



ACTA DIURNAL

Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad

ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 4, Nomor 2, Juni 2021

Artikel diterbitkan 30 Juni 2021, DOI: <https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.480>

Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>

## KEPASTIAN HUKUM GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN JALAN TOL CISUMDAWU

Shelin Nabila Wibowo, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Padjadjaran, Bandung,  
email: shelinabila@gmail.com

Yani Pujiwati, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: y.pujiwati@unpad.ac.id

Betty Rubiati, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: betty.rubiati@unpad.ac.id

### ABSTRAK

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini dilaksanakan dengan mengedepankan asas-asas dan pengaturan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaannya masih banyak sengketa terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini, terutama yang menyangkut masalah ganti kerugian. Dengan metode yuridis normatif, artikel ini bertujuan untuk memperoleh gambaran kepastian hukum pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah dalam proyek Jalan Tol Cisumdawu ditinjau dari UU No. 2 Tahun 2012 dan UU Cipta Kerja serta mencari solusi yang memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan ganti kerugian tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu masih terdapat inkonsistensi pengaturan serta dalam pelaksanaannya masih timbul permasalahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah. Terbitnya Perpres Nomor 66 Tahun 2020 dapat menjadi solusi untuk memberikan kepastian hukum yang menjawab beberapa permasalahan terkait ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu karena dengan dibentuknya dana jangka panjang pada rekening kas LMAN dan pengawasan BPKP yang kini berada di luar tahapan pengadaan tanah dapat mempercepat penyaluran dana ganti kerugian agar segera sampai ke tangan pihak yang berhak.

**Kata kunci:** ganti kerugian; pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; proyek strategis nasional.

### ABSTRACT

*In order to create a fair and prosperous society, the government needs to arrange the development for public interest. The land procurement for the public interest must be conducted by prioritizing the principles and regulations which has been set forth by law. Although it has been clearly regulated in the legislation, in its implementation, there are still many disputes related to the land procurement for public interest, especially regarding the issue of compensation process. With a normative juridical research, this article aims to obtain an overview of the legal certainty of compensation implementation in the land procurement process for Cisumdawu Toll Road reviewed by UU No. 2 Tahun 2012 and UU Cipta Kerja thereafter obtain a solution to provide legal certainty in the compensation implementation for the land procurement. The resut showed that the compensation process for land procurement in Cisumdawu Toll Road Construction still has some regulatory inconsistencies and in its implementation there are still problems that are contrary to the legislation on land procurement. Therefore, the establishment of the Perpres Nomor 66 Tahun 2020 can be a solution to provide legal certainty that answers some issues concerning compensation for land procurement on Cisumdawu Toll Road Construction. With the long-term funds in the LMAN account and BPKP supervision outside the land procurement stages can speed up the restitution of compensation funds to the authority party safely.*

**Keywords:** compensation; land procurement for the public interest; national strategic projects.

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan suatu hal yang fundamental dalam kehidupan manusia. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, lebih dari itu, tanah memberikan sumber daya yang tidak ternilai sebagai sumber penghidupan umat manusia. Eksistensi tanah tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan bagi pemiliknya semata, tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, budaya yang tentunya berkaitan erat dengan kepentingan orang lain. Hal tersebut yang menyebabkan Jean Jacques Rousseau akhirnya menempatkan aspek pemilikan tanah rakyat sebagai bagian dari teori kontrak sosial.<sup>1</sup> Bahwa kehidupan bersama dengan sendirinya menuntut kebebasan masing-masing orang dibatasi demi hak dan kebebasan setiap orang lain yang sama besarnya, dan juga oleh tuntutan kehidupan bersama,<sup>2</sup> sehingga tanah dalam dirinya menyimpan suatu fungsi sosial.

Fungsi sosial pada tanah pada pokoknya menyatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadinya, tetapi harus disesuaikan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kepentingan umum masyarakat maupun negara.<sup>3</sup> Salah satu persoalan yang saat ini muncul terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam konsep fungsi sosial yakni pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>4</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>5</sup> Di satu sisi, pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan areal lahan yang cukup luas, sedangkan tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas, sehingga seringkali satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan melepaskan tanah milik masyarakat. Di sisi lain, hak dari pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan demi kepentingan umum tersebut juga tidak boleh dirugikan dan dikesampingkan sama sekali.

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 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta: 2011, hlm. 1.

<sup>2</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta: 2003, hlm. 258.

<sup>3</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Pokok Agraria Nomor II poin (4) diakses dari <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/1960/5TAHUN~1960UUPENJEL.htm> (tanggal 10 Oktober 2020 pukul 13.40 WIB).

<sup>4</sup> Triana Rejekiingsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)", *Yustisia Jurnal Hukum*, Volume 5 No. 2, 2016, hlm. 300.

<sup>5</sup> Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, Vol. 18, 2011, hlm. 189.

dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut yang akhirnya menjadi dasar penjabaran pengaturan pengadaan tanah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) yang kini beberapa pasal dalam undang-undang tersebut telah dirubah terakhir kalinya oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kemudian dalam rangka mempercepat proyek pembangunan yang dianggap memiliki urgensi tinggi agar segera direalisasikan dalam waktu singkat, maka pemerintah melalui Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) membuat daftar proyek-proyek pembangunan yang strategis dan memiliki urgensi tinggi untuk diberikan kemudahan fasilitas demi menunjang proses pembangunan. Daftar tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disebut dengan Perpres Nomor 3 Tahun 2016) 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 (selanjutnya disebut dengan Perpres Nomor 109 Tahun 2020).

