

**PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN  
TANAH UNTUK PEMBANGUNAN JALAN  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 38  
TAHUN 2004 TENTANG JALAN<sup>1</sup>**

Oleh : Queenisia Emanuela Leimena

Runtukahu<sup>2</sup>

Hendrik Pondaag<sup>3</sup>

Harly Stanly Muaja<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimanakah pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan dan bagaimanakah peran masyarakat berkaitan dengan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, dilaksanakan berdasarkan kesepakatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan bagi kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan perlu disosialisasikan kepada masyarakat, terutama yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan. Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat ulayat hukum adat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian. 2. Peran masyarakat berkaitan dengan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan diperlukan karena masyarakat berhak memberi masukan kepada penyelenggara jalan dalam rangka pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan dan berperan serta dalam penyelenggaraan jalan serta memperoleh manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.

Kata kunci: pembangunan jalan; ganti rugi;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Indonesia perlu melaksanakan pembangunan. Pembangunan pada hakikatnya merupakan pekerjaan rumah bagi setiap negara berkembang, seperti halnya Indonesia. Dalam rangka mewujudkan pembangunan tersebut, banyak hal yang diperlukan oleh pemerintah, diantaranya adalah tanah yang luas dan strategis. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pemerintah melakukan pengadaan tanah. Dewasa ini, pembangunan fasilitas-fasilitas umum di Indonesia semakin meningkat, seperti pembangunan jalan tol, rumah sakit, bandara, stasiun kereta api dan lain sebagainya. Adapun berdirinya fasilitas-fasilitas tersebut adalah buah hasil dari perbuatan hukum pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah demi mewujudkan pembangunan nasional sebagai cita-cita bangsa Indonesia.<sup>5</sup>

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan ?
2. Bagaimanakah peran masyarakat berkaitan dengan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan?

**C. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan adalah metode penelitian normatif.

**PEMBAHASAN**

**A. Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan**

Politik hukum di bidang pertanahan yang akan dijalankan atau di perankan oleh

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 18071101425

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup>Putri Lestari. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila. SIGn Jurnal Hukum Vol. 1, No. 2 (Maret 2020) 71 – 86e-ISSN: 2685 – 8606 || p-ISSN: 2685 – 8614.hlm. 71-72.

pemerintah haruslah politik hukum pertanahan yang berusaha menghindari terjadinya konflik dan sengketa antara kepentingan hukum dan kepentingan pembangunan, antara kepentingan hak asasi manusia dengan kepentingan umum, antara kepentingan pemerintah dan kepentingan rakyat banyak, antara kepentingan kesempatan kerja dengan kepentingan pertahanan dan keamanan, antara kepentingan ekonomi dan kepentingan memajukan kesejahteraan rakyat sebagaimana dimaksudkan dalam pembukaan UUD 1945.<sup>6</sup>

Konflik seringkali terjadi terutama mengenai ganti kerugian. Pada prinsipnya pemberian ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan layak dan adil. Namun pada kenyataannya, seringkali pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan semena-mena tanpa perhitungan yang seharusnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Dan bahkan tak jarang bahwa dalam pemberian ganti kerugian ini disertai pula dengan paksaan yang membuat pihak yang kehilangan hak atas tanahnya tak berdaya menerima, meskipun tak sesuai harapan serta tidak dapat mengem tidak dapat mengembalikan atau membangun kembali kehidupan baru yang lebih baik untuk mereka.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, mengatur Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan. Pasal 58 ayat:

- (1) Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan bagi kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (2) Pembangunan jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disosialisasikan kepada masyarakat, terutama yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan.
- (3) Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat ulayat hukum adat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian.

- (4) Pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilaksanakan berdasarkan kesepakatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Penjelasan Pasal 58 ayat (1) Pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum harus memperhatikan hak perseorangan atas tanah sehingga penggunaan tanah tersebut bermanfaat bagi masyarakat, negara, dan pemegang hak atas tanah. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dimaksud adalah rencana tata ruang yang telah sejalan dengan rencana tata ruang nasional.

