹¹⁴ Dedi Darusman "Kepentingan Umum sebagai Alasan Pengadaan Tanah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 2, 2017, hlm. 278.

¹¹⁵ Ratna Lestari, "Problematisasi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Kasus pada Proyek Infrastruktur Nasional." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3, 2019, hlm. 405.

¹¹⁶ Bonar Saragi "Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 4, 2016, hlm. 334.

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas, atau yang dikenal sebagai kepentingan umum. Prinsip utama dari pelaksanaan kepentingan umum ini adalah demi tercapainya kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya. Dalam konteks pengadaan tanah, keberadaan definisi yang jelas dan tegas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum menjadi sangat penting agar tidak menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda.

Namun demikian, seperti yang dikemukakan oleh Jan Gijssel dan J.J.H. Bruggink, konsep kepentingan umum tergolong sebagai istilah yang kabur atau tidak memiliki batasan yang tegas (*vage begrip*). Hal ini menyebabkan pengertian tentang kepentingan umum yang dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan menjadi sulit untuk dirumuskan secara konkret, spesifik, dan terperinci sesuai dengan substansi dari istilah tersebut.¹¹⁷

Sejumlah ahli hukum berusaha merumuskan definisi yang dapat menjelaskan makna dari konsep kepentingan umum. Roscoe Pound, misalnya, memandang kepentingan umum sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan negara sebagai entitas hukum serta terhadap masyarakat secara kolektif.¹¹⁸ Sementara itu, Julius Stone menekankan bahwa kepentingan umum merupakan suatu bentuk keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan negara secara menyeluruh.¹¹⁹

¹¹⁷ Gunanegara, 2004, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hlm. 11.

¹¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 61.

¹¹⁹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan: Perspektif Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 146.

John Salindeho memberikan pengertian yang lebih komprehensif dengan menyatakan bahwa kepentingan umum mencakup kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan kolektif rakyat. Dalam pandangannya, konsep ini harus dilihat dari berbagai aspek, termasuk sosial, politik, psikologis, serta pertahanan dan keamanan nasional, dan harus berpijak pada prinsip-prinsip pembangunan nasional yang selaras dengan ketahanan nasional dan wawasan nusantara.¹²⁰

Konsep kepentingan umum secara tersirat telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa demi kepentingan umum yang meliputi kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan kolektif masyarakat hak atas tanah dapat dicabut dengan syarat diberikan ganti rugi yang layak dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan tersebut diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 18 UUPA. Dalam Pasal 1 UU tersebut, dinyatakan bahwa demi kepentingan umum, yang mencakup kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat secara menyeluruh, termasuk juga untuk kepentingan pembangunan, Presiden dalam kondisi tertentu yang dianggap mendesak dapat mencabut hak atas tanah beserta benda-benda yang berada di atasnya, setelah berkonsultasi dengan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan menteri terkait lainnya.

Selanjutnya, pengertian kepentingan umum ini diperjelas dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 147.

Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1), suatu kegiatan dianggap sebagai memiliki sifat kepentingan umum apabila menyangkut:

- e) kepentingan bangsa dan negara,
- f) kepentingan masyarakat luas,
- g) kepentingan rakyat banyak atau kepentingan bersama,
- h) atau kepentingan dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Maria S.W. Sumardjono, sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, menyatakan bahwa definisi mengenai kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 belum sepenuhnya menggambarkan kriteria esensial dari konsep tersebut secara konseptual. Pengaturan dalam kedua peraturan tersebut hanya memberikan penjelasan dari sisi peruntukan, bukan dari segi substansi makna kepentingan umum itu sendiri.¹²¹

Idealnya, menurut pandangan hukum, suatu peraturan perundang-undangan seharusnya memiliki rumusan yang jelas dan komprehensif, agar tidak menimbulkan multitafsir. Namun demikian, Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa rumusan undang-undang yang terlampau rinci dan eksplisit justru akan bersifat kasuistik dan sulit menyesuaikan diri dengan dinamika serta perkembangan masyarakat dalam jangka Panjang.¹²²

¹²¹ Oloan Sitorus, *Hukum Tanah dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 7.

¹²² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 71–72.

Lebih lanjut, sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, Michael G. Kitay juga mengemukakan bahwa doktrin kepentingan umum tidak hanya menjadi isu nasional, tetapi juga merupakan tantangan yang dihadapi oleh banyak negara dalam menerapkan prinsip tersebut secara adil dan seimbang.¹²³

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan penjabaran yang lebih rinci mengenai pengertian kepentingan umum dibandingkan dengan regulasi sebelumnya terkait pengadaan tanah. Dalam undang-undang ini, kepentingan umum diklasifikasikan menjadi tiga kategori utama, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat. Penjabaran ini selaras dengan rumusan dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Selain itu, prinsip kemakmuran rakyat juga ditekankan sebagai dasar utama dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Meskipun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memperjelas unsur-unsur dalam kepentingan umum, ternyata kriteria yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak diintegrasikan ke dalam undang-undang ini. Namun, melalui Pasal 10, dijelaskan bahwa pembangunan yang tergolong dalam kepentingan umum meliputi berbagai sektor seperti pertahanan dan keamanan, infrastruktur transportasi, energi, telekomunikasi, pengelolaan sampah, fasilitas kesehatan dan pendidikan milik pemerintah, pemakaman umum, ruang terbuka hijau, hingga pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

¹²³ Ibid

Perluasan cakupan kegiatan dari semula hanya tujuh menjadi delapan belas jenis kegiatan menunjukkan peningkatan pemahaman terhadap konsep kepentingan umum. Meski begitu, terdapat ketidaksinkronan antara kegiatan pengadaan tanah dan mekanisme pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Padahal, idealnya kedua hal tersebut berjalan secara paralel dan saling melengkapi. Dalam praktiknya, ketika proses pengadaan tanah tidak dapat diselesaikan melalui kesepakatan, pemerintah dapat menempuh jalur pencabutan hak sebagai upaya terakhir untuk menjamin pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum.

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu bentuk konkret dari intervensi negara dalam menjalankan fungsi pembangunan. Dalam konteks negara hukum (*rechtsstaat*), negara tidak hanya bertindak sebagai regulator, tetapi juga sebagai pelaku aktif dalam mengatur dan menjamin pemanfaatan sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini selaras dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”¹²⁴

Dalam sistem hukum Indonesia, tanah tidak hanya diposisikan sebagai objek ekonomi yang dapat dipindahtangankan melalui mekanisme pasar bebas, melainkan juga sebagai bagian dari hak asasi warga negara. Hak atas tanah terikat dengan hak atas tempat tinggal, hak bertempat tinggal dengan aman, dan

¹²⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

hak untuk tidak sewenang-wenang dirampas kepemilikannya. Oleh karena itu, dalam setiap kebijakan pembebasan tanah, prinsip keadilan sosial, perlindungan hukum, dan partisipasi masyarakat harus menjadi pilar utama pelaksanaannya.

Wewenang negara dalam mengatur dan mengelola tanah memiliki dasar konstitusional yang kokoh, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Ketentuan ini mencerminkan prinsip bahwa negara memegang peran sentral dalam mengelola sumber daya agraria demi kepentingan publik. Konsep "dikuasai oleh negara" bukan berarti dimiliki secara mutlak oleh negara, melainkan bahwa negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan publik yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan atas pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah. Penafsiran ini telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003, yang menyatakan bahwa penguasaan oleh negara meliputi lima fungsi: kebijakan (beleid), pengaturan (regelendaad), pengurusan (bestuurdaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad).¹²⁵

¹²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Migas terhadap UUD 1945*, hlm. 345–347.

Dengan demikian, kewenangan negara dalam pengadaan tanah bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga menyentuh aspek ideologis dan konstitusional. Negara tidak hanya diberi hak untuk mengelola tanah, tetapi juga berkewajiban menjamin agar pengelolaan tersebut mendatangkan manfaat sosial yang luas, sesuai dengan prinsip keadilan sosial yang diamanatkan konstitusi.

