

Transformasi Peran Hakim PTUN: Penerapan Perluasan Parameter Legalitas dalam Sengketa Pengadaan Tanah

Oleh: Rizki Mubarak,S.H¹

1. Pendahuluan

Salah satu prinsip fundamental yang diusung UUPA adalah bahwa hak atas tanah tidak bersifat mutlak dan tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan perseorangan, melainkan harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara. Bahwa adanya fungsi sosial tanah tersebut dewasa ini juga tidak lepas dari kritik, fungsi sosial tersebut kerap kali menimbulkan sengketa antara negara sebagai *eminent domain* dengan warga negara itu sendiri khususnya di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang mana di dalam praktiknya kerap melahirkan ketegangan mendasar antara percepatan infrastruktur dan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Selain berdimensi ekonomi dan sosial, tanah juga memiliki dimensi religius dan kultural. Namun, dalam praktik pembangunan, dimensi religius-ekologis tanah sering terabaikan dan tergantikan oleh logika pasar serta akumulasi modal² seringkali dalam pelaksanaannya negara melupakan salah satu aspek penting yakni pemulihan kehidupan warga terdampak (*livelihood restoration*).

Dinamika ini semakin krusial pasca-pemberlakuan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, yang mengedepankan efisiensi dan percepatan prosedur administratif pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) yang memberikan kemudahan bagi negara yang dalam hal ini diwakili pemerintah, akan tetapi ada potensi terabaikannya hak-hak masyarakat rentan. Dalam sistem hukum pengadaan tanah di Indonesia, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki kewenangan khusus untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa keberatan atas Penetapan Lokasi (Penlok) berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 jo. PERMA No. 2 Tahun 2016. Kewenangan ini menempatkan PTUN sebagai garda terdepan dalam mewujudkan *corrective justice*, khususnya guna mengoreksi tindakan pemerintah dan melindungi hak-hak warga negara dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Meskipun Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) diamanatkan oleh UU No. 30 Tahun 2014 untuk menguji keputusan administrasi secara substantif berbasis Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan juga HAM, namun praktik pengujian sengketa Penetapan Lokasi (Penlok) saat ini tidak jarang masih menggunakan pendekatan formal-procedural review yang cenderung mengabaikan dampak sosial dan Hak Asasi Manusia (HAM). Guna menjembatani jurang antara legalitas formal dan keadilan substantif ini, diperlukan transformasi peran Hakim PTUN dari sekadar penguji legalitas formal menjadi penegak keadilan substantif. Berdasarkan rasionalitas tersebut, esai ini menawarkan gagasan perluasan parameter legalitas (Uji Legalitas, Uji AUPB,

¹ Hakim Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Kendari

² Amrosius Wuritimur, Hermas Asumbi, dan Agustinus Kalengkongan, "Transformasi Kepemilikan Tanah Lokal di Sulawesi Utara: Analisis Sosial-Ekologis dan Respons Ekopastoral Gereja (*Land Ownership Transformation in North Sulawesi: A Socio-Ecological Analysis and the Church's Eco-Pastoral Response*)," *Jurnal Fokus*, Vol. 7, No. 1 (2026): 1–22, <https://doi.org/10.26593/wjgp4z63>, hlm. 3.

dan Uji HAM) sebagai pendekatan baru bagi Hakim PTUN untuk mengadili sengketa pengadaan tanah secara adil, proporsional, dan berperspektif HAM.