Ayat (2) Kegiatan sosialisasi tersebut dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat sehingga dapat mengurangi dampak atas keberatan masyarakat terhadap pembangunan jalan.

Ayat (3) Pemegang hak atas tanah adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah yang sudah terdaftar atau bersertifikat atau atas tanah bekas milik adat yang belum terdaftar atau belum bersertifikat. Pemakai tanah negara adalah orang atau badan hukum yang mendirikan bangunan atau memanfaatkan tanah tersebut, tetapi belum diberikan hak atas tanahnya atau belum bersertifikat. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adat yang bersangkutan sebagai warga bersama persekutuan hukum atas dasar kesamaan tempat tinggal atau keturunan. Ayat (4) Kesepakatan ini merupakan bagian dari proses pengadaan tanah yang dituangkan ke dalam berita acara.

Pasal 59 ayat:

- (1) Apabila kesepakatan tidak tercapai dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, dilakukan pencabutan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.
- (2) Pelaksanaan pembangunan jalan dapat dimulai pada bidang tanah yang telah diberi ganti kerugian atau telah dicabut hak atas tanahnya.

Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Pencabutan hak atas tanah dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan kesepakatan para pihak dengan tahapan berjenjang tidak tercapai.

<sup>6</sup> Ujang Bahar. Permasalahan Pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-38 No.1 Januari-Maret 2008. hlm. 124.

<sup>7</sup> Putri Lestari. *Op. Cit.* hlm. 73-74.

Pelaksanaannya berdasarkan peraturan pemndang-undangan di bidang pertanahan.

Hak ulayat berada ditangan desa (gemeenschap) sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya. Persekutuan inilah yang mengatur sampai dimana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan itu. Tanda yang terpenting dari hak ulayat itu ialah bahwa ada perhubungan yang erat diantara hak persekutuan dengan hak perseorangan. Jika seorang dari penduduk membikin erat perhubungannya dengan sebidang tanah, tanah itu akan semakin berkurang, sebagaimana dapat kita lihat dalam perhubungan seorang desa dengan sawahnya, kebun, kolam (empang ikan) dan pekarangannya. Sebaliknya jika orang yang mempunyai tanah membikin perhubungannya dengan tanah itu kurang erat lagi, misalnya bertahun-tahun tidak mengerjakan atau memakai tanah itu, meninggalkan desa kediamannya dan sebagainya, maka hak desa akan lebih kuat lagi atau akan hidup lagi seperti semula. Jadi apabila hak perseorangan bertambah kuat, hak des a akan menjadi kurang kuat, begitu sebaliknya, jika hak perseorangan kurang kuat, hak desa akan menjadi tambah kuat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hak ulayat adalah hak bersama suatu kaum, suatu marga, atau suatu desa, atau hak komunal.<sup>8</sup>

Menjadi objek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah adalah kedua hak atas tanah tersebut (hak atas tanah menurut UUPA khususnya hak milik, dan hak ulayat) yakni tanah-tanah yang berada di area atau wilayah pembangunan infrastruktur yang lokasinya secara tata ruang telah ditentukan oleh instansi pemerintah/pemerintah daerah yang membutuhkan dan tidak bisa dipindahkan ke lokasi lain.<sup>9</sup>

Masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka isu sentral yang selalu menjadi topik hangat diskusi adalah batasan atau pengertian kepentingan umum itu sendiri. Kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tetapi tidak mudah untuk didefinisikan. Sering pengertian untuk kepentingan umum ditafsirkan sesuai dengan