Implementasi dari norma konstitusional ini diwujudkan dalam berbagai regulasi turunan, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Undang-undang ini memperjelas bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau instansi pengguna, yang secara legal-formal bertindak dalam kapasitasnya sebagai representasi negara. Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 secara eksplisit menyebutkan: “*Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah.*”¹²⁶

Dengan ketentuan tersebut, menjadi jelas bahwa wewenang untuk melakukan pembebasan tanah adalah kewenangan yang bersifat atributif, yaitu kewenangan yang secara langsung diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara. Atributif di sini bermakna bahwa kewenangan tersebut tidak berasal dari pelimpahan (delegasi) atau pemberian wewenang dari pihak lain, tetapi melekat secara hukum pada pemerintah berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan.

¹²⁶ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 2 ayat (1).

Konsekuensinya, pelaksanaan pembebasan tanah tidak dapat dijalankan oleh pihak swasta atau semi-publik seperti BUMN, karena tidak memiliki otoritas publik untuk bertindak dalam wilayah hukum publik. BUMN hanya berperan sebagai “instansi pengguna tanah”, yang bertugas mengusulkan kebutuhan tanah, menyiapkan pendanaan, dan menerima hasil akhir pengadaan, namun tidak berwenang secara langsung mengeksekusi proses hukum pengadaan tanah itu sendiri. Proses tersebut harus dilakukan oleh lembaga yang memiliki legitimasi konstitusional, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Pemerintah Daerah, tergantung kewenangan teritorialnya.

Dengan demikian, wewenang negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersifat monopoli hukum yang sah, dimaksudkan untuk menjamin pelaksanaan fungsi negara dalam menciptakan keadilan sosial dan melindungi hak-hak masyarakat atas tanah. Pengalihan atau penyimpangan dari prinsip ini akan berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap asas legalitas, serta mengancam legitimasi dan akuntabilitas kebijakan publik di sektor pertanahan.

Pelaksanaan pembebasan tanah tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar atau didelegasikan kepada entitas privat seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini karena BUMN meskipun dimiliki negara, tetap memiliki bentuk hukum korporasi (Persero) yang tunduk pada hukum privat dan memiliki kepentingan ekonomi tersendiri. Dengan demikian, pemberian wewenang pembebasan tanah kepada BUMN akan menciptakan konflik peran (conflict of interest) antara kepentingan publik dan korporasi.

Negara, sebagai pemegang kekuasaan publik (public authority), diberikan wewenang penuh oleh undang-undang untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pembangunan yang menyangkut kepentingan umum. Wewenang ini bersifat atributif, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa “Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah.”¹²⁷ Hal ini menegaskan bahwa pelaksanaan pembebasan tanah merupakan otoritas eksklusif negara, dan bukan kewenangan yang dapat didelegasikan secara bebas kepada instansi pengguna atau BUMN.

Pengadaan atau pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan negara yang memiliki implikasi besar terhadap hak milik individu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, kegiatan ini dapat dilaksanakan oleh pemerintah maupun oleh badan hukum tertentu, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN).¹²⁸

BUMN diberikan mandat untuk melaksanakan proyek-proyek strategis nasional yang ditetapkan sebagai kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, energi, dan fasilitas publik lainnya. Dalam hal ini, BUMN dapat berperan sebagai pelaksana pengadaan tanah atau badan yang memperoleh manfaat dari proyek tersebut.¹²⁹ Namun, karena BUMN beroperasi

¹²⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 2 ayat (1).

¹²⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 6.

¹²⁹ Sri Rahayu “BUMN dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif Hukum dan Praktik.” *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 35, No. 1, 2017, hlm. 45–46.

dalam bentuk perseroan terbatas dan mengejar efisiensi serta keuntungan, timbul persoalan yuridis terkait apakah BUMN bertindak sebagai perpanjangan tangan negara atau sebagai entitas bisnis murni.¹³⁰

Negara memberikan kewenangan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan proyek-proyek strategis yang dikategorikan sebagai kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dengan kewenangan tersebut, BUMN dapat menjalankan pembangunan infrastruktur yang bersifat vital bagi masyarakat, seperti jalan tol, pelabuhan, instalasi energi, dan berbagai proyek nasional lainnya. Walaupun secara hukum BUMN berstatus sebagai badan hukum privat, status kepemilikannya oleh negara memberikan dasar legitimasi bagi BUMN untuk menjalankan fungsi pelayanan publik, termasuk dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Di sisi lain, praktik pembebasan tanah oleh BUMN sering kali menuai polemik. Persoalan yang umum muncul mencakup kurangnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, ketidaksesuaian nilai ganti rugi, serta tekanan kepada pemilik tanah untuk menyerahkan lahannya.¹³¹ Hal ini menimbulkan ketegangan antara tujuan pembangunan dan perlindungan hak atas tanah sebagai hak konstitusional warga negara. Jika proses pengadaan tanah tidak

¹³⁰ I Nyoman Nurjaya "Pengaturan Kewenangan Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Negara Hukum." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, 2015, hlm. 634.

¹³¹ Budi Kurniawan, "Konflik Agraria dalam Pengadaan Tanah oleh BUMN untuk Proyek Infrastruktur." *Jurnal Agraria dan Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 158–159.

dilakukan secara adil, transparan, dan partisipatif, maka tindakan tersebut dapat dianggap melanggar prinsip negara hukum.

PT Pertamina (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang energi, kerap mendapat mandat dari pemerintah untuk melaksanakan proyek strategis nasional. Dalam menjalankan proyek-proyek tersebut, seperti pembangunan kilang minyak, jaringan pipa, dan infrastruktur energi lainnya, PT Pertamina melakukan pengadaan tanah yang dikategorikan sebagai untuk kepentingan umum. Meskipun demikian, dalam praktiknya, proses pembebasan tanah oleh BUMN ini sering menimbulkan permasalahan hukum, terutama terkait prosedur, ganti rugi, dan perlindungan hak warga.

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum merupakan aspek penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang melibatkan intervensi langsung dari negara. Kegiatan ini tidak semata-mata dimaksudkan untuk memfasilitasi pembangunan infrastruktur, melainkan juga mencerminkan pelaksanaan kewajiban negara dalam menjamin kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Oleh karena itu, pengadaan tanah untuk proyek kepentingan umum, termasuk yang dijalankan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetap menjadi domain eksklusif negara melalui mekanisme hukum administrasi yang sah. Meskipun pelaksana proyek adalah BUMN, kewenangan pembebasan tanah tetap berada di tangan negara, melalui

lembaga aparat pemerintahan yang memiliki legitimasi publik. Berikut adalah bentuk-bentuk wewenang negara tersebut:

1) Menetapkan Kebijakan Pengadaan Tanah

Negara, dalam kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan atas sumber daya agraria, memiliki kewenangan menetapkan kebijakan strategis terkait pengadaan tanah. Kewenangan ini mencakup penetapan proyek-proyek mana yang dapat dikategorikan sebagai proyek untuk kepentingan umum. Proyek-proyek tersebut meliputi pembangunan jalan tol, pelabuhan, fasilitas energi, hingga kilang minyak oleh BUMN seperti PT Pertamina. Penetapan ini dilakukan melalui instrumen hukum seperti Peraturan Presiden dan keputusan pejabat negara, sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹³²

Selain itu, negara juga menetapkan lokasi pengadaan tanah melalui Surat Keputusan Gubernur atau Menteri yang berwenang. Penetapan lokasi ini hanya dapat dilakukan setelah melalui tahapan konsultasi publik yang melibatkan warga terdampak. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 dan 20 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.¹³³ Tanpa adanya prosedur

¹³² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Pasal 3.

¹³³ Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 19 dan 20.

tersebut, penetapan lokasi dianggap cacat hukum dan dapat dibatalkan sebagaimana dalam Putusan MA No. 350 K/TUN/2019.¹³⁴

2) Melaksanakan Proses Pengadaan Tanah

Negara, melalui instansi pelaksana seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), berwenang melaksanakan proses pengadaan tanah. Proses ini terdiri dari empat tahapan utama: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.¹³⁵ Pada tahap pelaksanaan, negara bertanggung jawab melakukan inventarisasi dan identifikasi subjek-objek pengadaan, menentukan bentuk dan nilai ganti rugi melalui appraisal, dan menyalurkan kompensasi kepada pemilik tanah yang sah.

