

## GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH PADA PROYEK PEMBANGUNAN JALAN TOL

**Nur Indah Permanasari**  
PT Marga Mandalasakti, Indonesia  
nurindahpermanasari@gmail.com

**Gunanegara**  
Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

### **Abstract**

*Land acquisition for the implementation of development in the public interest is currently increasing along with and in line with the progress and dynamics of society, both in urban and rural areas. The government's authority to conduct land acquisition for public purposes is based on the principle that all land rights have a social function. Based on this, land acquisition for the public interest, especially for toll roads, is made possible by the state. This research discusses legal certainty of process and the correct implementation of compensation in land acquisition for public interest, especially for toll roads. This research is a normative law research with statute approach. The result of the research shows that in the implementation of land acquisition, it is necessary to have compensation and is the most important element. Compensation cannot be done arbitrarily. However, it still must reflect legal certainty so that there is clarity on procedures related to the basis for payment of compensation in the land acquisition process. This research finds that there are already provisions for establishing a land acquisition process and a compensation process that must be carried out by various parties.*

**Keywords:** *Land Acquisition; Public Interest; Compensation*

### **Abstrak**

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial. Berdasarkan hal tersebut, maka pengadaan tanah bagi kepentingan umum khususnya bagi jalan tol sangat dimungkinkan oleh negara. Penelitian ini membahas mengenai kepastian hukum proses dan pelaksanaan yang seharusnya dilaksanakan di dalam penggantian kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya bagi pembangunan jalan tol. Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan pendekatan undang-undang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut perlu adanya ganti kerugian dan menjadi unsur terpenting. Ganti kerugian tidak bisa dilakukan secara semena-mena. Namun tetap harus mencerminkan adanya kepastian hukum sehingga terdapat kejelasan prosedur terkait dasar pembayaran ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah. Penelitian ini menemukan bahwa sudah adanya ketentuan penetapan proses pengadaan tanah dan proses ganti kerugian yang harus dilakukan oleh berbagai pihak.

**Kata Kunci:** Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum; Ganti Kerugian

## A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya agraria yang menurut Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) diatur, diawasi, dikelola dan dikuasai negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan hak milik pribadi atas tanah dijamin dan dilindungi dengan hukum. Kedua pasal konstitusional tersebut di atas dioperasionalkan secara teknis oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah seperti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.<sup>1</sup>

Kondisi perkembangan dan pertumbuhan yang terjadi di mana semakin maju masyarakat, ternyata juga semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah. Kebutuhan akan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum memberikan kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna pelaksanaan berbagai proyek baik untuk kepentingan umum, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang mengatur bahwa “Semua hak atas tanah berfungsi sosial”. Penjelasan Pasal 6 UUPA tersebut menentukan:

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh

<sup>1</sup> Nurul Khomariyah Syahroni and Gunanegara, “Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Milik Yang Diterbitkan Kembali Sertipikat Atas Nama Pihak Ketiga Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap,” *Notary Journal* 2, no. 2 (October 2022): 153, <http://dx.doi.org/10.19166/nj.v2i2.5766>.

kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Atas hal tersebut, konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan.<sup>2</sup> Di satu sisi, Pemerintah yang baik harus memperjuangkan nasib masyarakatnya sebagaimana diamanatkan di dalam konstitusi, fungsi pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum dan kecerdasan kehidupan bangsa tanpa terkecuali. Sehingga dapat menciptakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, kalau kesejahteraan masyarakat sudah terpenuhi maka konflik baik di bidang pertanahan dapat diminimalisasi.<sup>3</sup> Persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum ini memang merupakan hal yang dilematis karena menyangkut dua dimensi di mana keduanya harus ditempatkan secara seimbang.<sup>4</sup>

Untuk menunjang hal tersebut, pemerintah memberikan landasan hukum agar pelepasan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum juga harus memperhatikan aspek ganti kerugian yang seimbang. Hal tersebut diatur dalam Pasal 18 UUPA bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) disebutkan bahwa yang dimaksud pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

---

<sup>2</sup> Mohammad Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), 265.

<sup>3</sup> Muhammad Sadi Is, Khalisah Hayatuddin, and Suharyono, *Hukum Agraria di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media Group, 2022), 211.

<sup>4</sup> Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18 (2011): 189, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/7240>.