2. Pembahasan

Pengujian sengketa Penetapan Lokasi (Penlok) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak jarang kerap menggunakan pendekatan legalitas formal. Hakim PTUN kerap menguji suatu Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan apakah keputusan tersebut diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, dibentuk melalui prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, serta memiliki substansi yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku³. Ketiga parameter legalitas tersebut lantas menjadi pisau analisis utama dalam menilai sah atau tidaknya tindakan pemerintah, akan tetapi pisau Analisa itu perlu di perluas sehingga terjadi perluasan parameter legalitas. Dalam konteks sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, perluasan parameter legalitas tersebut menjadi sangat penting. Penetapan Lokasi yang telah memenuhi persyaratan kewenangan, prosedur, maupun kesesuaian dengan rencana tata ruang belum tentu menghasilkan pembatasan hak yang dapat dibenarkan secara hukum. Pengadaan tanah pada hakikatnya merupakan bentuk intervensi negara terhadap hak atas tanah warga negara yang dapat berdampak pada keberlanjutan ruang hidup, aktivitas ekonomi, hubungan sosial, bahkan identitas masyarakat yang bergantung pada tanah sebagai sumber kehidupan⁴. Oleh karena itu, pengujian terhadap Penetapan Lokasi tidak cukup berhenti pada pemenuhan aspek legalitas formal, tetapi juga harus memastikan bahwa terhadap hak-hak warga negara dalam proses penetapan Lokasi sebagaimana dimaksud telah diperhatikan secara proporsional oleh pemerintah, dalam artian proses penetapan Lokasi tersebut benar-benar ditujukan untuk mencapai tujuan yang sah (*legitimate goal*), memiliki hubungan rasional dengan tujuan tersebut (*suitability*), merupakan cara yang paling diperlukan (*necessity*), dan tidak menimbulkan beban yang berlebihan dibandingkan manfaat yang hendak dicapai (*proportionality in the strict sense*).⁵ Pendekatan tersebut juga selaras dengan konstruksi AUPB dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, khususnya asas kemanfaatan yang menghendaki adanya keseimbangan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat, kepentingan pemerintah, kepentingan generasi sekarang dan generasi mendatang, serta kepentingan manusia dengan ekosistemnya.

Setelah AUPB dipahami sebagai bagian dari parameter legalitas Keputusan Tata Usaha Negara, persoalan berikutnya adalah bagaimana asas-asas tersebut dioperasionalkan dalam praktik pengujian oleh hakim PTUN. Menurut penulis, kerangka yang paling tepat untuk menerjemahkan AUPB ke dalam metode pengujian yang sistematis adalah uji proporsionalitas (*proportionality test*) sebagaimana dijelaskan oleh Aharon Barak melalui Kai Möller. Melalui uji tersebut, hakim tidak lagi hanya menilai terpenuhi atau

³ Elita Rahmi, *Pembuktian Sertifikat Tanah & Kapita Selektif Hukum Agraria* (Jakarta: Pentas Grafika, 2021), hlm. 3.

⁴ Wuritimur dkk., *op. cit.*, hlm. 46–48.

⁵ Kai Möller, "Proportionality: Challenging the Critics," *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 10, No. 3 (2012), hlm. 709–731, khususnya hlm. 712–715 mengenai *legitimate goal*, *suitability*, *necessity*, dan *proportionality in the strict sense*.

tidaknya syarat formal suatu keputusan administrasi, tetapi juga menguji apakah penggunaan kewenangan pemerintah dalam membatasi hak warga negara benar-benar dapat dibenarkan berdasarkan tujuan yang hendak dicapai. Dengan demikian, uji proporsionalitas merupakan instrumen yang mampu mengoperasionalkan AUPB dalam menguji penggunaan kewenangan administrasi negara, khususnya ketika keputusan pemerintah berimplikasi pada pembatasan hak-hak warga negara⁶.

Tahap pertama adalah pengujian tujuan yang sah (*legitimate goal*). Pada tahap ini, hakim harus memastikan bahwa Penetapan Lokasi benar-benar ditujukan untuk mewujudkan kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Oleh karena itu, keberadaan proyek tidak cukup dibuktikan melalui dokumen perencanaan atau pencantuman sebagai proyek strategis, tetapi juga harus menunjukkan bahwa tujuan pembangunan tersebut secara nyata memenuhi kepentingan publik sebagaimana ditentukan oleh undang-undang.

