



Perlindungan Hukum bagi Pemilik Hak atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol

Zihan Tasha Maharani Fauzi^{1*}, Muskibah¹, Dwi Suryahartati¹

¹Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Jambi, Indonesia

*Corresponding Author's e-mail: zihantmf@gmail.com

Article History:

Received: January 24, 2026

Revised: February 26, 2026

Accepted: February 27, 2026

Keywords:

Legal protection, compensation, land acquisition, toll roads, public interest.

Abstract: Land acquisition for public interest often generates conflicts, particularly in determining compensation for land rights holders in toll road projects. Disputes commonly arise due to differences in land valuation, procedural inconsistencies, and perceptions of fairness. One notable example is Supreme Court Decision Number 1655 K/Pdt/2024, in which the cassation appeal concerning the amount of compensation was rejected. This study analyzes the determination of the form and amount of compensation, as well as the available legal protection mechanisms. Using a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, the research finds that compensation determination has not fully complied with Article 37 of Law Number 2 of 2012. Although deliberation is required, the appraisal results are considered final and binding, creating inconsistencies and potential legal uncertainty. In Decision Number 1655 K/Pdt/2024, the Supreme Court rejected the petition because the applicant failed to provide valid legal proof of ownership and lawful transfer of land rights, particularly an authentic deed issued by a Land Deed Official (PPAT). The compensation assessment conducted by the Public Appraisal Office (KJPP) was based on officially registered data, namely the Certificate of Ownership classified as agricultural land. The Court found no misapplication of law or procedural error. This ruling reinforces the importance of formal legal documentation in compensation disputes and strengthens the principles of legal certainty and orderly land administration in land acquisition for public interest.

Copyright © 2026, The Author(s).

This is an open access article under the CC-BY-SA license



How to cite: Fauzi, Z. T. M., Muskibah, M., & Suryahartati, D. (2026). Perlindungan Hukum bagi Pemilik Hak atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 5(2), 1927–1939. <https://doi.org/10.55681/sentri.v5i2.5783>

PENDAHULUAN

Tanah mempunyai hubungan yang sangat erat dengan keberadaan individu manusia dalam lingkungan dan kelangsungan hidupnya. Oleh sebab itu, tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Selain dijadikan sebagai tempat bermukim atau tempat yang dapat memberikan penghidupan kepada individu manusia untuk melakukan kegiatan mata pencahariannya keberadaan tanah ini sangat diperlukan untuk melakukan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan Masyarakat [1].

Pembangunan memiliki hakikat untuk mewujudkan keadilan sosial dengan menegaskan prinsip pemerataan dan kesejahteraan masyarakat [2]. Sektor infrastruktur jalan merupakan salah satu sektor vital untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Pembangunan jalan memiliki fungsi aksesibilitas untuk membuka keterisolan daerah kurang berkembang dan fungsi mobilitas untuk memacu daerah yang telah berkembang.

Manfaat langsung dari pembangunan jaringan jalan diukur dari peningkatan mobilitas dan efisiensi yang terjadi dalam masyarakat.

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar.

Pada konteks pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur publik, seperti jalan tol, penetapan ganti kerugian bagi pemegang hak atas tanah adalah hal yang sangat penting dan diatur dengan ketat oleh hukum. Proses ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemegang hak atas tanah yang terkena dampak pengadaan tanah mendapatkan kompensasi yang adil dan layak. Prosedur dan dasar hukum yang terkait dengan pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang memberikan pedoman untuk penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi.

Berjalannya proses pembangunan yang cukup pesat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat untuk naik melambung tinggi, akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai yang sangat tinggi sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah. Meningkatnya kegiatan pembangunan dapat membawa konsekuensi bahwa tanah tidak lagi memiliki nilai sosial, akan tetapi sudah menjadi nilai ekonomis, artinya orang memiliki atau menguasai tanah tidak sekedar untuk tempat tinggal melainkan sudah mengarah untuk mendapat keuntungan[3].

Di negara Belanda, dalam Pasal 625 BW Belanda yang mirip dengan Pasal 570 KUHPerdara terdapat pula pembatasan-pembatasan terhadap hak milik. Menurut ketentuan tersebut, hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan yang berdasarkan atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti kerugian.