kepentingan kelompoknya atau golongannya. Dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 maupun Perpres No. 36 Tahun 2005 (Perpres No. 65 tahun 2006), kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedang mengenai pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pemda yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah pemda. Pembangunan untuk kepentingan umum diformulakan dengan cara penyebutan (normatif) apa-apa yang termasuk kepentingan umum dalam suatu daftar yang terdiri dari beberapa kegiatan seperti dikemukakan diatas. (Pada Perpres 36 Tahun 2005 sebanyak 21 kegiatan, pada Perpres No. 65 Tahun 2006 tinggal 7 kegiatan). Dengan demikian pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah pemda dengan cara pelepasan alau penyerahan hak, hanya terbatas untuk tujuh kegiatan tersebut.<sup>10</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa hak atas tanah merupakan hak dasar (asasi) manusia, maka dalam pelepasan maupun penyerahannya haruslah mengakomodir prinsip-prinsip penghargaan terhadap hak-hak dasar manusia antara lain hak untuk sejahtera dan hidup layak. Kenyataannya dalam praktik yang terjadi selama ini, kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan pasca pengadaan tanah tidak memperoleh perhatian. Tidak jarang terjadi pasea pelepasan hak, dengan telah diterimanya ganti rugi dan telah diserahkannya hak atas tanah kepada pihak yang memerlukan kehidupan sosial masyarakat menjadi menurun. Apalagi umumnya yang terkena dampak pelepasan hak atas tanah tersebut adalah masyarakat golongan bawah dengan tingkat pendidikan minimum dan tinggal di pedesaan. Pemerintah lepas tangan dan mereka seolah dibiarkan meneari solusinya sendiri.<sup>11</sup>

Masa yang akan datang kiranya hal ini perlu mendapat perhatian dan tidak perlu teru lang lagi an tara lain dengan memberi kesempatan kepada masyarakat yang terkena dampak pembebasan tanah tersebut sebagai pegawai/pekerja pada proyek pemnbangunan infrastruktur yang bersangkutan, atau diberi kesempatan berusaha dalam bidang yang

<sup>8</sup> Ujang Bahar. *Op. Cit.* hlm. 131.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 131-132.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 132.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 132-133.

menunjang keberhasilan proyek. Misal sebagai supplier dsbnya.<sup>12</sup>

Masalah lain yang perlu mendapat perhatian adalah masalah transparansi, keterbukaan dan keikutsertaan masyarakat dalam menyusun rencana tata ruang. Dengan mengetahui rencana tata ruang suatu wilayah, disatu sisi akan dapat meminimalisasi praktik percaloan, spekulasi dan bentuk praktik tak terpuji lainnya seperti kolusi dan korupsi. Sedang disisi lain akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang akan terkena dampak pembebasan tanah karena dari awal mereka telah mengetahui tingkat harga tanah didaerah tersebut. Dengan kata lain jika harga tanah menjadi tinggi keuntungannya akan dinikmati secara langsung. Tidak dinikmati spekulasi-spekulasi dan para calo tanah. Sehingga dari awal mereka sudah bisa mengantisipasi dan mempersiapkan diri terhadap eksekusi yang akan timbul dan menatap masa depan yang lebih pasti.<sup>13</sup>

Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan jalan tol menurut UU No. 2 Tahun 2012, secara umum terdiri dari empat tahapan yang dapat diuraikan sebagai berikut: Pertama, tahap perencanaan. Instansi yang memerlukan tanah terlebih dahulu membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan dalam bentuk dokumen. Pada tahap perencanaan pengadaan tanah dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa perencanaan yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan juga Rencana Strategis, yang sering kali kurang melibatkan masyarakat dari sejak awal. Biasanya masyarakat terlibat dalam proses perencanaan adanya rencana pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan pada saat di akhir proses.<sup>14</sup>

Kedua, tahap persiapan. Dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah dokumen yang telah diterima oleh Gubernur untuk selanjutnya membentuk Tim persiapan pengadaan tanah dalam waktu paling lambat 10 hari. Pada tahap persiapan ini jarang sekali terjadi permasalahan

karena sifatnya masih satu arah yaitu oleh Pemerintah dan belum melibatkan masyarakat, sehingga relatif tidak terdapat kendala dalam pelaksanaannya.<sup>15</sup>