Tahap kedua adalah uji kesesuaian (*suitability*), yaitu menguji apakah terdapat hubungan yang rasional (*rational connection*) antara Penetapan Lokasi dengan tujuan pembangunan yang hendak dicapai. Pada tahap ini, hakim tidak cukup hanya memeriksa kelengkapan administratif, tetapi juga perlu menilai apakah lokasi yang dipilih memang secara objektif mampu mewujudkan tujuan pembangunan berdasarkan hasil studi kelayakan, kesesuaian dengan rencana tata ruang, kajian lingkungan hidup, maupun pertimbangan teknis lainnya. Dengan demikian, pengujian tidak berhenti pada aspek formal, tetapi bergerak menuju penilaian atas rasionalitas penggunaan kewenangan administrasi negara⁷.

Tahap ketiga adalah uji keharusan (*necessity*), yaitu menguji apakah Penetapan Lokasi merupakan tindakan yang paling sedikit membatasi hak masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut. Pada tahap ini, pemerintah harus mampu menunjukkan bahwa sebelum menetapkan lokasi telah dilakukan proses perencanaan secara cermat, mempertimbangkan berbagai alternatif yang layak, serta memilih lokasi yang memberikan dampak sosial paling kecil tanpa mengurangi efektivitas pencapaian tujuan pembangunan. Pengujian demikian merupakan pengejawantahan Asas Kecermatan dalam AUPB yang menghendaki setiap keputusan administrasi didasarkan pada informasi yang lengkap, pertimbangan yang memadai, dan analisis yang dilakukan secara saksama sebelum keputusan ditetapkan.

Tahap terakhir adalah proporsionalitas dalam arti sempit (*proportionality in the strict sense*), yaitu proses penimbangan (*balancing*) antara manfaat publik yang diperoleh dari pembangunan dengan beban yang harus ditanggung oleh masyarakat terdampak. Pada tahap ini, hakim menilai apakah manfaat yang diperoleh masyarakat luas benar-benar sebanding dengan pembatasan hak yang dialami warga negara sebagai akibat Penetapan Lokasi. Penilaian tersebut meliputi dampak terhadap keberlanjutan mata pencaharian, keberlangsungan kehidupan sosial, akses terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan, serta perlindungan terhadap kelompok rentan sebagai bagian dari hak konstitusional

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., hlm. 712–713.

warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁶. Oleh karena itu, Penetapan Lokasi patut dinyatakan bertentangan dengan AUPB apabila pembatasan hak yang ditimbulkan tidak lagi sebanding dengan manfaat publik yang hendak dicapai, sehingga keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak warga negara tidak lagi terpelihara⁸.

Dengan demikian, uji proporsionalitas tidak dimaksudkan untuk menggantikan pengujian legalitas yang selama ini dilakukan oleh PTUN, melainkan melengkapinya dengan memberikan metode yang lebih terstruktur dalam menguji penerapan AUPB terhadap keputusan administrasi yang membatasi hak-hak warga negara. Melalui pendekatan ini, hakim PTUN tidak hanya memastikan bahwa Penetapan Lokasi telah memenuhi aspek kewenangan, prosedur, dan substansi sebagaimana dipersyaratkan oleh hukum administrasi, tetapi juga memastikan bahwa penggunaan kewenangan eminent domain dilakukan secara rasional, diperlukan, dan seimbang sesuai dengan prinsip negara hukum, AUPB, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Meskipun AUPB dan hak asasi manusia telah menjadi bagian dari parameter legalitas Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, penerapannya dalam praktik masih memerlukan standar yang lebih operasional, khususnya dalam sengketa pengadaan tanah yang berpotensi membatasi hak-hak warga negara. Dalam konteks tersebut, hakim PTUN dapat memanfaatkan instrumen hak asasi manusia internasional sebagai bahan hukum persuasif (*persuasive authority*) untuk menafsirkan ruang lingkup AUPB, terutama Asas Keterbukaan, Asas Kecermatan, dan Asas Kemanfaatan. Pendekatan demikian tidak dimaksudkan untuk menjadikan instrumen internasional sebagai sumber hukum yang mengikat secara langsung, melainkan sebagai rujukan interpretatif yang memperkaya pemaknaan terhadap prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang telah diakui dalam sistem hukum nasional⁹.