1. Sedangkan di negara Malaysia berdasarkan National Land Code 1965 mengenai penggunaan tanah untuk kepentingan umum tercantum dalam pasal 76 (aa) yakni : Bila pemerintah Federal memerlukan tanah baik untuk kepentingan pemerintah federal sendiri ataupun untuk kepentingan pemerintah lainnya
2. Jika pemerintah negara bagian menyetujui penggunaan tanah untuk kepentingan umum
3. Jika pemerintah negara bagian menetapkan adanya keadaan khusus yang memerlukan penggunaan tanah dengan waktu yang tidak terbatas.

Dengan ketentuan tersebut berarti pemerintah dapat mengambil tanah yang diperlukan bagi kepentingan umum selain itu pengambilan tanah juga dilakukan bagi pembangunan Malaysia untuk tujuan kediaman pertanian perniagaan atau perusahaan pengambilan tanah hak milik seseorang atau sesuatu badan secara paksa ini diberi ganti kerugian sesuai dengan pasal 13 konstitusi Malaysia di mana pemerintah harus membayar kompensasi atas tanah hak milik yang diambil pemerintah untuk kepentingan umum.

Pemerintah berwenang mengatur bidang pertanahan sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dengan tegas menyatakan “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dilihat dari segi sifatnya, tanah adalah sesuatu yang bersifat tetap dan tidak berubah, sedangkan kebutuhan dan jumlah penduduk selalu berubah dan cenderung semakin meningkat. Dengan sifat yang bertolak belakang tersebut, seringkali terjadi permasalahan yang timbul terkait dengan tanah [4].

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum. Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan. Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warnanegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia [5].

Pengadaan tanah pembangunan Jalan Tol Jambi-Betung I dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jambi Nomor 149/KEP.GUB/SETDA.PEM.OTDA-3.2/2021 tentang Penetapan Lokasi pengadaan tanah untuk Pembangunan jalan tol betung-Tempino-Jambi di Provinsi Jambi Tahun 2021-2023 kemudian diperpanjang dengan Keputusan Gubernur Nomor 30/KEP.GUB/SETDA.PEM.OTDA-1.1/2024 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan TOL Betung-Tempino-Jambi Tahun 2021-2023 tanggal 10 Januari 2024, serta dilakukan pembaruan dengan Keputusan Gubernur Nomor 200/KEP.GUB/SETDA.PEM.OTDA-1.1/2025 tentang Pembaruan penetapan lokasi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Betung-Tempino-Jambi Tahun 2025 tanggal 20 Februari 2025.

Percepatan proyek strategis nasional yang dianggap memiliki urgensi tinggi agar direalisasikan, maka pemerintah melalui Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) membuat daftar proyek-proyek pembangunan yang strategis. Daftar tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang diubah terakhir kalinya dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Dari daftar proyek yang termasuk ke dalam Proyek Strategis Nasional, salah satu di antaranya adalah proyek pembangunan Jalan Tol Jambi-Betung I sepanjang 33,3 (tiga puluh tiga koma tiga) km yang melewati 5 (lima) Desa yakni Sungai landai, Muaro Sebapo, Pondok Meja, Sungai Bertam, Pematang Gajah dan 1 (satu) Kelurahan yakni Pijoan.

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum seringkali memicu terjadinya konflik dan masalah tanah, terutama pada penetapan besarnya ganti rugi terhadap pemegang hak atas tanah dalam pelaksanaan Pembangunan Jalan Tol Jambi-Betung I. Seperti contoh kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1655 K/Pdt/2024 bahwa Majelis Hakim menolak permohonan kasasi pemohon terkait besaran ganti kerugian.

Ketentuan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang menyatakan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran Ganti Kerugian, tidak mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022

tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Sementara itu, hasil penilaian yang diberikan oleh penilai memiliki sifat final dan mengikat. Ketentuan tersebut masih menyisakan ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan dalam pelaksanaannya, sehingga menimbulkan kondisi ketidakpastian hukum terhadap penentuan besaran ganti dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pergeseran paradigma dalam pengadaan tanah dari pendekatan berbasis nilai pasar menuju nilai kemanusiaan sejalan dengan perkembangan teori keadilan dan perlindungan hak asasi manusia. Konsep keadilan distributif sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles [13] menekankan pemberian hak secara proporsional, yang kemudian diperkaya oleh gagasan keadilan sebagai fairness dari John Rawls [14] yang menghendaki perlindungan terhadap pihak yang paling rentan. Dalam konteks hukum, Gustav Radbruch [15] menempatkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan sebagai tiga nilai dasar hukum yang harus berjalan seimbang, sementara Satjipto Rahardjo [16] menegaskan pentingnya hukum yang progresif dan berpihak pada manusia. Dalam bidang pertanahan, Maria S.W. Sumardjono [17] menekankan bahwa kebijakan pertanahan tidak boleh semata-mata berorientasi administratif, tetapi juga harus menjamin perlindungan substantif bagi pemegang hak atas tanah.

Secara internasional, pendekatan human-centered dalam pengadaan tanah juga tercermin dalam pedoman United Nations [18] mengenai pengusuran berbasis pembangunan, kerangka perlindungan sosial World Bank [19] (ESS5), serta kebijakan safeguard dari Asian Development Bank [20] yang menekankan pemulihan kehidupan (livelihood restoration). Prinsip serupa juga ditegaskan dalam VGGT oleh Food and Agriculture Organization [21]. Di tingkat nasional, penguatan aspek keadilan substantif dalam pengadaan tanah juga tercermin dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [22] yang menegaskan pentingnya perlindungan hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, ganti kerugian tidak lagi dipahami semata sebagai kompensasi ekonomis, melainkan sebagai instrumen pemulihan martabat dan keberlanjutan kehidupan masyarakat terdampak.

Berdasarkan pemaparan di atas, hal inilah yang menarik perhatian penulis untuk membahasnya dengan menuangkan ke dalam bentuk penulisan dengan judul: “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol.

LANDASAN TEORI

Perlindungan hukum diartikan sebagai segala usaha yang diberikan untuk menjamin hak-hak seseorang atau kelompok orang agar tidak dilanggar oleh pihak lain. Perlindungan hukum bertujuan untuk menjamin terlaksananya hak-hak seseorang atau kelompok orang yang telah diatur dalam hukum. Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai segala usaha yang dilakukan oleh negara untuk menjamin terlaksananya hak-hak seseorang atau kelompok orang yang telah diatur dalam hukum.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlindungan hukum yang diberikan kepada warga negara merupakan salah satu kewajiban negara yang harus dilaksanakan oleh negara. Perlindungan hukum juga merupakan suatu konsep yang universal dalam hukum. Menurut C.S.T Kansil perlindungan hukum diartikan sebagai segala usaha yang diberikan oleh negara untuk menjamin terlaksananya hak-hak seseorang atau kelompok orang yang telah diatur dalam hukum.

Keadilan merupakan prinsip utama dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah. Aristoteles menyatakan bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*suum cuique tribuere*). Keadilan distributif menuntut agar pembagian hak dan kewajiban dilakukan secara proporsional sesuai dengan kondisi dan kontribusi masing-masing pihak.

Dalam konteks pengadaan tanah, keadilan tidak hanya dimaknai secara prosedural, tetapi juga secara substantif, yaitu ganti kerugian harus mencerminkan nilai yang wajar, layak, dan mampu menjamin keberlangsungan kehidupan pemegang hak atas tanah.

Hak atas tanah merupakan hak yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dikuasainya. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Artinya, pemanfaatan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat luas.

Namun demikian, fungsi sosial hak atas tanah tidak menghapus kewajiban negara untuk memberikan ganti kerugian yang adil dan layak apabila tanah tersebut digunakan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum dan hak individu harus ditempatkan secara seimbang agar tidak menimbulkan ketidakadilan hukum [7].

Ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Ganti kerugian harus memenuhi prinsip kesebandingan, kelayakan, dan perhitungan yang cermat, meliputi nilai tanah, bangunan, tanaman, serta kerugian lain yang dapat dinilai.

Penetapan besaran ganti kerugian dilakukan oleh penilai independen dan menjadi dasar dalam musyawarah penentuan bentuk ganti kerugian. Namun, ketika besaran tersebut bersifat final dan mengikat, potensi ketidakadilan dapat muncul apabila nilai yang ditetapkan tidak mencerminkan nilai pasar yang wajar [8].