BUMN tidak memiliki wewenang menjalankan tahapan ini secara langsung. Sebagai instansi pengguna, BUMN hanya mengusulkan kebutuhan tanah, menyediakan dana, dan berkoordinasi dengan instansi pelaksana. Kewenangan negara bersifat publik dan tidak dapat dipindahtangankan, karena menyangkut perlindungan atas hak milik warga negara yang dilindungi oleh konstitusi. Hal ini selaras dengan teori kewenangan atributif yang disampaikan oleh Hadjon, bahwa wewenang yang diberikan langsung oleh undang-undang kepada badan pemerintahan tidak dapat didelegasikan kepada entitas non-publik.¹³⁶

¹³⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan No. 350 K/TUN/2019 tentang Pembatalan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur dalam proyek kilang minyak PT Pertamina di Jenu, Tuban

¹³⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 4 sampai dengan Pasal 10.

¹³⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017), hlm. 122–125.

3) Mewakili Kepentingan Publik

Negara, sebagai pemegang kekuasaan atas tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak hanya bertindak sebagai administrator tetapi juga sebagai representasi kehendak rakyat dalam pengelolaan sumber daya agraria. Dalam menjalankan peran tersebut, negara memiliki dua tanggung jawab utama:

Pertama, menjamin bahwa setiap penggunaan tanah yang dilakukan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum benar-benar diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya, negara tidak boleh menggunakan kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan korporasi semata, termasuk BUMN, apabila manfaat langsung kepada masyarakat tidak dapat dibuktikan secara konkret.¹³⁷

Kedua, negara wajib memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat yang menjadi pemilik sah tanah yang dibebaskan. Perlindungan ini meliputi pemberian ganti rugi yang adil dan layak, perlakuan nondiskriminatif dalam proses hukum, serta akses terhadap mekanisme keberatan atau gugatan apabila masyarakat merasa dirugikan. Tanggung jawab ini sejalan dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang mengedepankan supremasi hukum, hak asasi manusia, dan keadilan substantif.¹³⁸

¹³⁷ Komnas HAM, *Laporan Tahunan 2020: Pelanggaran Hak Ekosob dalam Pengadaan Tanah*, Jakarta: Komnas HAM, 2021, hlm. 81–82.

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm. 129–131.

Dengan mewakili kepentingan publik, negara bertindak bukan sebagai entitas netral, melainkan sebagai penjamin keseimbangan antara agenda pembangunan dan penghormatan atas hak warga negara. Dalam hal ini, intervensi negara harus diarahkan pada pembentukan kebijakan dan implementasi pengadaan tanah yang inklusif, partisipatif, dan berkeadilan.

4) Pelaksanaan Prinsip Pemerintahan yang Baik (ABBB)

Pengadaan tanah wajib tunduk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), yang mencakup asas kepastian hukum, keterbukaan, partisipasi, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Dalam konteks ini, negara wajib memastikan bahwa setiap pengambilan keputusan administrasi terkait pembebasan tanah dilakukan secara transparan dan memberikan ruang partisipasi yang memadai kepada masyarakat terdampak.

Kegagalan dalam memenuhi prinsip-prinsip tersebut menyebabkan cacat formil dalam proses pembebasan tanah. Dalam kasus GRR Tuban oleh PT Pertamina, Mahkamah Agung menilai bahwa tidak dilaksanakannya konsultasi publik yang sah telah melanggar asas partisipasi, sehingga SK Gubernur terkait penetapan lokasi dinyatakan batal demi hukum. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun proyek merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional, negara tetap tidak boleh mengabaikan asas-asas pemerintahan yang baik.

5) Memberikan Izin kepada Instansi Pengguna (BUMN)

Dalam kerangka hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak memiliki kewenangan langsung untuk melaksanakan pembebasan tanah. BUMN hanya berperan sebagai instansi pengguna, yaitu pihak yang membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan, tetapi tidak memiliki wewenang administratif atau eksekutif untuk melakukan proses hukum pembebasan itu sendiri.

Peran BUMN sebagai instansi pengguna ditegaskan dalam Pasal 1 angka 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan:

- a) Instansi yang memerlukan tanah adalah kementerian, lembaga, pemerintah daerah, atau BUMN/BUMD yang membutuhkan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- b) Instansi yang melaksanakan pengadaan tanah adalah Lembaga pertanahan (dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional/BPN) atau pejabat yang ditunjuk oleh negara untuk melaksanakan tahapan pengadaan.

Dengan demikian, negara tetap menjadi satu-satunya pihak yang memiliki kewenangan atributif untuk melaksanakan pengadaan tanah. BUMN hanya dapat mengusulkan kebutuhan lahan melalui penyusunan dokumen rencana kebutuhan tanah yang kemudian disampaikan kepada pemerintah untuk dinilai kelayakannya.

Terdapat dua bentuk kewenangan negara dalam konteks pemberian izin kepada BUMN:

1) Persetujuan atas Rencana Kebutuhan Tanah Negara, melalui instansi pertanahan dan pemerintah daerah, melakukan verifikasi terhadap rencana kebutuhan tanah yang diajukan oleh BUMN. Proses ini mencakup penilaian terhadap urgensi proyek, kelayakan lokasi, dampak sosial-lingkungan, dan kesesuaian proyek dengan rencana tata ruang wilayah. Persetujuan tersebut menjadi dasar bagi dimulainya proses pengadaan tanah secara formal.

2) Pengesahan Administrasi Setelah Proses Selesai Setelah seluruh tahapan pengadaan tanah selesai meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil negara kembali berperan untuk mengesahkan hasil pengadaan tanah melalui dokumen resmi. Negara memastikan bahwa seluruh proses telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, termasuk ketentuan tentang konsultasi publik, appraisal, dan pemberian ganti rugi.

Peran negara dalam menyaring dan menyetujui rencana kebutuhan tanah serta mengesahkan hasil akhirnya mencerminkan fungsi kontrol publik terhadap pelaksanaan pembangunan. Negara tidak hanya bertindak sebagai fasilitator, tetapi juga sebagai penjamin bahwa pengadaan tanah untuk proyek BUMN tetap berjalan dalam koridor hukum dan prinsip keadilan sosial.

6) Mengawasi dan Mengendalikan Proses Pengadaan

Wewenang negara dalam pembebasan tanah juga mencakup fungsi pengawasan terhadap instansi pengguna, termasuk BUMN. Pengawasan ini

mencakup aspek administratif, keuangan, serta kesesuaian proses dengan norma hukum yang berlaku. Negara melalui lembaga pengawas, seperti Ombudsman, BPK, dan Komnas HAM, dapat menerima aduan masyarakat dan melakukan investigasi apabila ditemukan dugaan pelanggaran prosedural atau pelanggaran hak asasi manusia dalam proses pengadaan tanah.¹³⁹ Dengan demikian, kehadiran negara dalam pembebasan tanah bukan hanya sebagai pengambil kebijakan, tetapi juga sebagai pelindung dan penjamin proses hukum yang adil.

7) Memberikan Perlindungan Hukum kepada Warga

Negara juga berwenang dan berkewajiban memberikan perlindungan hukum kepada warga negara yang terdampak oleh proses pengadaan tanah. Perlindungan ini mencakup hak untuk memperoleh informasi, hak untuk menyampaikan keberatan, hak atas ganti rugi yang adil dan layak, serta hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

Kehadiran negara sebagai pemegang wewenang tidak boleh dimaknai sebagai kekuasaan absolut. Sebaliknya, kekuasaan tersebut harus dijalankan dengan menjamin keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak individu. Dalam konteks inilah, negara

¹³⁹ Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2021, hlm. 56–57; Lihat juga: Komnas HAM, *Panduan Hak Asasi Manusia dalam Pengadaan Tanah*, Jakarta: Komnas HAM, 2019, hlm. 23–25.

bertindak sebagai penyeimbang antara kepentingan umum dan keadilan sosial.¹⁴⁰

Fakta hukumnya, pembangunan proyek kilang minyak GRR (Grass Root Refinery) di Jenu, Kabupaten Tuban, Jawa Timur, dikerjakan oleh PT Pertamina melalui anak usahanya. Proyek ini ditetapkan sebagai proyek strategis nasional. Namun, sejumlah warga menggugat Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang penetapan lokasi pengadaan tanah karena menilai proses konsultasi publik tidak dilaksanakan sesuai prosedur. Warga menyatakan tidak pernah menandatangani berita acara kesepakatan, namun proyek tetap berjalan. Dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 350 K/TUN/2019, Mahkamah Agung mengabulkan gugatan warga dan membatalkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur. Majelis hakim menilai penetapan lokasi pengadaan tanah tidak sah karena tidak memenuhi syarat konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012.¹⁴¹

Pembangunan proyek Grass Root Refinery (GRR) di Kecamatan Jenu, Kabupaten Tuban, Jawa Timur, merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dilaksanakan oleh PT Pertamina (Persero) melalui anak usahanya, PT Pertamina Rosneft Processing and Petrochemical. Proyek ini bertujuan memperkuat ketahanan energi nasional dan menjadi infrastruktur vital dalam sektor hilir migas. Sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis

¹⁴⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 147–149.