Ketiga, pelaksanaan pengadaan tanah. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan dilengkapi Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, Penetapan Lokasi Pembangunan, data awal Pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Kemudian pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah sering kali timbul permasalahan terkait dengan pendataan pihak dan objek yang terkena pengadaan tanah. Disamping itu permasalahan yang lain yang seringkali muncul adalah terkait dengan penentuan nilai besaran ganti rugi yang didasarkan pada perhitungan appraisal yang tidak mengacu pada harga pasar. Penghitungan tersebut sangat bertentangan dengan prinsip dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 yang pada intinya bahwa ganti rugi yang layak harus didasarkan pada perhitungan appraisal dengan mendasarkan pada harga pasar, sehingga masyarakat korban pengadaan tanah tidak dirugikan.<sup>16</sup>

Keempat, penyerahan hasil. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah, paling lambat 7 (tujuh) hari sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah, dan disertai dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah guna pendaftaran. Instansi yang memerlukan tanah wajib mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah kepada kantor pertanahan setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari.<sup>17</sup>

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan. Pasal 60. Untuk menjamin kepastian hukum, tanah yang sudah dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka pembangunan jalan

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 133.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 133.

<sup>14</sup> Agus Surono. *Op. Cit.* hlm. 396-397.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 397.

<sup>16</sup> *Ibid*.

<sup>17</sup> *Ibid*.

didaftarkan untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Pasal 61 ayat:

- (1) Pemerintah melaksanakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol bagi kepentingan umum berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (2) Pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan dana yang berasal dari Pemerintah dan/atau badan usaha.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58, Pasal 59, dan Pasal 60 berlaku pula bagi pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol.

Penjelasan Pasal 61 ayat (1) Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dimaksud adalah rencana tata ruang yang telah sejalan dengan rencana tata ruang nasional.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 mengartikan bahwa: "Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dari pengertian ketetapan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat luas dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak demi mewujudkan kemakmuran rakyat.<sup>18</sup>

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Berdasarkan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa: "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Adapun berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa "Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api,
- c. stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- d. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- e. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- f. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- g. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- h. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- i. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- j. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- k. fasilitas keselamatan umum;
- l. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- m. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- n. cagar alam dan cagar budaya;
- o. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- p. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- r. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan

<sup>18</sup> Putri Lestari. *Op. Cit.* hlm. 75.

s. pasar umum dan lapangan parkir umum.<sup>19</sup>

Pengadaan tanah yang berdasarkan Pancasila tak lain juga harus bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi. Kebijakan pengambilalihan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia perlu memerhatikan hal-hal berikut:<sup>20</sup> *Pertama*, pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.

*Kedua*, ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan:

1. hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
2. hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya;
3. bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak;
4. bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan. Besarnya ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogianya didasarkan pada biaya penggantian nyata. Bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian.

*Ketiga*, mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas, mencakup:

1. pemegang hak atas tanah dengan sertifikat;
2. mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain;
3. penyewa bangunan;
4. penyewa/petani yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan;
5. buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan;

6. pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan; dan

7. masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.

Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilan tanah dan permukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.

Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindari hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.

Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, beserta tata cara penyampaiannya.<sup>21</sup>

Ada berbagai masalah yang sering timbul dalam proses pengadaan tanah, baik itu masalah status hak yang tidak jelas. Begitu juga dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena dampak, dalam konteks pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, banyak persoalan juga muncul akibat kelemahan regulasi. Disatu sisi, pembuat regulasi dalam hal ini Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disebut DPR) memang sudah menerbitkan UU Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di sisi lain aspek material dari semua regulasi yang ada, kurang memadai sehingga berpotensi menimbulkan sengketa. Beberapa faktor yang berpotensi menimbulkan sengketa tersebut, antara lain: definisi dan cakupan kepentingan umum. Mekanisme pengadaan tanah, bentuk dan dasar perhitungan

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 76.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 79 (Lihat Maria S. W. Sumardjono. (2009). Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Kompas, hlm. 89-91).