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah ketentuan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian. Ketentuan ini tidak mengalami perubahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja. Namun, di sisi lain, hasil penilaian dari penilai (*appraisal*) dinyatakan bersifat final dan mengikat. Substansi pengaturan tersebut masih menimbulkan ketidakjelasan dan inkonsistensi, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penentuan besaran ganti kerugian.

Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum dalam konteks pengadaan tanah. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan melalui analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1655 K/Pdt/2024 sebagai studi konkret implementasi Pasal 37 UU No. 2 Tahun 2012 di lapangan. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi karena Pemohon tidak dapat membuktikan dasar kepemilikan dan peralihan hak atas tanah secara sah melalui akta autentik PPAT. Pertimbangan hukum ini menunjukkan bahwa pengadilan lebih menekankan legalitas administratif dan bukti formal, sementara

ruang musyawarah atas besaran ganti kerugian menjadi terbatas karena bertumpu pada hasil appraisal yang bersifat final.

Dengan demikian, putusan tersebut digunakan untuk mengkritisi praktik implementasi Pasal 37, khususnya terkait kecenderungan menjadikan musyawarah sebagai formalitas prosedural, bukan sebagai forum negosiasi yang setara (equal bargaining position). Analisis ini menunjukkan adanya ketegangan antara norma hukum yang membuka ruang penetapan besaran ganti kerugian melalui musyawarah dan praktik yang lebih menitikberatkan pada hasil penilaian appraisal.

Dalam melakukan analisis bahan hukum, digunakan teknik sebagai berikut:

- a. **Teknik inventarisasi**, yaitu pengumpulan dan pengkajian bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur yang relevan.
- b. **Teknik sistematisasi**, yaitu mengkaji hubungan antar norma hukum, baik yang sederajat maupun yang tidak sederajat, guna menemukan konsistensi dan harmonisasi pengaturan.
- c. **Teknik interpretasi**, yaitu penafsiran terhadap norma hukum yang masih kabur atau multitafsir untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif dan sistematis.

Melalui kombinasi pendekatan dan teknik tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menilai sejauh mana implementasi ketentuan penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah telah mencerminkan keadilan substantif dan memberikan perlindungan hukum yang efektif bagi pemegang hak atas tanah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penetapan Bentuk Dan Besarnya Ganti Kerugian Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Jambi-Betung I

Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, penilai bertugas melakukan penilaian besarnya nilai ganti kerugian bidang per bidang, meliputi :

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

Dalam melaksanakan tugasnya, Penilai dapat meminta informasi dan atau/data yang mendukung penilaian besarnya ganti kerugian kepada instansi terkait. Besarnya nilai ganti kerugian hasil penilaian Penilai bersifat final dan mengikat. Hasil penilaian dijadikan dasar musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian. Dalam musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, Pelaksana pengadaan tanah menyampaikan besaran uang ganti kerugian kepada pihak yang berhak, serta menyampaikan macam-macam bentuk ganti kerugian yang dapat disepakati oleh pihak yang berhak. Adapun bentuk-bentuk ganti kerugian ada 5 (lima), yaitu :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;

- c. Pemukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Diantara bentuk-bentuk ganti kerugian diatas, demi efektivitas dan efisiensi, ganti kerugian berbentuk uang lebih dipilih. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dituangkan 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 setelah di tandatangani berita acara hasil musyawarah. Berdasarkan berita acara kesepakatan hasil musyawarah, bagi pihak yang berhak yang setuju, maka akan divalidasi untuk dilakukan pembayaran uang ganti kerugian. Pembayaran uang ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak.

Perkiraan dari nilai ganti rugi yang akan diberikan pada warga terkena dampak dari Pembangunan Jalan Tol Jambi-Betung I dapat dihitung berdasarkan luas lahan dan bangunan dengan data perkiraan harga pasar di wilayah terlewati trase. Penetapan Nilai Penggantian Wajar (NPW) Lahan mengacu pada petunjuk teknis penilaian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Pemerintah melalui Undang-Undang Cipta Kerja mencoba menyelaraskan pengaturan di dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah dengan peraturan pelaksanaannya agar saling berkesinambungan. Namun terdapat satu hal yang masih bias, yaitu pada Pasal 37 Undang-Undang Pengadaan Tanah yang menyatakan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran Ganti Kerugian, tidak diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja.