Ketentuan tersebut yang akhirnya menjadi dasar penjabaran pengaturan pengadaan tanah yang dituangkan dalam UU Pengadaan Tanah yang kini beberapa pasal dalam undang-undang tersebut telah diubah terakhir kalinya oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Mengenai ganti kerugian, secara normatif, dalam Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah, disebutkan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Konsep yang layak dan adil di sini memiliki arti bahwa ganti kerugian tersebut harus dapat memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.<sup>5</sup> Oleh karena itu, proses ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah agar memperoleh kesepakatan bersama dan menguntungkan bagi kedua belah pihak yang telah diatur secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan.

Sebuah kajian terkait ganti kerugian menyatakan bahwa pengambilan oleh negara pada hak prioritas (*prioriteit rechts*) bekas pemegang hak atas tanah untuk didistribusikan tanah obyek reforma agraria tanpa pembayaran ganti kerugian yang layak dan adil menyelisihi hukum keperdataan dan hukum pengadaan tanah. Setelah dilakukan penelitian, menghasilkan bahwa hak prioritas bekas pemegang hak atas tanah yang tidak diajukan permohonan perpanjangan dan/atau pembaruan paling lama 2 (dua) tahun tetap melekat hak kebendaan yang bernilai hukum dan ekonomi, maka dari itu hak prioritas yang diambil alih oleh negara menurut UU Pengadaan Tanah diberikan ganti kerugian yang layak dan adil sekalipun hak atas tanah telah berakhir. Jika negara tetap melaksanakan pengambilalihan hak prioritas tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil maka negara menggunakan instrumen hukum di luar tiga cara negara memperoleh tanah sebagaimana yang diatur di dalam instrumen hukum privat (*privaatrechts*) berdasarkan *burgerlijk wetboek*, instrumen hukum publik (*publiekrechts*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958, Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan instrumen hukum campuran (*gemeen schappelijk recht*) berdasarkan UU Pengadaan Tanah.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> M. Yazid Fathoni Sahnun and Musakir Salat, "Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 9 (2015): 422.

<sup>6</sup> Gunanegara, "Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria," *Research Gate*, July 2022, [https://www.researchgate.net/publication/362068355\\_PENGAMBILALIHAN\\_HAK\\_PRIORITAS\\_BEKAS\\_PEMEGANG\\_HAK\\_UNTUK\\_DISTRIBUSI\\_TANAH\\_OBYEK\\_REFORMA\\_AGRARIA](https://www.researchgate.net/publication/362068355_PENGAMBILALIHAN_HAK_PRIORITAS_BEKAS_PEMEGANG_HAK_UNTUK_DISTRIBUSI_TANAH_OBYEK_REFORMA_AGRARIA), 17.

Saat ini kondisi di Indonesia sedang melakukan pembangunan infrastruktur besar-besaran, keperluan tanah secara khusus untuk pengusahaan infrastruktur jalan tol semakin meningkat dan karena terbatasnya dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk pembangunan infrastruktur maka Pemerintah Indonesia secara aktif mendorong pihak swasta agar terlibat dalam pembangunan infrastruktur publik. Sebagaimana telah diatur dalam UU Pengadaan Tanah mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya terkait pembangunan untuk jalan tol wajib diselenggarakan Pemerintah, dan dapat dikerjasamakan dengan Badan Usaha Swasta.

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol merupakan bagian dari Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dinyatakan dalam Bab II Bagian Kesatu Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Hal ini sejalan dengan penjelasan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (selanjutnya disebut UU Jalan) pada bagian umum butir ke-12 yang mengatur keseimbangan antara hak perseorangan atas tanah dan keharusan pembangunan jalan untuk kepentingan umum. Terkait pengadaan tanah telah diatur khusus dalam Pasal 35A ayat (1) UU Jalan bahwa “Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum wajib dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat” dan ayat (2) “Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum diselenggarakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”. Selanjutnya pada Pasal 35B UU Jalan menegaskan bahwa “Ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A berlaku secara mutatis mutandis bagi pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol”.

Adanya kejelasan prosedur terkait dasar pembayaran ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini nyatanya tidak menjamin penerapan di lapangan berjalan semulus apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu dapat dilihat dari munculnya banyak kasus yang bahkan menjadi sengketa berkepanjangan. Salah satu penyebabnya adalah ganti rugi tersebut belum melaksanakan musyawarah secara benar dan sesuai, karena selain belum mendapat kesepakatan baik bentuk kerugian maupun nilai ganti rugi, juga masih banyak hal-hal yang patut disampaikan demi terjaminnya hak-hak para pemilik sawah yang akan terkena pembangunan jalan tol, antara lain

permasalahan sisa bidang tanah yang terkena pembebasan, permasalahan irigasi/aliran air untuk persawahan termasuk akses masuk ke lokasi sawah dan sepadan antara sawah dan jalan tol.