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 79-80.

ganti rugi, serta penerapan sistem konsinyasi (penetapan uang ganti rugi ke pengadilan).<sup>22</sup>

Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sering menjadi masalah dan merupakan penghambat pengadaan tanah karena pemberian ganti rugi dianggap terlalu rendah dan dianggap tidak dapat menjamin kesejahteraan kehidupan lebih lanjut. Apalagi penilaian harga ganti rugi didasari perhitungan Nilai Jual Objek Pajak (Selanjutnya disebut NJOP) terhadap tanah yang akan dijadikan objek pembangunan adalah relatif sangat rendah dan tidak sesuai dengan harga yang berlaku dipasar.<sup>23</sup>

Penilaian harga berdasarkan NJOP lah sering menjadi masalah utama dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, Sedangkan pada prinsipnya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah pembebasan tanah yang bersifat memaksa (*compulsory land acquisition*).<sup>24</sup> di mana pemerintah dapat membebaskan tanah dari si pemilik tanah meskipun si pemilik tidak berkeinginan untuk menjual tanah tersebut. Namun, berdasarkan asas keadilan, meskipun pengadaan tanah tersebut bersifat memaksa, namun ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah tidak boleh mengakibatkan penurunan taraf kehidupan sebelum dilakukannya pengadaan tanah tersebut.<sup>25</sup>

Demikian halnya kerap kali pembangunan infrastruktur jalan mengalami hambatan dalam pembangunan bagi kepentingan umum. Salah satu hambatan yang paling rumit dihadapi adalah kegiatan perolehan tanah yang dijadikan sebagai lahan pembangunan baik itu untuk maksud pembangunan jalan baru, pelebaran jalan maupun penataan pada kawasan ruang milik jalan, padahal didalam UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan telah mengatur bagian-bagian jalan meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan dan ruang pengawasan jalan. Dimana pada ruang manfaat jalan / rumaja meliputi badan jalan, tepi saluran jalan dan ambang pengamannya,

<sup>22</sup> Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette dan Novyta Uktolseja, hlm 418 (Lihat Hartanto, A. (2015). Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah, Jakarta: Penerbit Laksbang Justitia, h. 19).

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 418.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. Hartanto, A. (2015). Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah, Jakarta: Penerbit Laksbang Justitia, h. 20).

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 418-419

sedangkan ruang milik jalan/rumija meliputi ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu diruang manfaat jalan, serta ruang pengawasan jalan/ruwasja merupakan ruang tertentu diluar ruang milik jalan yang ada dibawah pengawasan penyelenggara jalan.<sup>26</sup>

Pengadaan Tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia merupakan masalah klasik yang sering memunculkan gejolak dimasyarakat. Bahkan dalam sejumlah kasus, pengadaan tanah yang diikuti pembebasan lahan milik rakyat selalu menimbulkan perselisihan yang berujung kekerasan atau setidaknya bermuara ke pengadilan. Perselisihan dalam pembebasan lahan itu pada dasarnya memang disebabkan perbedaan yang tajam soal ganti untung pengadaan tanah itu sendiri. Disatu pihak pemerintah menilai bahwa kompensasi yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>27</sup>

Dilain pihak, masyarakat yang terkena pembebasan merasa ganti untung yang diberikan tidak adil. Bila ditilik sepintas, masalah yang menjadi penyebab sengketa ada dalam pengadaan tanah seperti hanya menyangkut faktor-faktor hukum. Namun, bila dipelajari lebih jauh, untuk memenuhi unsur keadilan dalam pengadaan tanah, hukum hanyalah satu dari beberapa segi penting pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Faktor hukum hanya memecahkan masalah pengadaan tanah dari segi hukum dan peraturan-peraturan yang diberlakukan dan dikembangkan. Kaca mata hukum terbukti tidak cukup memadai untuk mengatasi masalah pengadaan tanah walaupun peraturan perundangan-undangan terus disempurnakan.<sup>28</sup>

## **B. Peran Masyarakat Berkaitan Dengan Pengaturan, Pembinaan, Pembangunan, Dan Pengawasan Jalan**

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, mengatur Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan, mengatur mengenai Peran Masyarakat.