¹⁴¹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 350 K/TUN/2019.

Nasional, GRR Tuban termasuk dalam daftar PSN dan karenanya memenuhi syarat untuk mendapatkan fasilitas pengadaan tanah dengan skema percepatan.

Namun, dalam pelaksanaannya, proyek GRR tersebut menghadapi perlawanan hukum dari warga terdampak. Sejumlah warga menggugat Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/246/KPTS/013/2018 tentang penetapan lokasi pengadaan tanah, dengan alasan tidak adanya proses konsultasi publik yang sah. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/TUN/2019, gugatan warga dikabulkan dan SK Gubernur tersebut dibatalkan. Mahkamah menilai bahwa penetapan lokasi pengadaan tanah tidak sah karena melanggar prinsip partisipasi dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 20 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁴²

Kasus ini mengangkat persoalan tentang sejauh mana kewenangan negara dalam pembebasan tanah dapat dilimpahkan kepada BUMN, serta bagaimana pertanggungjawaban hukum ketika prosedur dilanggar. BUMN seperti PT Pertamina, meskipun menjalankan fungsi publik, tetap terikat pada hukum administrasi negara dan wajib tunduk pada prinsip *due process of law*. Keputusan Mahkamah Agung dalam perkara ini menjadi preseden penting yang menunjukkan bahwa proyek-proyek strategis nasional tetap harus dilaksanakan dalam kerangka hukum yang menjamin hak-hak warga negara.

¹⁴² Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 350 K/TUN/2019, dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung, diakses melalui putusan3.mahkamahagung.go.id, hlm. 14–20.

Berdasarkan kasus diatas, dapat analisis bahwa pengadaan tanah oleh negara adalah bentuk kewenangan atributif, tidak dapat didelegasikan ke BUMN. PT Pertamina, sebagai instansi pengguna, hanya memiliki fungsi permohonan kebutuhan tanah dan pembiayaan, bukan sebagai pelaksana pengadaan. Negara tetap menjadi satu-satunya pihak yang berwenang menjalankan proses hukum pengadaan tanah melalui lembaga resmi seperti BPN dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan pembebasan tanah dalam kasus GRR Tuban melanggar asas partisipasi dan transparansi. Hal ini bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB), seperti:

- a) Asas kepastian hukum: setiap tindakan administrasi harus berdasarkan hukum yang berlaku,
- b) Asas partisipasi: masyarakat terdampak harus diberi ruang menyatakan pendapat,
- c) Asas akuntabilitas: keputusan administrasi harus dapat dipertanggungjawabkan.

Kegagalan Gubernur Jawa Timur dalam memenuhi ketentuan konsultasi publik menunjukkan bahwa meskipun proyek telah memperoleh legitimasi sebagai PSN, proses pembebasan tanah tidak dapat mengabaikan prinsip dasar perlindungan hak warga negara. Proyek yang dikerjakan oleh BUMN seperti PT Pertamina tetap memerlukan prosedur pengadaan tanah yang sah. Dalam posisi ini:

- a) Negara harus memastikan BUMN tidak bertindak melampaui kewenangan publik,
- b) Pemerintah pusat dan daerah berkewajiban melakukan pengawasan ketat terhadap proses,
- c) Lembaga peradilan administratif (PTUN dan MA) berperan sebagai penjaga keadilan prosedural, sebagaimana terlihat dalam Putusan MA tersebut.

Kasus ini menjadi bukti bahwa peran negara sebagai pelaksana pengadaan tanah tidak bersifat mutlak. Negara tetap dibatasi oleh hukum, dan pelanggaran terhadap hak prosedural warga negara dapat menyebabkan batalnya suatu tindakan administratif, meskipun tindakan tersebut dilakukan dalam kerangka kepentingan nasional.

Kasus GRR Tuban memperlihatkan bahwa wewenang negara dalam pengadaan tanah tidak boleh digunakan secara eksekutif atau tanpa prosedur hukum yang ketat. Negara bertanggung jawab menjamin bahwa setiap proses pengadaan tanah dilaksanakan sesuai prinsip keadilan, partisipasi publik, dan kepastian hukum. Pembatalan SK Gubernur oleh Mahkamah Agung menunjukkan bahwa keabsahan prosedur lebih penting daripada tujuan strategis semata.

Sebagai pemegang kewenangan atributif, negara memiliki posisi sentral dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan perlindungan hak warga negara. Dalam konteks proyek strategis nasional sekalipun, kewenangan negara harus dijalankan dalam koridor hukum administrasi negara yang menjunjung tinggi hak asasi dan prinsip demokrasi substantif.

Dikaitkan dengan teori kewenangan, dapat analisis bahwa wewenang negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN dengan Studi kasus PT Pertamina sebagaimana pengadaan tanah oleh negara adalah bentuk kewenangan atributif, tidak dapat didelegasikan ke BUMN. PT Pertamina, sebagai instansi pengguna, hanya memiliki fungsi permohonan kebutuhan tanah dan pembiayaan, bukan sebagai pelaksana pengadaan. Negara tetap menjadi satu-satunya pihak yang berwenang menjalankan proses hukum pengadaan tanah melalui lembaga resmi seperti BPN dan pemerintah daerah. Studi kasus GRR Tuban menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap prosedur partisipatif dalam pembebasan tanah menyebabkan keputusan negara menjadi batal demi hukum, dan hal itu mempertegas bahwa wewenang negara harus dijalankan secara sah, adil, dan akuntabel.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan kewenangan atributif yang diberikan langsung oleh undang-undang kepada negara (instansi pemerintah). Kewenangan ini tidak dapat dilimpahkan kepada BUMN atau pihak swasta karena bersifat publik dan menyangkut hak-hak konstitusional warga negara atas tanah.

Teori perlindungan hukum menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan yang bersifat mengatur (regeling) atau menetapkan (beschikking) harus memberikan jaminan bagi perlindungan hak-hak warga negara terhadap potensi penyalahgunaan kekuasaan. Menurut Gustav Radbruch dan Utrecht, perlindungan hukum memiliki dua aspek penting:

- 1) Perlindungan hukum preventif, yaitu jaminan agar warga dapat berpartisipasi, menyampaikan keberatan, atau diberi ruang konsultasi sebelum haknya terkena dampak.
- 2) Perlindungan hukum represif, yaitu jaminan bagi warga untuk memperoleh pemulihan apabila haknya telah dilanggar, melalui lembaga peradilan atau pengawasan administrasi.

Dalam konteks pengadaan tanah, kedua bentuk perlindungan ini dijamin oleh UU No. 2 Tahun 2012 dan Perpres No. 71 Tahun 2012. Negara wajib:

- 1) Memberikan informasi terbuka kepada warga,
- 2) Melibatkan warga dalam konsultasi publik,
- 3) Menyediakan kompensasi yang layak dan adil,
- 4) Memberi akses hukum terhadap keberatan atau gugatan.