Penelitian ini akan membahas mengenai kepastian hukum proses dan pelaksanaan yang seharusnya dilaksanakan di dalam penggantian kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya bagi pembangunan jalan tol. Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif, yakni dengan mengumpulkan dan menganalisis data sekunder. Penelitian hukum normatif memenuhi kriteria ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dengan mengumpulkan data primer, tetapi peruntukan data primer tersebut hanyalah untuk memperkuat data sekunder. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan terkait lainnya yang dikaitkan dalam pembangunan jalan tol sebagaimana pengaturannya ada dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022.

## **B. Pembahasan**

### **B.1 Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum**

Hukum pertanahan adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan mempunyai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem. Hukum tanah ada yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik dan privat, Hak menguasai negara atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat hukum adat beraspek publik dan privat, dan hak perserorangan atas tanah beraspek privat.<sup>7</sup>

Gambaran hukum tanah nasional, di antaranya harus memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Hukum tanah nasional bukan saja memenuhi keperluan-keperluan dewasa ini, tetapi harus memberi kemungkinan untuk menampung dan menyelesaikan persoalan-persoalan hari depan.<sup>8</sup>

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Pasal 3 UU Pengadaan Tanah yakni menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana, 2020), 12.

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2009), 167.

dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan pihak yang berhak. Hukum yang menjadi dasar perolehan tanah oleh negara dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pilar utama, pertama; dengan cara biasa yakni melalui jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati kedua pihak atau *voluntary exchange* (sukarela), kedua; dengan cara pengadaan tanah (*gemeenschapelijkrecht*), ketiga; dengan cara luar biasa atau dengan cara paksa yaitu dengan menggunakan lembaga pencabutan hak atas tanah (*onteigening*).<sup>9</sup>

Pengadaan tanah merupakan salah satu urusan pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Sebagaimana saat ini telah dibagi pengurusannya oleh ketentuan dan peraturan perundang-undangan, hal-hal mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kepentingan umum harus memenuhi kriteria untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>10</sup>

Pengertian Pengadaan Tanah menurut pandangan para ahli hukum, di antaranya menurut Boedi Harsono adalah suatu perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.<sup>11</sup> Maria SW. Soemardjono menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati.<sup>12</sup> Sarjita berpendapat bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.<sup>13</sup>

Pengadaan tanah dalam Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah adalah kegiatan

---

<sup>9</sup> Gunanegara, *Op. Cit.*, 2.

<sup>10</sup> H.M. Arba, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 60.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, 7.

<sup>12</sup> Maria SW. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2001), 74.

<sup>13</sup> Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003)* (Yogyakarta: Tugu Jogja, 2005), 43.

menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak maksudnya adalah pihak yang menguasai atau yang memiliki obyek pengadaan tanah. Dalam peraturan itu juga dijelaskan mengenai pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui lembaga Pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional. Pemegang hak atas tanah wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti rugi atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>14</sup>

Adapun yang menjadi obyek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 4 UU Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Pengadaan Tanah menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut PP Pengadaan Tanah) adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil.

Penjelasan atas konsiderans dan dasar hukum UU Pengadaan Tanah menyatakan bahwa:

Hukum Pertanahan nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:
  - a. Rencana Tata Ruang Nasional;
  - b. Rencana Pembangunan Wilayah/Daerah;
  - c. Rencana strategis; dan
  - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Pengadaan Tanah untuk dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan

---

<sup>14</sup> I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Agraria* (Bandung: Penerbit Reka Cipta, 2023), 203.



dan keselarasan, yang masing-masing bermakna sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
4. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Asas keterbukaan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
6. Asas kesepakatan adalah proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
8. Asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas keselarasan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Mengingat ketentuan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, maka di dalam frasa kepentingan umum harus memenuhi kriteria untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya

---

<sup>15</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2017), 161.

untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>16</sup>

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk untuk kepentingan umum dalam UU Pengadaan Tanah dirinci lebih lanjut meliputi berbagai bidang yang digunakan untuk pembangunan:

Pasal 10:

Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha

---

<sup>16</sup> H.M. Arba, *Op. Cit.*

Milik Daerah.