Di satu sisi hasil penilaian dari penilai telah bersifat final dan mengikat, namun di sisi lain upaya musyawarah untuk menentukan besaran nilai Ganti kerugian juga masih terbuka untuk dilaksanakan. Walaupun pemerintah telah berupaya untuk menyelaraskan dan mempertegas pengaturan terkait penentuan besaran nilai ganti kerugian antara yang tercantum di dalam undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya, namun pada akhirnya substansi pengaturan tersebut masih belum jelas dan inkonsekuen. Hal tersebut menjadikan pengaturan terkait penentuan besaran ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi kepentingan umum tersebut masih menyebabkan ketidakpastian hukum [9].

Perkiraan dari nilai ganti rugi yang akan diberikan pada warga terkena dampak dari Pembangunan Jalan Tol Betung (Sp Sekayu) – Tempino – Jambi (Jambi–Tempino) dapat dihitung berdasarkan luas lahan dan bangunan dengan data perkiraan harga pasar di wilayah terlewati trase. Penetapan Nilai Penggantian Wajar (NPW) Lahan mengacu pada petunjuk teknis penilaian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Objek penilaian atau properti dalam penugasan ini diperhitungkan berdasarkan besarnya kerugian yang akan terkena kepada properti bersangkutan, dimana kerugian dimaksud terdiri dari kerugian fisik dan kerugian non fisik.

1. Kerugian Fisik

Objek penilaian dalam penentuan kerugian fisik meliputi :

- a. Tanah; dengan peruntukan seperti pertanian, permukiman, industri atau komersial.
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah; (lihat Hak Guna Ruang Atas Tanah meliputi hak atas permukaan bumi tempat pondasi bangunan dan hak untuk menguasai ruang

udara seluas bangunan tersebut serta hak kepemilikan bangunan, dan Hak Guna Ruang Bawah Tanah meliputi hak atas permukaan bumi yang merupakan pintu masuk/keluar tubuh bumi dan hak membangun dan memakai ruang dalam tubuh bumi, serta hak milik atas bangunan yang berbentuk ruang dalam tubuh bumi)

- c. Bangunan; dapat terdiri bangunan residensial, industri, komersial
- d. Tanaman; dapat terdiri dari tanaman semusim, hortikultura atau tanaman keras/tahunan
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; seperti utilitas dan sarana pelengkap bangunan;
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Penerapan pendekatan dan metode penilaian untuk menghitung kerugian fisik atas objek penilaian disajikan berdasarkan Highest dan Best Use dengan rincian [10]:

Objek Penilaian	Pasar	Pendapatan	Biaya	Keterangan
Tanah	√	√	-	Highest dan Best Use
Tanah & Bangunan	√	√	√	Highest dan Best Use
Bangunan & SPL	-	√	√	-
Tanah & Tanaman	√	√	√	Highest dan Best Use
Tanaman	√	√	√	-
Personal property yang melekat ke tanah/bangunan	√	-	√	-

2. Kerugian Non Fisik

Objek Penilaian dalam penentuan kerugian non fisik meliputi :

- a. Penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan premium serta diukur dalam bentuk uang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggantian ini dapat meliputi hal-hal yang berkaitan dengan :
 - a) Adanya potensi kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi.
 - b) Kerugian emosional (solatium), merupakan kerugian tidak berwujud yang dikaitkan dengan pengambilalihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal dari pemilik.
 - c) Hal-hal yang belum diatur pada butir a dan b diatas seharusnya ditentukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang terkait
- b. Biaya transaksi, dapat meliputi biaya pindah dan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bila tidak dinyatakan berbeda maka biaya transaksi dapat meliputi biaya pindah dan pengosongan, pajak/BPHTB dan biaya PPAT. Pengenaan beban kerugian tersebut antara lain :
 - a) Biaya pindah Beban perpindahan atau pengosongan dapat diperhitungkan dalam penilaian untuk objek pengadaan tanah meliputi tanah kas desa, tanah wakaf dan sejenis lainnya.