Pasal 62 ayat:

(1) Masyarakat berhak:

- a. memberi masukan kepada penyelenggara jalan dalam rangka

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm, 419.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm, 420.

<sup>28</sup> *Ibid*.

- pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan;
- b. berperan serta dalam penyelenggaraan jalan;
  - c. memperoleh manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan;
  - d. memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan jalan;
  - e. memperoleh ganti kerugian yang layak akibat kesalahan dalam pembangunan jalan; dan
  - f. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pembangunan jalan.
- (2) Masyarakat wajib ikut serta menjaga ketertiban dalam pemanfaatan fungsi jalan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf (a) Masukan masyarakat dapat berupa informasi mengenai kondisi jalan ataupun penyelenggaraan jalan yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Huruf (e) Yang dimaksud dengan ganti kerugian yang layak adalah besaran ganti kerugian yang wajar sesuai dengan tingkat kerugian yang ditimbulkan dan tingkat kesalahan dalam pembangunan.

Pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun bentuk atau besar ganti rugi kalau si pemegang hak tidak bersedia melepaskan atau menyerahkan tanahnya maka pemerintah melalui musyawarah baik dengan instansi terkait serta para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pembuatan pelebaran jalan umum dengan diberikan ganti rugi agar tanah tersebut bisa digunakan proyek tersebut.<sup>29</sup>

Pembebasan hak atas tanah apabila dikaitkan dengan kepentingan umum para pemegang hak atas tanah dituntut kesadaran lain tidak hanya terdapat pertimbangan harga ganti rugi yang telah diberikan para pihak yang memerlukan tanah untuk proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, karena maksud dan tujuan pelepasan hak atas tanah tersebut

sekedar melihat dari pandangan kepentingan individu saja melainkan dihubungkan dengan kepentingan umum.<sup>30</sup>

Dilihat dari sudut pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hak dari pemilik kepada para pihak yang memerlukannya dengan dasar memberikan ganti rugi hak atas tanah yang diperlukan oleh para pihak yang membutuhkan tanah untuk proyek pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>31</sup>

Tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu di akui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti kerugian, tampaklah bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum itu tidak mudah.<sup>32</sup>

Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya, melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.<sup>33</sup>

Ganti kerugian hanya diberikan kepada orang-orang yang hak atas tanahnya terkena proyek pembangunan. Pada kenyataannya, masyarakat di sekitar proyek tersebut juga terkena dampak, baik yang positif maupun negatif, seperti kehilangan akses hutan, sungai dan sumber mata pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian komunal harus diperhatikan

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Putri Lestari. *Op. Cit.* hlm. 81.

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 82 (Lihat Maria S. W. Sumardjono. (2008). Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Jakarta: Kompas hlm. 200).

<sup>29</sup> Jefrizal. *Op. Cit.* hlm. 12.



berdasarkan hukum adat komunitas setempat. Inventarisasi aset saja tidak mencukupi dan diusulkan untuk terlebih dahulu melakukan survei sosial ekonomi yang menyeluruh sebelum pembebasan tanah dilakukan. Perlu juga dikembangkan bentuk ganti kerugian dalam pola kemitraan jangka panjang yang saling menguntungkan antara pemilik modal (swasta) atau pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.<sup>34</sup> Dalam pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non fisik (immateriil). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Adapun ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dapat dibedakan atas:

- a. Ganti kerugian atas faktor fisik (materiil) meliputi penggantian atas tanah hak baik yang bersertipikat dan yang belum bersertipikat, tanah ulayat, tanah wakaf, tanah yang dikuasai tanpa alas hak yang dengan atau tanpa ijin pemilik tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah.
- b. Ganti kerugian atas faktor non-fisik (immateriil) yaitu penggantian atas kehilangan, keuntungan, kenikmatan, manfaat/kepentingan yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat yang terkena pembangunan sebagai akibat kegiatan pembangunan tersebut.<sup>35</sup>

Pengadaan tanah oleh pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu banya boleh dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Dengan demikian Perpres Nomor 36 tahun 2005 yang telah dirubah dan disempurnakan dengan Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum hanya berlaku bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang

selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah.<sup>36</sup>

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan, dilaksanakan berdasarkan kesepakatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan bagi kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan perlu disosialisasikan kepada masyarakat, terutama yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan. Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat ulayat hukum adat, yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian.
2. Peran masyarakat berkaitan dengan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan diperlukan karena masyarakat berhak memberi masukan kepada penyelenggara jalan dalam rangka pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan dan berperan serta dalam penyelenggaraan jalan serta memperoleh manfaat atas penyelenggaraan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.