Pembangunan kilang minyak GRR Tuban oleh PT Pertamina menjadi contoh konkret bagaimana pengabaian terhadap prinsip perlindungan hukum dapat membatalkan legalitas suatu tindakan administrasi negara. Dalam Putusan MA No. 350 K/TUN/2019, Mahkamah Agung membatalkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang penetapan lokasi karena:

- a) Konsultasi publik tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya,
- b) Warga tidak pernah menandatangani berita acara,
- c) Tidak terpenuhinya syarat-syarat dalam Pasal 20 ayat (2) Perpres 71/2012.

Putusan ini menunjukkan bahwa negara melalui pejabat public telah melanggar prinsip perlindungan hukum preventif, yakni tidak menyediakan ruang partisipatif yang sah bagi warga sebelum pengambilan keputusan. Dalam

konteks represif, warga kemudian menggunakan haknya untuk menggugat ke PTUN, dan Mahkamah mengabulkan sebagai bentuk pemulihan hak.

Secara teoritis, teori perlindungan hukum memperkuat bahwa kewenangan negara tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh kewajiban untuk menghormati dan melindungi hak individu. Secara praktis, studi kasus GRR Tuban menunjukkan pentingnya prosedur yang sah, bukan hanya substansi proyek. Proyek sebesar dan sepenting apapun, jika prosedur hukum dilanggar, maka tetap dapat dibatalkan.

Dalam pembebasan tanah oleh BUMN seperti PT Pertamina, negara tetap memegang wewenang utama yang tidak dapat dilimpahkan. Wewenang ini harus dijalankan dalam kerangka teori perlindungan hukum, baik secara preventif maupun represif. Kasus GRR Tuban menjadi bukti nyata bahwa pelanggaran terhadap hak warga melalui pengabaian prosedur partisipatif bukan hanya mencederai hukum administrasi negara, tetapi juga melemahkan legitimasi negara sebagai pelindung rakyatnya.

B. Hambatan dan Solusi Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina)

Berdasarkan Analisa penulis, sebagaimana Proyek Grass Root Refinery (GRR) Tuban yang dikerjakan oleh PT Pertamina melalui anak usahanya termasuk dalam Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana diatur dalam Perpres No. 3 Tahun 2016. Meskipun termasuk PSN dan menjadi prioritas negara, pelaksanaan pengadaan tanah dalam kasus ini menunjukkan beberapa persoalan dalam implementasi kewenangan negara. SK Gubernur Jawa Timur

No. 188/246/KPTS/013/2018 tentang penetapan lokasi pengadaan tanah diterbitkan tanpa pelaksanaan konsultasi publik yang sah, sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 20 ayat (2) Perpres No. 71 Tahun 2012.

Putusan MA No. 350 K/TUN/2019 menyatakan bahwa penetapan lokasi tersebut cacat hukum karena tidak dilandasi partisipasi masyarakat terdampak. Ini membuktikan bahwa negara gagal menjalankan fungsi kontrol administratif dan partisipatif, padahal negara sebagai pemegang wewenang wajib menjamin akuntabilitas proses.

Walaupun proyek GRR bertujuan memperkuat ketahanan energi nasional, negara tidak maksimal menjamin perlindungan hak atas tanah bagi warga yang terdampak. Masyarakat mengaku tidak dilibatkan secara adil dan tidak mendapatkan informasi yang transparan. Hal ini bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik (AUPB) dan prinsip negara hukum (*rechtstaat*). Secara formal, BUMN tidak berwenang melaksanakan pengadaan tanah. Namun, dalam praktiknya, warga melihat peran PT Pertamina sangat dominan, termasuk dalam pendekatan kepada masyarakat dan pengambilan keputusan teknis. Hal ini menimbulkan kesan bahwa negara tidak hadir secara aktif sebagai pelindung hak masyarakat, melainkan hanya sebagai fasilitator bagi korporasi.

Dari hasil Analisa penulis terkait dengan hambatan kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN dengan studi kasus PT Pertamina yakni kasus GRR Tuban yakni sebagai berikut:

1. Pelanggaran Asas Partisipasi Publik

Prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, khususnya Pasal 20 ayat (2), secara tegas mewajibkan dilaksanakannya konsultasi publik sebelum penetapan lokasi pengadaan tanah dilakukan dan harus berifat terbuka dan transparan, melibatkan masyarakat yang berpotensi terdampak langsung serta menghasilkan berita acara kesepakatan antara pemerintah dan warga.

Dalam kasus GRR Tuban, warga menyatakan bahwa tidak pernah ada konsultasi publik yang sah, dan mereka tidak menandatangani berita acara kesepakatan sebagaimana dipersyaratkan oleh regulasi. Meski demikian, Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang penetapan lokasi tetap diterbitkan dan proyek tetap berjalan. Ini merupakan bentuk pengabaian prosedur hukum yang sangat mendasar.

Kegagalan melibatkan masyarakat dalam tahapan konsultasi publik berarti telah terjadi cacat prosedural dan pelanggaran terhadap AUPB, terutama asas keterbukaan, keadilan, dan partisipasi. Dalam konteks ini, keputusan pemerintah menjadi batal demi hukum, sebagaimana dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung RI No. 350 K/TUN/2019 yang membatalkan SK Gubernur tersebut.

Pelanggaran asas partisipasi publik dalam pengadaan tanah GRR Tuban mencerminkan ketidakkonsistenan negara dalam menegakkan hukum dan AUPB, sekaligus menunjukkan perlunya penguatan mekanisme akuntabilitas dalam setiap tahapan pengadaan tanah. Tanpa partisipasi publik yang sah, proses pengadaan tanah akan rentan terhadap gugatan

hukum dan konflik sosial, sekalipun proyeknya ditetapkan sebagai proyek strategis nasional.

2. Dominasi Kepentingan Proyek atas Hak Rakyat

Penetapan proyek Grass Root Refinery (GRR) Tuban sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN) menjadikan proyek ini memperoleh prioritas tinggi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Hal ini merujuk pada Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang memberi kemudahan berupa percepatan proses perizinan, pembebasan tanah, serta dukungan pembiayaan.

Namun, dalam praktiknya, status strategis ini seringkali menimbulkan dominasi kepentingan proyek atas hak-hak warga, yang justru seharusnya dilindungi dalam kerangka negara hukum. Dengan menggunakan dalih “kepentingan umum” dan “ketahanan energi nasional,” pelaksanaan proyek GRR Tuban menunjukkan indikasi pengabaian prinsip kehati-hatian dalam prosedur hukum. Beberapa temuan menunjukkan bahwa:

- a) Proses penetapan lokasi dilakukan secara terburu-buru, tanpa konsultasi publik yang sah.
- b) Informasi yang diberikan kepada warga terdampak minim, tidak komprehensif, dan tidak disosialisasikan secara aktif.

- c) Warga tidak diberikan waktu dan ruang yang cukup untuk menyampaikan keberatan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22–23 Perpres No. 71 Tahun 2012.

Percepatan dalam PSN justru menimbulkan konflik ketika hak partisipatif masyarakat diabaikan, dan pelibatan warga hanya bersifat formalitas administratif. Dominasi proyek atas hak rakyat dalam GRR Tuban menunjukkan paradoks pembangunan: ketika percepatan pembangunan dipilih tanpa menjaga prosedur hukum dan hak masyarakat, hasilnya bukan efisiensi, melainkan resistensi sosial dan gugatan hukum. Maka, pengakuan terhadap keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan penghormatan hak warga menjadi prasyarat mutlak bagi keberhasilan program strategis nasional.

3. Ketidaktegasan Pembagian Peran antara Negara dan BUMN

Salah satu hambatan serius dalam implementasi pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN adalah kaburnya batas antara peran negara dan peran badan usaha milik negara (BUMN). Dalam teori kewenangan publik, fungsi pengadaan tanah merupakan wewenang atributif negara, sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang, dan tidak dapat dialihkan atau didelegasikan kepada entitas non-negara, termasuk BUMN.