- b) Beban pajak/BPHTB dan biaya PPAT dikenakan secara proporsional terhadap nilai kerugian fisik dari tanah dan bangunan (al. rumah tinggal, tempat usaha, industri, perkebunan).
- c) Kompensasi masa tunggu (bunga), dihitung berdasarkan asumsi pemilik tanah tidak serta merta mendapatkan haknya pada tanggal penilaian, karena tahap penyerahan hak dapat berlangsung setelah proses pelaksanaan pengadaan tanah selesai.
- d) Kelebihan sisa tanah dan/atau kerusakan fisik bangunan, dihitung secara proporsional sebesar indikasi nilai pasar tanah yang berlebih dan dihitung secara proporsional sebesar jumlah biaya pemulihan atas bangunan.
- e) Kerusakan fisik lain, misalnya bagian bangunan yang terpotong akibat pengadaan tanah sehingga membutuhkan biaya perbaikan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Nilai Pergantian Wajar dapat dihasilkan dari kombinasi kerugian fisik dan kerugian non fisik atas suatu objek penilaian. Kombinasi ini dapat digambarkan sebagai penjumlahan indikasi nilai pasar atas kerugian fisik ditambah indikasi nilai atas kerugian non fisik. Penilaian untuk keperluan ganti kerugian meliputi:

- 1) Ganti kerugian fisik (material) tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda lain yang berkaitan dengan tanah.
- 2) Ganti kerugian non fisik (immaterial) terdiri dari penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan dalam bentuk uang (premium), serta kerugian lainnya yang dapat dihitung meliputi biaya transaksi, bunga (kompensasi masa tunggu), kerugian sisa tanah, dan jenis kerugian lainnya yang dinyatakan oleh pemberi tugas dalam surat perjanjian kerja.

Bedah Independensi Tim Penilai

Secara formal, tim penilai merupakan pihak profesional yang independen. Namun dalam praktik, karena penunjukan dilakukan dalam kerangka proyek oleh instansi yang memerlukan tanah, independensi tersebut lebih bersifat administratif daripada substantif. Parameter yang digunakan lebih dominan pada pendekatan nilai pasar dan teknis ekonomi.

Walaupun regulasi membuka ruang penghitungan solatium (kerugian immaterial/psikologis), dalam praktiknya aspek ini tidak memiliki standar kuantifikasi yang jelas dan jarang dihitung secara proporsional. Akibatnya, ganti kerugian lebih merefleksikan nilai ekonomis aset dibandingkan nilai kemanusiaan yang melekat pada tanah sebagai ruang hidup.

2. Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Yang Tidak Sesuai Dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan teori keadilan Aristoteles dan Plato, kompensasi yang tidak sebanding dengan nilai tanah merupakan bentuk ketidakadilan distributif. Menurut teori kepastian hukum Gustav Radbruch, ketidakharmonisan antara aturan dan praktik pengadaan tanah menciptakan ketidakpastian. Sementara teori perlindungan hukum Satjipto Rahardjo menekankan bahwa negara wajib mengalokasikan kekuasaan kepada warga untuk membela kepentingannya melalui mekanisme hukum yang adil.

Perlindungan hukum yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023 bersifat preventif dan represif. Preventif melalui asas keadilan, kemanusiaan, keterbukaan, dan kesepakatan dalam musyawarah; represif melalui mekanisme keberatan ke Pengadilan Negeri apabila terjadi ketidaksepakatan atas besarnya ganti rugi. Namun, dalam praktiknya, ketidaksinkronan antarperaturan dan lemahnya sosialisasi sering menimbulkan ketidakpastian dan ketimpangan posisi antara masyarakat dan pemerintah.

Pertama-tama, perlu diperhatikan bahwa terdapat inkonsistensi antara UU Pengadaan Tanah dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 yang saat ini berlaku. Paragraf 4 UU Pengadaan Tanah mengatur tentang “Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian”. Yang dimaksud dengan penetapan ganti kerugian dalam hal ini menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa musyawarah dilakukan antara Lembaga Pertanahan dengan Pihak Yang Berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Dengan demikian, penetapan ganti kerugian dalam hal ini mencakup bentuk dan besaran ganti rugi. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Pasal 69 ayat (5) menyatakan bahwa besarnya nilai ganti kerugian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian. Hal ini juga sebagaimana diatur dalam Paragraf 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tersebut tentang “Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian”. Berarti terdapat inkonsistensi dan penyempitan makna atau lingkup pelaksanaan musyawarah dari UU Pengadaan Tanah yang menentukan agenda musyawarah termasuk penetapan bentuk dan besaran ganti rugi menjadi hanya penetapan bentuk ganti rugi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 keberatan atas hasil penilaian oleh Penilai tidak dapat disampaikan dalam musyawarah dan hanya dapat diserahkan kepada pengadilan berdasarkan gugatan.