### **B. Saran**

1. Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan perlu dilaksanakan dengan untuk kepentingan umum harus memperhatikan hak perseorangan atas tanah sehingga penggunaan tanah tersebut bermanfaat bagi masyarakat, negara, dan pemegang hak atas tanah. Selain itu diperlukan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang sesuai dengan dengan rencana tata ruang nasional.
2. Peran masyarakat berkaitan dengan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sangat penting,

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 82.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 82-83.

---

<sup>36</sup> Ujang Bahar. *Op. Cit.* hlm. 134

karena masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan jalan, memperoleh ganti kerugian yang layak akibat kesalahan dalam pembangunan jalan dan mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pembangunan jalan. Masyarakat juga wajib ikut serta menjaga ketertiban dalam pemanfaatan fungsi jalan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agus Surono. Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Kendal (*Protection of Rights of The Victims of Land Procurement Process for Toll Road Construction in Kendal District*). Jurnal Penelitian Hukum. De Jure. p-ISSN 1410-5632 e-ISSN 2579-8561 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Grafitti Press. Jakarta. 2006.
- Birman Simamora. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai. Jurnal Hukum Respublica, Vol. 17 No. 1 Tahun 2017: 170 – 188.
- Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette dan Novyta Uktolseja. Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum. S A S I Volume 26 Nomor 3, Juli - September 2020: h. 415 - 433 p-ISSN: 1693-0061 | e-ISSN: 2614-2961 Jurnal Terakreditasi Nasional, SK. No. 28/E/KPT/2019.
- Fransiska Novita Eleanora. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak Pelaku Usaha Terhadap Ketentuan Pasal 27 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Jurnal Krtha Bhayangkara, Volume 12 No. 2, Desember 2018. ISSN: 1978-8991.
- Ibrahim Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007.
- Jefrizal. Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Pekanbaru-Dumai (Studi Kecamatan Kandis Kabupaten Siak). JOM, Fakultas Hukum, Volume V, Nomor 2, Oktober 2018.
- Kamsariaty, Rusdi Bahar dan Muhammad Yusuf. Laporan Penelitian. Tanggung Jawab PBM PT. Pelindo III Cabang Banjarmasin Terhadap Kerusakan Barang Dalam Pelaksanaan Perjanjian Bongkar Muat Barang Di Pelabuhan Trisakti. Akademi Maritim Nusantara Banjarmasin. 2019.
- Kasmawati. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen terhadap Tegangan Tinggi Listrik di Bandar Lampung. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept – Des. 2013, ISSN 1978-5186.
- Marbun Rocky, Deni Bram, Yuliasara Isnaeni dan Nusya A., *Kamus Hukum Lengkap (Mencakup Istilah Hukum & Perundang-Undangan Terbaru*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta. 2012.
- Putri Lestari. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila. SIGn Jurnal Hukum Vol. 1, No. 2 (Maret 2020) 71 – 86e-ISSN: 2685 – 8606 || p-ISSN: 2685 – 8614.
- Risky Andrian dan Ubaidullah. Mekanisme Ganti Rugi Pengadaan Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Banda Aceh-Sigli Kecamatan Blang Bintang. Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah Volume 5, Nomor 1: 1-18 Februari 2020 [www.jim.unsyiah.ac.id/FISIP](http://www.jim.unsyiah.ac.id/FISIP).
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 1995.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan 6. Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Ujang Bahar. Permasalahan Pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38 No.1 Januari-Maret 2008.