Namun, dalam praktik di lapangan termasuk dalam kasus PT Pertamina (GRR Tuban) terjadi kecenderungan di mana BUMN bertindak seolah sebagai pelaksana penuh pengadaan tanah, bukan hanya sebagai pihak pengguna atau pengusul kebutuhan lahan. Namun dalam proyek GRR

Tuban, berbagai laporan menunjukkan bahwa PT Pertamina dan anak usahanya kerap mengambil alih proses sosialisasi, pendekatan kepada warga, hingga penyampaian ganti rugi, yang seharusnya berada di bawah kendali instansi pelaksana seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan ketidaktegasan peran dan menciptakan persepsi bahwa proyek dikendalikan sepenuhnya oleh korporasi, bukan oleh otoritas negara.

Ketidaktegasan pembagian peran antara negara dan BUMN dalam pengadaan tanah proyek GRR Tuban mencerminkan kelemahan tata kelola pemerintahan dalam menghadapi tekanan korporasi, meskipun korporasi tersebut dimiliki negara. Tanpa pemisahan fungsi yang tegas, prinsip dasar negara hukum yakni supremasi hukum dan perlindungan hak warga akan terus dikalahkan oleh logika percepatan proyek. Maka, diperlukan langkah korektif untuk memastikan BUMN tunduk dalam peran administratifnya, dan negara tetap berdiri sebagai pemegang wewenang hukum publik yang sah.

4. Lemahnya Pengawasan dan Mekanisme Pengaduan

Dalam kerangka negara hukum dan pemerintahan yang baik (good governance), kehadiran mekanisme pengawasan dan pengaduan publik merupakan instrumen krusial untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam proses pembebasan tanah. Namun dalam praktik, sebagaimana terlihat dalam kasus proyek GRR PT Pertamina di Tuban, pengawasan negara terhadap proses pengadaan tanah terbukti lemah dan bersifat reaktif.

Lembaga-lembaga pengawas seperti Ombudsman RI, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan bahkan Komnas HAM, umumnya baru turun tangan setelah muncul aduan dari masyarakat atau konflik telah meledak di permukaan. Ini menunjukkan bahwa pengawasan yang seharusnya bersifat preventif dan melekat dalam setiap tahapan pengadaan tanah, tidak berjalan secara optimal.

Dalam konteks GRR Tuban, tidak adanya pengawasan sejak awal terhadap proses konsultasi publik menjadi salah satu sebab utama terjadinya cacat formil. Ketika warga menyatakan tidak pernah diundang atau menandatangani berita acara kesepakatan lokasi, tidak ada mekanisme verifikasi independen dari pihak negara yang dapat menjamin kebenaran proses administratif tersebut. Akibatnya, ketidakabsahan ini baru diakui setelah Mahkamah Agung membatalkan Surat Keputusan Gubernur melalui Putusan No. 350 K/TUN/2019.

Aspek lain dari lemahnya pengawasan adalah ketiadaan sanksi administratif yang tegas terhadap pejabat atau instansi yang melanggar prosedur pengadaan tanah, misalnya dalam kasus pengabaian konsultasi publik. Dalam proyek GRR Tuban, meskipun Mahkamah Agung telah membatalkan SK penetapan lokasi, tidak ditemukan adanya evaluasi menyeluruh terhadap tata kelola pengambilan keputusan, apalagi penegakan pertanggungjawaban terhadap pihak yang melanggar prosedur.

Lemahnya pengawasan dan mekanisme pengaduan dalam proses pengadaan tanah, khususnya untuk proyek yang melibatkan BUMN, seperti

GRR Tuban, menegaskan bahwa kekuatan hukum administratif belum sepenuhnya hadir secara aktif dalam proses pembangunan nasional. Negara terlalu sering tampil sebagai fasilitator proyek, bukan sebagai pelindung hak rakyat. Untuk itu, diperlukan reformasi tata kelola pengawasan dan pengaduan yang bersifat proaktif, independen, dan menjangkau semua kelompok terdampak secara adil dan merata.

5. Ketimpangan Informasi antara Pemerintah dan Warga

Salah satu hambatan sistemik dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum adalah ketimpangan informasi antara pihak pemerintah/BUMN dan warga terdampak. Ketimpangan ini menciptakan relasi yang timpang antara pihak yang memiliki kuasa dan pemahaman teknis (negara dan BUMN) dengan masyarakat yang menjadi subjek langsung dari pengadaan tanah.

Dalam kasus proyek Grass Root Refinery (GRR) PT Pertamina di Tuban, warga menyatakan bahwa mereka tidak pernah mendapatkan penjelasan yang utuh mengenai tujuan proyek, bentuk ganti rugi, hingga dampak sosial-lingkungan dari pengadaan tanah. Padahal, menurut Pasal 18 dan 20 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, konsultasi publik harus dilaksanakan dengan memberikan informasi yang lengkap dan dapat dipahami oleh warga terdampak.

Namun dalam praktiknya, informasi yang disampaikan bersifat sepihak, terbatas, dan sering kali dikemas secara administratif tanpa memastikan warga benar-benar memahami hak-hak mereka. Ketika warga

tidak mengetahui bahwa mereka berhak mengajukan keberatan, menerima appraisal independen, atau menggugat ke PTUN, maka proses pembebasan tanah berjalan tanpa kontrol sosial yang kuat.

Ketimpangan informasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti yang terjadi dalam proyek GRR Tuban, menjadi hambatan serius bagi implementasi prinsip partisipasi dan perlindungan hak warga negara. Negara, dalam menjalankan kewenangannya, tidak cukup hanya menjalankan prosedur formal, tetapi harus memastikan bahwa setiap warga memahami dan memiliki kendali atas hak-haknya dalam proses yang melibatkan tanah mereka. Keterlibatan warga yang sejati hanya mungkin terwujud jika terjadi distribusi informasi yang merata, terbuka, dan mudah diakses.

Dari hasil Analisa penulis terkait dengan solusi untuk mengatasi hambatan kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN dengan studi kasus PT Pertamina yakni kasus GRR Tuban yakni sebagai berikut:

1. Memperkuat asas-asas pemerintahan yang baik

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dijalankan dalam kerangka *asas-asas umum pemerintahan yang baik* (AUPB), terutama asas partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Dalam konteks GRR Tuban, pelanggaran asas partisipasi menjadi titik awal konflik antara warga dengan pemerintah daerah dan PT Pertamina. Untuk itu, pemerintah wajib

memastikan bahwa konsultasi publik dilakukan secara nyata, tidak sekadar memenuhi persyaratan administratif. Konsultasi harus:

- a) Terbuka bagi semua warga terdampak,
- b) Disampaikan dengan bahasa yang mudah dipahami,
- c) Didokumentasikan secara formal (berita acara, daftar hadir, risalah),
- d) Memberikan ruang dialog dan keberatan yang sungguh-sungguh.

Pelaksanaan yang konsisten terhadap AUPB akan mengurangi konflik, meningkatkan legitimasi proyek, dan memperkuat kepercayaan publik terhadap kebijakan negara.

2. Menegaskan pembatasan peran BUMN dalam proses hukum

PT Pertamina sebagai BUMN tidak memiliki kewenangan menjalankan proses pengadaan tanah. Ia hanya berperan sebagai instansi pengguna yang mengajukan kebutuhan lahan dan menyediakan pembiayaan. Negara melalui BPN dan pemda adalah pelaksana satu-satunya dari kewenangan atributif pengadaan tanah. Namun, dalam praktiknya, terjadi penyimpangan ketika BUMN terlihat aktif memimpin proses teknis, termasuk negosiasi dengan warga. Hal ini menciptakan ilusi seolah-olah tanah warga dibebaskan untuk kepentingan korporasi, bukan negara. Untuk mencegah kesan dominasi tersebut:

- a) Harus ada pemisahan yang tegas antara peran pengguna dan pelaksana.
- b) Surat keputusan dan dokumen hukum harus diterbitkan dan dijalankan hanya oleh pejabat negara.

- c) Kegiatan di lapangan harus dikomandoi langsung oleh instansi pelaksana resmi (BPN/pemda), bukan BUMN.