Salah satu instrumen yang relevan adalah UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement (2007), yang menegaskan bahwa pemindahan penduduk atas nama pembangunan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir (*last resort*), setelah seluruh alternatif yang layak dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Instrumen tersebut juga menekankan pentingnya partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), keterbukaan informasi, perlindungan terhadap kelompok rentan, serta penyediaan relokasi dan pemulihan kehidupan (*resettlement and livelihood restoration*) yang layak bagi masyarakat terdampak¹⁰. Standar tersebut selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menempatkan

⁸ Ibid.

⁹ Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; lihat juga Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan kewajiban negara untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia.

¹⁰ United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, Annex I of Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing, A/HRC/4/18 (2007), khususnya paragraf 21, 37–58.

meaningful participation sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel, sekaligus memperkuat penerapan Asas Keterbukaan dalam AUPB¹¹.

Selanjutnya, CESCR General Comment No. 7 (1997) tentang Forced Evictions menegaskan bahwa penggusuran paksa yang dilakukan tanpa jaminan perlindungan prosedural merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak atas tempat tinggal yang layak (*right to adequate housing*). Oleh karena itu, setiap tindakan pemindahan penduduk harus didahului oleh konsultasi yang sungguh-sungguh dengan masyarakat terdampak, penyampaian informasi secara memadai, penyediaan upaya hukum yang efektif, serta langkah-langkah yang mencegah terjadinya tunawisma maupun penurunan kualitas hidup akibat pembangunan¹². Bagi hakim PTUN, standar tersebut dapat digunakan sebagai perspektif interpretatif dalam menilai apakah pemerintah telah bertindak secara cermat, terbuka, dan proporsional ketika menetapkan lokasi pengadaan tanah.

Dengan memanfaatkan standar-standar tersebut sebagai bahan hukum persuasif, pengujian terhadap Penetapan Lokasi tidak lagi berhenti pada pemeriksaan formal atas kelengkapan dokumen administrasi, tetapi berkembang menjadi pengujian terhadap kualitas justifikasi penggunaan kewenangan administrasi negara. Dalam kerangka ini, hakim PTUN tetap berpijak pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, serta UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sementara instrumen hak asasi manusia internasional berfungsi memperkaya penafsiran terhadap AUPB agar sejalan dengan perkembangan perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, pengujian yang dilakukan hakim tidak hanya menjamin legalitas tindakan administrasi, tetapi juga memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan eminent domain berlangsung secara rasional, adil, proporsional, dan menghormati martabat manusia.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pertimbangan hukum mengenai meaningful participation (right to be heard, right to be considered, dan right to be explained).

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Forced Evictions), UN Doc. E/1998/22 (1997), khususnya paragraf 13–17.

DAFTAR PUSTAKA

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Forced Evictions)*. UN Doc. E/1998/22. Geneva: United Nations, 1997.

Möller, Kai. "Proportionality: Challenging the Critics." *International Journal of Constitutional Law* 10, No. 3 (2012): 709–731.

Rahmi, Elita. *Pembuktian Sertifikat Tanah & Kapita Selektif Hukum Agraria*. Jakarta: Pentas Grafika, 2021.

United Nations. *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*. Annex I to the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing. UN Doc. A/HRC/4/18. Geneva: United Nations, 2007.

Wuritimur, Amrosius, Hermas Asumbi, dan Agustinus Kalengkongan. "Transformasi Kepemilikan Tanah Lokal di Sulawesi Utara: Analisis Sosial-Ekologis dan Respons Ekopastoral Gereja (*Land Ownership Transformation in North Sulawesi: A Socio-Ecological Analysis and the Church's Eco-Pastoral Response*)."
Jurnal Fokus 7, No. 1 (2026): 1–22. <https://doi.org/10.26593/wjgp4z63>.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.