Menurut Prof. Dr. Maria S. Sumardjono, SH, MCL, MPA, adanya penyempitan lingkup musyawarah dalam hal ini adalah karena terdapat anggapan bahwa penilaian ganti rugi yang dilakukan oleh Penilai sudah optimal. Namun dengan demikian Pihak Yang Berhak dianggap harus menerima saja hasil penilaian tersebut dan tidak perlu dilakukan musyawarah mengenainya, sehingga dapat dikatakan merupakan suatu bentuk pemaksaan dan penghilangan hak dari pemegang hak atas tanah untuk melakukan musyawarah dan bernegosiasi [11].

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1655 K/Pdt/2024 bahwa Majelis Hakim menolak permohonan kasasi pemohon terkait besaran ganti kerugian. Hal ini dikarenakan Pemohon Keberatan tidak dapat membuktikan objek tanah adalah milik para pembeli kavling yang membeli dari Pemohon Keberatan, karena Pemohon Keberatan tidak pernah mengajukan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan KJPP melakukan penilaian terhadap Pemohon Keberatan berdasarkan pada status Sertipikat Hak Miliknya yaitu pertanian.

Meskipun UU Pengadaan Tanah mewajibkan adanya musyawarah dengan masyarakat, perlu diingat bahwa dalam hal ini dibutuhkan adanya posisi tawar menawar yang setara atau equal bargaining position. Seringkali dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat dipandang sebagai objek pembangunan yang harus menerima semua keputusan Pemerintah, sedangkan penolakan atau keberatan apapun disampaikan melalui pengadilan. Yang mana sebagaimana kita ketahui bahwa prosesi persidangan di pengadilan adalah proses litigasi yang minim musyawarah dan diskusi.

Ditambah lagi, biasanya pihak yang membutuhkan tanah didampingi oleh penasihat hukum, sedangkan pihak masyarakat menghadiri musyawarah sendiri, yang mana tidak semua anggota masyarakat memiliki pemahaman hukum yang mendalam [12].

Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Yang Tidak Sesuai Dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yaitu melalui perlindungan hukum secara *Preventif* melalui asas keadilan, kemanusiaan, keterbukaan, dan kesepakatan dalam musyawarah. Tahap Musyawarah dengan masyarakat sebaiknya ada posisi tawar menawar yang setara atau *equal bargaining position*. Sehingga diperlukan keselarasan antara Pasal 69 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sedangkan perlindungan hukum secara *represif* melalui mekanisme keberatan ke Pengadilan Negeri apabila terjadi ketidaksepakatan atas besarnya ganti rugi. Namun Masyarakat perlu diberikan bantuan hukum atau pemahaman hukum yang mendalam.

KESIMPULAN

Penetapan besarnya ganti rugi kerugian bagi pemegang hak atas tanah dalam ganti rugi terkait dengan pengadaan tanah pembangunan jalan tol masih belum sesuai dengan prosedur pengadaan tanah sebagai berikut: di maksud dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini disebabkan penetapan ganti rugi kerugian hanya dilakukan oleh tim penilaian tertentu (*appraisal*) tanpa melibatkan musyawarah mufakat dari pemegang hak atas tanah yang didasarkan pada nilai penggantian wajar kombinasi dari kerugian fisik dan kerugian non fisik atas suatu objek penilaian. Kombinasi ini dapat digambarkan sebagai berikut: jumlah nilai nilai pasar atas kerugian fisik ditambah nilai nilai atas kerugian non fisik. Sedangkan penetapan bentuk ganti rugi kerugian dilakukan pada tahap pelaksanaan musyawarah. Inkonsistensi terhadap makna musyawarah dalam tahap pelaksanaan pengadaan tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Permen ATR/BPN 19 Tahun 2021 harus dilakukan peninjauan kembali karena menimbulkan perbedaan penafsiran dan berdampak pada penetapan besarnya ganti rugi.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam penetapan ganti rugi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu melalui perlindungan hukum secara preventif menerapkan asas keadilan, keterbukaan, dan kesepakatan dalam musyawarah dengan sistem posisi tawar menawar yang setara atau *equal bargaining position*. Sedangkan perlindungan hukum secara represif melalui mekanisme keberatan ke Pengadilan Negeri apabila terjadi ketidaksepakatan atas besarnya ganti rugi dan perlu diberikan bantuan hukum atau pemahaman hukum yang mendalam.