3. Memperkuat Lembaga Pengawas dan Mekanisme Gugatan

Pengawasan dalam pengadaan tanah selama ini bersifat reaktif—baru bertindak setelah konflik terjadi. Untuk memperbaikinya, perlu diterapkan mekanisme pengawasan dan pengaduan yang cepat, independen, dan dapat diakses oleh publik. Solusinya antara lain:

- a) Komnas HAM, Ombudsman, dan BPK perlu memiliki *unit khusus* yang memantau proyek strategis nasional terkait pembebasan tanah.
- b) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) harus diberi wewenang menangani gugatan sementara (*provisional measures*) agar proyek bermasalah dapat dihentikan sementara saat dalam sengketa.
- c) Pemerintah daerah perlu membuka kanal pengaduan publik dan menjamin bahwa setiap laporan warga akan ditindaklanjuti secara prosedural.

4. Sosialisasi dan Pendidikan hukum kepada warga

Kurangnya pemahaman warga tentang hak-haknya menjadi titik lemah dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Negara memiliki tanggung jawab konstitusional untuk mendidik dan memberdayakan masyarakat, agar mereka bisa berpartisipasi secara adil. Langkah yang bisa diambil:

- a) Sosialisasi harus dilakukan sejak awal rencana proyek, bukan saat pelaksanaan.

- b) Materi sosialisasi harus mencakup hak atas keberatan, hak menolak penetapan nilai ganti rugi, hak menggugat ke PTUN, serta hak untuk didampingi penasihat hukum.
- c) Pelibatan organisasi masyarakat sipil dan universitas lokal dalam edukasi hukum berbasis komunitas akan sangat membantu.

5. Menyusun SOP yang ketat dan terukur

Kelemahan struktural dalam prosedur pengadaan tanah juga menjadi sumber persoalan. Oleh karena itu, standard operating procedures (SOP) yang digunakan oleh lembaga pelaksana harus:

- a) Disusun dengan indikator yang jelas dan berbasis hak asasi,
- b) Melibatkan tolok ukur akuntabilitas setiap tahapan (misalnya, bukti konsultasi, bukti appraisal, bukti pembayaran),
- c) Memberikan waktu yang memadai untuk keberatan sebelum keputusan final diambil.

SOP ini juga harus menjadi dokumen publik agar warga dapat mengawasi proses yang sedang berjalan dan menilai apakah prosedurnya sah atau melanggar hukum.

Solusi-solusi di atas merupakan bagian integral dari penguatan kewenangan negara yang demokratis dan berkeadilan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Negara tidak boleh hanya menjadi fasilitator pembangunan, melainkan harus berperan aktif sebagai penjamin keadilan sosial, pelindung hak warga, dan penegak hukum administratif. Dengan reformasi menyeluruh dari partisipasi hingga pengawasan,

pengadaan tanah untuk proyek BUMN seperti GRR Tuban dapat terlaksana dengan legitimasi yang kuat dan dukungan publik yang luas.

C. Konsep Kewenangan Negara dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum oleh BUMN di Masa Yang Akan datang

Kebutuhan pembangunan infrastruktur nasional yang melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan terus meningkat seiring dengan arah kebijakan negara dalam memperkuat ketahanan energi, konektivitas, dan pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan menjadi instrumen penting yang strategis. Oleh karena itu, ke depan negara perlu membangun konsep kewenangan yang lebih tegas, adil, dan berpihak kepada masyarakat.

Dalam konteks pembangunan nasional, kebutuhan terhadap tanah untuk proyek infrastruktur strategis akan terus meningkat. Oleh karena itu, konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah ke depan harus diarahkan pada model yang menyeimbangkan efisiensi pembangunan dengan perlindungan hak-hak masyarakat. Khususnya dalam proyek yang melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), perlu ada penguatan peran negara sebagai pemegang kekuasaan publik yang tak tergantikan dalam urusan agraria. Beberapa elemen pokok dalam konsep kewenangan masa depan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Penegasan Kewenangan Atributif Negara

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kewenangan atributif yang diberikan langsung oleh undang-undang kepada negara melalui lembaga tertentu, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah daerah. Kewenangan ini bersifat publik dan tidak dapat didelegasikan kepada pihak lain, termasuk BUMN. Sebagaimana dijelaskan dalam teori Hadjon, kewenangan atributif merupakan bentuk legitimasi hukum yang hanya dapat dijalankan oleh organ negara yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan.¹⁴³ Oleh karena itu, peran BUMN terbatas sebagai instansi pengguna yakni mengusulkan kebutuhan tanah dan menyediakan anggaran, bukan sebagai pelaksana pengadaan tanah.

2) Reformasi Tata Kelola Partisipatif

Pengalaman dalam kasus GRR Tuban menunjukkan bahwa minimnya pelibatan publik dapat mencederai legitimasi hukum penetapan lokasi pengadaan tanah. Untuk itu, ke depan konsep kewenangan negara harus menempatkan partisipasi masyarakat sebagai unsur utama dalam setiap tahapan. Partisipasi ini harus substantif, bukan sekadar formalitas administratif. Proses konsultasi publik wajib dilakukan secara terbuka, terdokumentasi, dan inklusif terhadap kelompok rentan. Hal ini sejalan

¹⁴³ P. M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017), hlm. 88.

dengan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas partisipasi dan keterbukaan.¹⁴⁴

3) Perlindungan Hukum yang Progresif

Konsep kewenangan negara juga harus menekankan fungsi negara sebagai pelindung hak-hak konstitusional warga negara. Negara wajib menyediakan mekanisme perlindungan hukum yang proaktif, termasuk pengawasan oleh lembaga seperti Komnas HAM, Ombudsman, dan pengadilan tata usaha negara. Dalam praktiknya, perlindungan hukum tidak boleh menunggu munculnya konflik, tetapi harus dibangun sejak awal melalui edukasi hukum, transparansi informasi, dan keberadaan jalur pengaduan cepat.¹⁴⁵

4) Penataan Hubungan Negara dan BUMN

Ke depan, penting untuk menetapkan batas peran yang tegas antara negara dan BUMN. Status BUMN sebagai badan usaha tidak menjadikannya memiliki kewenangan publik, sehingga tidak dapat melakukan konsultasi, appraisal, atau pembebasan secara langsung. Oleh sebab itu, dibutuhkan SOP nasional yang mengatur keterlibatan BUMN hanya sebagai pendukung administratif, bukan pelaksana teknis pengadaan tanah. Penegasan ini penting

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 274.

¹⁴⁵ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 157.

untuk menjaga objektivitas, mencegah konflik kepentingan, serta menghindari dominasi korporasi terhadap proses hukum.¹⁴⁶

5) Pemanfaatan Teknologi dan Keterbukaan Data

Konsep kewenangan ke depan juga harus mengintegrasikan teknologi informasi untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas. Platform digital dapat digunakan untuk menyajikan data pengadaan tanah secara real-time, termasuk informasi lokasi, nilai ganti rugi, dan tahapan proses hukum. Hal ini akan memperkuat hak atas informasi dan mendukung keterlibatan warga dalam pengawasan publik sesuai prinsip keterbukaan informasi.

Dengan memperkuat konsep kewenangan negara secara progresif, negara akan mampu menjadi penyeimbang antara kebutuhan pembangunan dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara. Negara harus tetap menjadi satu-satunya pemegang otoritas dalam pembebasan tanah dan menjalankan kewenangan tersebut dengan prinsip keadilan, keterbukaan, dan perlindungan hukum yang kuat. Secara keseluruhan, konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa mendatang harus bersifat restrukturatif, progresif, dan berkeadilan. Negara bukan sekadar fasilitator proyek pembangunan, tetapi pelindung hak-hak rakyat dan penjamin terciptanya keadilan sosial. Dalam hal ini, penguatan institusi negara, pembatasan peran korporasi, dan peningkatan partisipasi masyarakat adalah tiga pilar utama menuju tata kelola pengadaan tanah yang demokratis dan konstitusional.