## **B.2 Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Jalan Tol**

Pembangunan jalan tol adalah termasuk pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU Pengadaan Tanah yang wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Badan Usaha Swasta. Infrastruktur jalan tol berdasarkan UU Jalan pada Pasal 1 butir 1 dan 12 mendefinisikan jalan tol sebagai bagian dari sistem jaringan jalan, dan jalan tersebut didefinisikan sebagai “prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel kereta api, jalan lori dan jalan kabel”.

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol merupakan bagian dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dinyatakan dalam Bab II Bagian Kesatu Pasal 2 PP Pengadaan Tanah. Hal ini sejalan dengan penjelasan UU Jalan pada bagian umum angka 12 yang mengatur keseimbangan antara hak perseorangan atas tanah dan keharusan pembangunan jalan untuk kepentingan umum.

Lebih lanjut terkait pengadaan tanah telah diatur khusus dalam UU Jalan sebagai berikut:

Pasal 35A

- (1) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum wajib dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
- (2) Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Umum diselenggarakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 35B

Ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35A berlaku secara mutatis mutandis bagi pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol.

Di Indonesia, mengingat keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), oleh karenanya pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan menggunakan konsep Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP) dapat mengatasi persoalan keuangan pengadaan tanah di Indonesia. Sehingga pelaksana pengadaan tanah untuk pembangunan ada 3 (tiga) pola, yaitu: (1) pengadaan tanah oleh Pemerintah; (2) pengadaan tanah oleh Pemerintah bekerja sama dengan swasta; (3) pengadaan tanah oleh swasta untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan privat. Selanjutnya dalam rangka menarik minat

pihak swasta untuk terlibat atau berperan serta dalam pembangunan, maka pihak swasta diberikan insentif, *additional revenues*, dan beberapa kemudahan yang penentuannya diatur kemudian oleh peraturan pemerintah.<sup>17</sup>

Pembiayaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol pun telah diatur dalam Pasal 35D UU Jalan bahwa “Dalam hal pengusahaan Jalan Tol merupakan prakarsa Badan Usaha, pembiayaan pengadaan tanah menjadi kewajiban dari pemrakarsa”. Obyek tanah yang terkena pelebaran pada pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol terdapat ditemukan adalah tanah barang milik negara/daerah bahkan ada jalan khusus. Oleh karenanya telah diatur dalam UU Jalan termasuk pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh Badan Usaha sebagai berikut:

Pasal 1 angka 15

Jalan Khusus adalah Jalan yang dibangun dan dipelihara untuk kepentingan sendiri oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum, perseorangan, kelompok masyarakat, dan/atau instansi Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah selain Penyelenggara Jalan.

Pasal 35C

- (1) Badan Usaha membangun Jalan Tol di atas tanah barang milik negara/barang milik daerah, mekanismenya dilakukan melalui pemanfaatan atau pemindahtanganan yang pelaksanaannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik negara/barang milik daerah.
- (2) Badan Usaha dalam membangun Jalan Tol di atas tanah milik perseorangan, kelompok masyarakat, masyarakat, hukum adat, badan usaha, dan/atau tanah kas desa, pengadaan tanah dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

Pasal 57B

- (1) Dalam hal badan usaha, penyedia jasa, dan/atau subpenyedia jasa membangun Jalan Khusus di atas tanah badan milik negara/badan milik daerah, mekanismenya dilakukan melalui pemanfaatan atau pemindahtanganan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan barang milik negara/barang milik daerah.
- (2) Dalam hal badan usaha, penyedia jasa, dan/atau subpenyedia jasa membangun Jalan Khusus di atas tanah milik perseorangan, kelompok masyarakat, masyarakat hukum adat, badan usaha, dan/atau tanah kas desa, pengadaan tanah dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

### **B.3 Ganti Kerugian Pengadaan Tanah**

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan unsur terpenting dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Ganti kerugian ini diberikan oleh pihak pemerintah atau instansi yang membutuhkan tanah untuk membangun sarana

---

<sup>17</sup> Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah* (Jakarta: Tatanusa, 2016), 94–95.

kepentingan umum. Ganti kerugian dikatakan sebagai unsur terpenting karena berkaitan langsung dengan hak-hak para subyek hak atas tanah yang dilepaskan, sebab pengadaan tanah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya, dan tanah menjadi tanah Negara yang selanjutnya diberikan penguasaannya kepada instansi yang membutuhkan.<sup>18</sup>

Dalam hukum perdata, ganti rugi dikaitkan dengan pelaksanaan suatu perjanjian yang pernah disepakati para pihak sebelumnya. Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata) mengatur debitur wajib membayar ganti rugi, setelah dinyatakan lalai, ia tetap tidak memenuhi perikatan itu.

Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya.

Ganti rugi dikaitkan dengan adanya wanprestasi dari suatu perjanjian diatur Pasal 1365 KUH Perdata bahwa “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut”. Bahwa perbuatan yang dilakukan oleh badan-badan kenegaraan mempunyai dua sifat yaitu dapat letaknya dalam bidang yang dikuasai oleh hukum publik tetapi dapat juga bersifat keperdataan. Dalam hal penguasa melakukan perbuatan yang bersifat keperdataan maka penguasa turut serta dalam lalu lintas masyarakat seperti badan-badan hukum biasa dan dikuasai oleh ketentuan-ketentuan dan paham-paham yang berlaku bagi badan-badan hukum itu.<sup>19</sup>

Dilanjutkan dengan pandangan bahwa rumusan pasal 1365 KUH Perdata merupakan rumusan perbuatan melawan hukum pada saat negara bertindak dalam lingkup hukum perdata namun apabila negara bertindak dalam hukum publik maka rumusan perbuatan melanggar hukumnya jelas berbeda dan tersendiri.<sup>20</sup>

Setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian orang lain, maka pihak yang berbuat salah itu harus memberikan ganti kerugian, baik berupa biaya, kerugian atau bunga. Menurut Sri Soedewi Mashchoen Sofwan, ada beberapa hal yang harus dipenuhi suatu perbuatan itu masuk kualifikasi perbuatan melawan hukum<sup>21</sup> yaitu: (1) adanya perbuatan (baik

---

<sup>18</sup> H.M. Arba, *Op. Cit.*, 116.

<sup>19</sup> Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Perutangan* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1975), 67–70.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), 136.

<sup>21</sup> Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, *Op. Cit.*, 52 & 60–61.

berbuat maupun tidak berbuat); (2) adanya kerugian; (3) adanya kesalahan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengganti kerugian tidak selalu dalam bentuk uang tetapi mengganti secara lain juga dimungkinkan, misalnya mengembalikan ke dalam keadaan semula.

Di dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum harus meliputi 5 (lima) proses:

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah

Pelaksanaan pengadaan tanah dimulai dari kegiatan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari yaitu meliputi kegiatan:

- a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, kemudian dituangkan dalam peta bidang tanah;
- b. pengumpulan data pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah, kemudian dituangkan dalam bentuk daftar nominatif.

Pembuatan Peta bidang tanah dan daftar nominatif melibatkan penyurvei berlisensi yaitu orang perseorangan yang mempunyai kompetensi pengumpulan dan pengolahan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah, yang sudah diberikan lisensi/diakui oleh instansi yang berwenang. Kemudian hasilnya ditandatangani oleh Ketua Satuan Tugas dan akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian dan pendaftaran hak. Selanjutnya diserahkan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara hasil inventarisasi dan identifikasi.

2. Penilaian ganti kerugian

Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh jasa penilai yang diadakan oleh instansi yang memerlukan tanah dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Penilai menyelesaikan tugasnya paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak berita acara penerimaan salinan dokumen perencanaan, daftar nominatif dan peta bidang tanah dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai bersifat final dan mengikat yang disampaikan kepada Lembaga pertanahan disertai dengan berita acara, dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian, untuk kemudian dilakukan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian yang dilaksanakan oleh Ketua

Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak. Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Musyawarah penetapan ganti kerugian

Musyawarah penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

4. Pemberian ganti kerugian

Pemberian Ganti Kerugian diberikan kepada yang berhak antara lain: pemegang hak atas tanah; pemegang hak pengelolaan; nadzir, untuk tanah wakaf; pemilik tanah bekas milik adat; masyarakat hukum adat; pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik antara lain tanah terlantar, tanah bekas hak barat; pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau pemilik bangunan, tanama atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

5. Pelepasan tanah instansi

Pelepasan tanah instansi dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan obyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum untuk yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah, sedangkan untuk yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Pengadaan Tanah.

Ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Sedangkan bentuk ganti ruginya berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Jenis yang dapat diberikan ganti rugi adalah:<sup>22</sup>

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Untuk ganti kerugian, jenis ganti rugi lain yang dapat dinilai, mempunyai arti semua dampak kerugian akibat dari pengadaan lahan, di antaranya sisa tanah yang manfaatnya menjadi kurang atau hilang, seperti sisa tanah yang bentuk tidak beraturan, sehingga sulit untuk dimanfaatkan atau didirikan bangunan, bahkan dijual pun tidak akan laku. Untuk jenis kerugaian lain tersebut, idealnya harus memperhitungkan kerugian yang bersifat material dan non material atau moril. Bisa dimungkinkan jenis kerugian non materiil bisa terjadi, dan kualitas maupun kuantitasnya bisa lebih besar dari kerugian yang bersifat materiil.

Arti ganti rugi menurut Pasal 1 angka 12 PP Pengadaan Tanah adalah bahwa “Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak, pengelola

---

<sup>22</sup> Pasal 33 *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.



dan/atau pengguna barang dalam proses pengadaan tanah”. Sedangkan bentuk ganti ruginya berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Ganti kerugian tersebut bisa berdiri sendiri tiap unsur ataupun gabungan dari beberapa unsur yang diberikan sesuai dengan nilai kumulatif ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai (*appraisal*). Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama bisa dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan di atas, dan untuk menentukan jenis ganti rugi yang akan dipilih sepeuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara panitia pengadaan tanah dengan para pemilik. Sedangkan, pemberian ganti rugi berupa relokasi atau tanah pengganti, maka konsekuensinya setiap pengadaan tanah, maka panitia/tim pengadaan tanah harus mempersiapkan dua lokasi, satu lokasi sebagai lahan rencana pembangunan kepentingan umum, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah. Jenis penggantian relokasi ini, untuk di daerah perkotaan dapat menimbulkan masalah tambahan, dikarenakan tanah pengganti itu sendiri mengalami kesulitan. Hampir bisa dipastikan bagi masyarakat perkotaan yang semula tinggal di dalam perkotaan, karena lahannya dimanfaatkan untuk kepentingan umum, dan kalau relokasinya di luar kota atau dipindahkan ke daerah yang nan jauh dari perkotaan, pasti akan menghadapi masalah baru.

Ganti kerugian pada prinsipnya, diserahkan kepada kesepakatan bersama antara para pihak, yakni pihak pemilik lahan, panitia dan calon pengguna lahan. Menurut hukum perjanjian, bahwa kesepakatan yang diniati dengan baik merupakan produk hukum, yang tidak bisa diganggu gugat, selama hasil kesepakatan itu tidak mengandung unsur melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Sehingga, pemberian jenis ganti rugi terhadap penggantian lahan, mempunyai asas kebebasan.

### **B.3 Penyelesaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Proyek Pembangunan Jalan Tol**

Pengadaan tanah bagi proyek pembangunan jalan tol adalah bentuk implementasi dari arah kebijakan utama pembangunan nasional guna percepatan pengembangan kawasan strategis, di antaranya dalam rangka percepatan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan

ekonomi wilayah, melalui peningkatan aksesibilitas dan kapasitas jaringan jalan, sehingga dapat meningkatkan produktivitas melalui pengurangan distribusi dan menyediakan akses ke pasar regional maupun internasional.

Pengadaan tanah untuk proyek jalan tol bertujuan untuk meningkatkan akses konektivitas dan peningkatan perekonomian masyarakat menjadi semakin lancar terutama di sentra-sentra industri, serta meningkatkan konektivitas. Kehadiran jalan tol yang terhubung dengan kawasan-kawasan produktif seperti kawasan industri, pariwisata, bandara dan pelabuhan akan dapat mengurangi biaya logistik dan meningkatkan daya saing produk dalam negeri. Selain itu salah satunya dapat menunjang rencana pengembangan kompleks hunian terintegrasi *layaknya Transit Oriented Development (TOD)* pada wilayah tersebut.

Pengadaan tanah seyogyanya tidak menghambat proyek pembangunan jalan tol yang di antaranya bertujuan untuk meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan, oleh karenanya konsep penyelesaian dalam hal adanya tuntutan terhadap Ganti Kerugian telah diatur dalam UU Pengadaan Tanah sebagai berikut:

Pasal 42

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian dilakukan juga terhadap:
  - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
  - b. Obyek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
    1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
    2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
    3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
    4. menjadi jaminan di Bank.
- (3) Pengadilan negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian.