Adapun saran yang dapat diajukan adalah perlunya revisi dan penguatan mekanisme musyawarah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 agar tidak hanya menjadi forum sosialisasi hasil penilaian appraisal yang bersifat satu arah, tetapi benar-benar menjadi ruang negosiasi besaran ganti kerugian yang setara antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah (*equal bargaining position*). Harmonisasi antara

undang-undang dan peraturan pelaksanaannya juga perlu dilakukan untuk menghindari pembatasan makna musyawarah yang berpotensi mereduksi hak masyarakat dalam menentukan nilai ganti rugi. Selain itu, diperlukan standarisasi yang lebih jelas terhadap parameter kerugian non-fisik, termasuk solatium atau kerugian emosional, agar aspek kemanusiaan tidak terabaikan dalam praktik penilaian yang selama ini lebih berorientasi pada nilai pasar. Independensi substantif tim penilai juga perlu diperkuat melalui mekanisme pengawasan atau penilaian pembanding guna menjamin objektivitas hasil appraisal. Mekanisme konsinyasi seyogianya ditempatkan sebagai upaya terakhir setelah proses negosiasi berjalan secara adil dan transparan, bukan sebagai instrumen percepatan yang berpotensi menekan posisi tawar masyarakat. Di samping itu, peningkatan akses bantuan dan edukasi hukum bagi masyarakat terdampak menjadi penting agar mereka memiliki pemahaman yang memadai dalam memperjuangkan haknya, sehingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga mewujudkan keadilan substantif.

DAFTAR REFERENSI

1. Elita Rahmi, 2011, *Hukum Pertanahan Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Unpad Press, Bandung, hlm. 5.
2. Marthalina, "Kebijakan Satu Peta Dalam Mendukung Pembangunan Nasional", *Jurnal Manajemen Pembangunan* Vol.5, No. 2, 2018., hlm.149–169.
3. Suyanto, H., 2020, *Hapusnya hak atas tanah akibat penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, CV. Jakad publishing, Surabaya, hlm. 28.
4. Dwi Heny Ratnawati, "Pelaksanaan Akta Pelepasan Hak Sebagai Alas Hak Untuk Mengajukan Permohonan Peralihan dan Perubahan Hak Guna Bangunan Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir Di Kabupaten Brebes" , *Jurnal Akta*, Vol.5 No.1, 2018, hlm. 248.
5. Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 265.
6. C.S.T. Kainsil, 2003, *Pengaintair Ilmu Hukum dain Taitai Hukum Indonesia*, Bailaii Pustakai, Jaikairtai, hlm. 102.
7. Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 45.
8. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
9. Shelin Nabila Wibowo, "Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu", *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 199.
10. SPI 204
11. Suntoro, Agus, and Kania Rahma Nureda. 2022. "Omnibus Law: Dominasi Kekuasaan Eksekutif Dalam Pembentukan Legislasi." *Veritas et Justitia* 8 (1): 109–39. <https://doi.org/10.25123/vej.v8i1.4340>
12. Yulistya, Gebriel Irene, and Tjitjik Rahaju. 2023. "Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat (Prodamas) Plus Pada Bidang Ekonomi Di Kelurahan Bangsal Kota Kediri (Studi Pada Koperasi Sehat Sejahtera Erwe 2 Bangsal)." *Publika*, 1697-1710.
13. Aristotle. *Nicomachean Ethics*. Translated by Terence Irwin. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1999.

14. Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
15. Radbruch, Gustav. *Legal Philosophy*. Translated by Kurt Wilk. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950.
16. Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
17. Sumardjono, Maria S. W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2005.
18. United Nations. *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*. Geneva: United Nations, 2007
19. World Bank. *Environmental and Social Framework: ESS5—Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement*. Washington, DC: World Bank, 2017.
20. Asian Development Bank. *Safeguard Policy Statement*. Manila: Asian Development Bank, 2009.
21. Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Rome: FAO, 2012.
22. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 50/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2012.