¹⁴⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 139.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis jabarkan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) yakni menetapkan kebijakan pengadaan tanah, melaksanakan proses pengadaan tanah, mewakili kepentingan publik, pelaksanaan prinsip pemerintah yang baik, memberikan izin kepada instansi

pengguna, menngawasi dan mengendalikan proses pengadaan, memberikan perlindungan hukum kepada warga . wewenang negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN dengan Studi kasus PT Pertamina sebagaimana pengadaan tanah oleh negara adalah bentuk kewenangan atributif, tidak dapat didelegasikan ke BUMN. PT Pertamina, sebagai instansi pengguna, hanya memiliki fungsi permohonan kebutuhan tanah dan pembiayaan, bukan sebagai pelaksana pengadaan. Negara tetap menjadi satu-satunya pihak yang berwenang menjalankan proses hukum pengadaan tanah melalui lembaga resmi seperti BPN dan pemerintah daerah. Studi kasus GRR Tuban menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap prosedur partisipatif dalam pembebasan tanah menyebabkan keputusan negara menjadi batal demi hukum, dan hal itu mempertegas bahwa wewenang negara harus dijalankan secara sah, adil, dan akuntabel.

2. Hambatan dan solusi kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN (Studi Kasus PT Pertamina) yakni Pelanggaran asas partisipasi publik , Dominasi kepentingan proyek dan hak rektar, Ketidaktegasan pembagaian peran antara Negara dan BUMN, Lemahnya pengawasan dan mekanisme pengaduan , serta Ketimpangan informasi antara Pemerintah dan Warga. Solusinya yakni dengan memperkuat asas-asas pemerintahan yang baik, menegaskan pembatasan peran BUMN dalam proses hukum, penguatan Lembaga pengawas dan mekanisme gugatan, sosialisasi dan Pendidikan hukum kepada warga, serta penyusunan SOP yang ketat dan terukur.

3. Konsep kewenangan negara dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum oleh BUMN di masa yang akan datang harus bersifat restrukturatif, progresif, dan berkeadilan. Negara bukan sekadar fasilitator proyek pembangunan, tetapi pelindung hak-hak rakyat dan penjamin terciptanya keadilan sosial. Dalam hal ini, penguatan institusi negara, pembatasan peran korporasi, dan peningkatan partisipasi masyarakat adalah tiga pilar utama menuju tata kelola pengadaan tanah yang demokratis dan konstitusional.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, penulis akan memberikan saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Pusat dan Daerah, hendaknya menegaskan pembagian kewenangan, menguatkan asas pemerintahan yang baik, melaksanakan pengawasan yang proaktif, serta sosialisasi edukasi hukum yang aktif.
2. Kepada BUMN, hendaknya membatasi peran sesuai dengan hukum serta menjaga transparansi dan etika korporasi.
3. Kepada Masyarakat, hendaknya aktif dalam proses partisipatif serta dengan meningkatkan kesadaran hukum.
4. Kepada Pembuat Kebijakan dan Akademisi, hendaknya melakukan penyempurnaan regulasi serta melakukan riset berkelanjutan.



DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran

QS. Al-Nahl : 65

QS. Al-Maidah: 120

Buku

Asshiddiqie, Jimly . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.

Atmosudirjo, Prajudi. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

A. Ubaedillah dan Abdul Rozak dkk.. 2008. *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Civil Society*. Jakarta: Kencana.

Budiardjo, Miriam. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Erman Rajagukguk. 2005. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Depok: FH UI Press.

Farida Indrati, Maria. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

- Gusti Madung, Otto . 2013. *Agama dalam Bayang-Bayang Negara: Studi Atas Kekuasaan dan Kekerasan dalam Wacana Keagamaan*,.Yogyakarta: Kanisius.
- Gunanegara. 2004. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*.
- Harsono, Budi . 2007. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Hadjon, Philipus M. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- H.D. Stout. 2009. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hidjaz. Kamal. 2010. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makasar: Pustaka Refleksi: Makasar.
- Huda, Ni'matul . 2016.*Perkembangan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Kencana.
- Ibrahim, Johny . 2007. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normative* . Malang: Bayu Media Publishing.
- Kelsen, Hans . 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni.
- Komnas HAM. 2021. *Laporan Tahunan 2020: Pelanggaran Hak Ekosob dalam Pengadaan Tanah*. Jakarta: Komnas HAM.
- Limbong, Bernhard . 2011. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan: Perspektif Hukum*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Manan, Bagir . 2004. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Maman Suherman, Ade . 2015. *Hukum Perusahaan Negara di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Maria S.W. Sumardjono. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*,. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Max Weber, Politics as a Vacation. 1946.dalam H.H. Gerth & C.Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Mertokusumo, Sudikno. 2011. *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

- Philipus M. Hadjon. 2017. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Edisi Revisi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Salim HS. 2016. *Hukum Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sitorus, Oloan. 2004. *Hukum Tanah dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Supriadi. 2010. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, Adrian . 2008. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soenarko. 1983. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono . 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Utrecht, E. 1980. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.
- Usman, Rachmadi . 2009. *Hukum Perusahaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Waluyo, Bambang . 2002. *Penelitian Hukum dalam Praktek* . Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahbah Az-Zuhaili, 1985. *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Juz 5 .Damaskus: Dar al-Fikr

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Negara Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Jurnal

Achmad Rubaie, "Teori Perjanjian Masyarakat dalam Pembentukan Negara Modern," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4 (2014): 781,

Darusman, Dedi. "Kepentingan Umum sebagai Alasan Pengadaan Tanah dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 24, No. 2, 2017, hlm. 278.

Hysa Ardiyanto & Syarief Fajaruddin, Tinjauan atas artikel penelitian dan pengembangan Pendidikan di Jurnal Keolahragaan, *Jurnal Keolahragaan*, Vol 7 No 1, 2019.

Kurniawan, Budi. "Konflik Agraria dalam Pengadaan Tanah oleh BUMN untuk Proyek Infrastruktur." *Jurnal Agraria dan Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 158–159.

Lestari, Ratna. "Problematisasi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Kasus pada Proyek Infrastruktur Nasional." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 3, 2019, hlm. 405.

Mailinda Eka Yuniza, Ni Nengah Dhea Riska Putri Nandita, dan Ni Putu Maetha Maharani, "Sumber Kewenangan Pemerintah: Permasalahan dan Prospek Pengaturannya dalam *Ius Constituendum*," *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 12, No. 4 (2023): 835–852,

Miza Nina Adlini, dkk, Metode Penelitian Kualitatif Studi Pustaka, *Edumaspul: Jurnal Pendidikan*, Vol 6 No 1, 2022.

M. Yasid, "Teori Perjanjian Sosial dalam Perspektif Konstitusionalisme Modern," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 1 (2014): 169–171

Nurjaya, I Nyoman. "Pengaturan Kewenangan Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Negara Hukum." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, 2015, hlm. 634.

- Nur Kholis, "Fungsi dan Tujuan Negara dalam Perspektif Ilmu Negara," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1 (2018): 11–13, <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/jiip>.
- Nurul Qamar, "Legalitas dan Legitimasi dalam Teori Kewenangan Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Al- 'Adl*, Vol. 7 No. 2 (2014): 150–162.
- Rahayu, Sri. "BUMN dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Perspektif Hukum dan Praktik." *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 35, No. 1, 2017, hlm. 45–46.
- Ridwan Arifin, "Teori Terbentuknya Negara Menurut Para Ahli dan Relevansinya," *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 7, No. 2 (2017): 113,
- Rosyidi, "Teori Terbentuknya Negara dalam Perspektif Filsafat Politik," *Jurnal Ilmiah Filsafat Pancasila*, Vol. 3, No. 1 (2018): 44,
- Sutedi, Adrian. "Aspek Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 4, No. 2, 2015, hlm. 213.
- Saragi, Bonar. "Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 4, 2016, hlm. 334.
- Wahyu Pratama, "Urgensi Fungsi Negara dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, Vol. 10, No. 2 (2020): 225–227.
- Zulfa Jamal, "Teori-Teori Terbentuknya Negara dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol. 5, No. 2 (2019): 122,

Website

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/negara>, diakses pada 19 Mei 2025.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, https://jdih.kemenkeu.go.id/FullText/2003/19TAHUN2003UUPenj.htm?utm_source=chatgpt.com , diakses pada 20 Mei 2025.

https://en.wikipedia.org/wiki/Maqasid?utm_source=chatgpt.com, diakses 20 Mei 2025.

https://teslah.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/view/797?utm_source=chatgpt.com , diakses pada 20 Mei 2025

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 350 K/TUN/2019, dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung, diakses melalui putusan3.mahkamahagung.go.id, hlm. 14–20.