Pasal 43

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Adanya kejelasan prosedur terkait dasar pembayaran ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini nyatanya tidak menjamin penerapan penyelesaian putusan ganti rugi di lapangan berjalan semulus apa yang tertulis di perundang-undangan. Hal itu dapat dilihat dari munculnya banyak kasus yang bahkan menjadi

sengketa berkepanjangan, termasuk di antaranya sengketa yang terjadi pada proses pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol.

Sebagai contoh pada proyek pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Cisumdawu terjadi sengketa antara 37 warga Desa Cileunyi yang mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Bale Bandung atas nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh Kantor Jasa Penilai Publik. Permohonan keberatan tersebut akhirnya dikabulkan oleh hakim Pengadilan Negeri Bale Bandung dalam Putusan Nomor 108/Pdt.G/2019/PN.Blb. Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagai termohon keberatan akhirnya dihukum untuk melaksanakan pemberian ganti kerugian sebesar yang ditetapkan hakim yaitu Rp194.262.515.615,00 (seratus sembilan puluh empat miliar dua ratus enam puluh dua juta lima ratus lima belas ribu enam ratus lima belas Rupiah) dengan pertimbangan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dalam melakukan penilaian ganti kerugian tidak dilaksanakan dengan cara musyawarah atau dialog untuk mencapai kesepakatan sehingga telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. Kesimpulan**

Pengadaan tanah merupakan salah satu urusan pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah, baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Pembangunan Jalan Tol merupakan bentuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum, di mana wajib dilaksanakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Namun demikian, pelaksanaan pengadaan tanah tersebut perlu adanya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian dimaksudkan karena adanya hak-hak para subyek hak atas tanah yang dilepaskan. Sebab pengadaan tanah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya, dan tanah menjadi tanah Negara yang selanjutnya diberikan penguasaannya kepada instansi yang membutuhkan. Selanjutnya, proses ganti kerugian telah ditetapkan di dalam peraturan perundangan yang ada seperti uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Hal ini dimaksudkan agar terdapat kejelasan prosedur terkait dasar pembayaran ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah serta proses ganti kerugian juga harus mencerminkan kesepakatan bersama antara para pihak, yakni pihak pemilik lahan, panitia dan calon pengguna lahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

*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 528.

*Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631.

### Buku

Arba, H. M. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.* Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Gunanegara. *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah.* Jakarta: Tatanusa, 2016.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya.* Jakarta: Djambatan, 2009.

Is, Muhammad Sadi, Khalisah Hayatuddin, and Suharyono. *Hukum Agraria di Indonesia.* Jakarta: Prenada Media Group, 2022.

Ketut Oka Setiawan, I. *Hukum Agraria.* Bandung: Penerbit Reka Cipta, 2023.

Mahfud MD, Mohammad. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Jakarta: LP3ES, 2006.

M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.* Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif.* Jakarta: Kencana, 2020.

Sarjita. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003).* Yogyakarta: Tugu Jogja, 2005.

Sihombing, Irene Eka. *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan.* Jakarta: Universitas Trisakti, 2017.

Soedewi Masjhoen Sofwan, Sri. *Hukum Perdata, Hukum Perutangan.* Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1975.

Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi.* Jakarta: Kompas, 2001.

### **Jurnal Ilmiah**

Syahroni, Nurul Khomariyah, and Gunanegara. “Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Milik Yang Diterbitkan Kembali Sertipikat Atas Nama Pihak Ketiga Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.” *Notary Journal* 2, no. 2 (October 2022): 152–165. <http://dx.doi.org/10.19166/nj.v2i2.5766>

Sahnan., M. Yazid Fathoni, and Musakir Salat. “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.” *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 9 (December 2015): 422–434.

Zakie, Mukmin. “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia).” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18 (2011): 187–206. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/7240>

### **Media Internet**

Gunanegara. “Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria.” *Research Gate*, July 2022. [https://www.researchgate.net/publication/362068355\\_PENGAMBILALIHAN\\_HAK\\_PRIORITAS\\_BEKAS\\_PEMEGANG\\_HAK\\_UNTUK\\_DISTRIBUSI\\_TANAH\\_OBYEK\\_REFORMA\\_AGRARIA](https://www.researchgate.net/publication/362068355_PENGAMBILALIHAN_HAK_PRIORITAS_BEKAS_PEMEGANG_HAK_UNTUK_DISTRIBUSI_TANAH_OBYEK_REFORMA_AGRARIA)