Dari daftar proyek yang termasuk ke dalam Proyek Strategis Nasional, salah satu di antaranya adalah proyek pembangunan Jalan Tol Cileunyi Sumedang Dawuan (Tol Cisumdawu) sepanjang 61,7 (enam puluh satu koma tujuh) km yang melewati 7 (tujuh) daerah yakni Cileunyi, Tanjung Sari, Sumedang, Cimalaka, Legok, Ujung Jaya dan Kertajati. Proyek jalan tol ini ditargetkan akan selesai seluruhnya pada akhir tahun 2020.<sup>6</sup>

Namun dalam pelaksanaannya, target tersebut tidak dapat tercapai karena pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol tersebut masih banyak terkendala proses ganti kerugian.<sup>7</sup> 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 kepada negara melalui Lembaga Pertanahan. 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>8</sup> Oleh karena itu, proses ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah agar memperoleh kesepakatan bersama dan

---

<sup>6</sup> Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, "Jalan Tol Cisumdawu Ditargetkan Selesai pada Akhir Tahun 2020", diakses dari <https://kppip.go.id/berita/jalan-tol-cisumdawu-ditargetkan-selesai-pada-akhir-tahun-2020/> (tanggal 15 November 2020 pukul 16.43 WIB).

<sup>7</sup> Muhammad Khadafi, "Terkendala Lahan, Tol Cisumdawu Ditargetkan Beroperasi September 2021", diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200707/45/1262661/terkendala-lahan-tol-cisumdawu-ditargetkan-beroperasi-september-2021> (tanggal 15 November 2020 pukul 16.59).

<sup>8</sup> Sahnun, M. Yazid Fathoni, Musakir Salat, "Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol III Nomor 9, 2015, hlm. 422.

menguntungkan bagi kedua belah pihak yang telah diatur secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan.

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, termasuk di antaranya sengketa yang terjadi pada proses pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu.

Salah satu sengketa ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu ialah sengketa lahan di Pasar Cileunyi antara PT Biladi Karya Abadi sebagai pemegang hak atas tanah dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung sebagai Pelaksana Pengadaan Tanah pembangunan proyek Jalan Tol Cisumdawu. Dalam kasus tersebut, PT Biladi Karya Abadi mengajukan permohonan keberatan atas nilai ganti rugi yang ditawarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung ke Pengadilan Negeri Bale Bandung yang dalam hal ini hanya menawarkan nilai ganti kerugian sebesar Rp.17.000.000.000,- (tujuh belas milyar rupiah). Dari permohonan keberatan tersebut, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bale Bandung dalam putusannya nomor 238/Pdt.G/2018/PB/Blb, akhirnya menerima permohonan Pemohon dan menghukum Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung sebagai pihak Termohon untuk membayar nilai ganti rugi yang besarnya Rp.59.000.000.000,- (lima puluh sembilan milyar rupiah).<sup>9</sup>

Bahwa dari putusan tersebut, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung telah mengajukan permohonan Kasasi, namun dikarenakan sudah lewat batas waktu mengajukan Kasasi berdasarkan Pasal 38 ayat (3) UU Pengadaan Tanah yaitu 14 (empat belas) hari setelah putusan dibacakan, maka Putusan Nomor 238/Pdt.G/2018/PB/Blb tersebut Berkekuatan Hukum Tetap sehingga wajib dilaksanakan sebagaimana amar putusan.<sup>10</sup> Namun ternyata, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung sebagai pihak Termohon tidak bersedia melaksanakan isi putusan dengan alasan tidak ada anggaran untuk membayar ganti rugi sebagaimana amar putusan hakim karena yang memiliki hak untuk anggaran itu adalah pihak Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut Kementerian PUPR), sehingga PT Biladi Karya Abadi akhirnya mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bale Bandung dengan menarik Kementerian PUPR sebagai Tergugat I dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung sebagai Tergugat II. Hakim Pengadilan Negeri Bale Bandung dalam putusannya nomor 167/Pdt.G/2019/PN.Blb akhirnya mengabulkan gugatan PT Biladi Karya Abadi dan menghukum Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian PUPR untuk melaksanakan

---

<sup>9</sup> Putusan Nomor 167/Pdt.G/2019 /PN.Blb.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung Nomor 238/Pdt.G/2018/PN.Blb yang telah Berkekuatan Hukum Tetap tersebut.<sup>11</sup>

Tidak terima dengan putusan tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian PUPR mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan juga mengajukan konsinyasi ke Pengadilan Negeri Bale Bandung. Kasasi tersebut belum mendapatkan putusan hingga saat ini, namun permohonan konsinyasi telah diterima oleh Pengadilan Negeri Bale Bandung. Meskipun belum ada kepastian terkait gugatan tersebut, namun pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung beserta Kementerian PUPR telah melakukan eksekusi lahan terlebih dahulu karena desakan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>12</sup>

Sengketa lainnya terkait pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu ialah 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 putusannya nomor 108/Pdt.G/2019/PN.Blb. Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian PUPR sebagai termohon keberatan akhirnya dihukum untuk melaksanakan pemberian ganti kerugian sebesar yang ditetapkan hakim yaitu Rp 194.262.515.615,-. (seratus sembilan puluh empat milyar 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 PUPR dalam melakukan penilaian ganti kerugian tidak dilaksanakan dengan cara musyawarah atau dialog untuk mencapai kesepakatan sehingga telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu juga Hakim Pengadilan Negeri Bale Bandung telah membandingkan Nilai Penggantian Wajar proyek Jalan Tol Cisumdawu dengan Proyek Kereta Api Cepat yang melewati wilayah yang sama dan mendapati adanya perbedaan poin-poin penilaian dalam menentukan besarnya ganti kerugian, di mana dalam proyek Kereta Api Cepat lebih detail menilai kerugian secara fisik dan non fisik, sedangkan dalam proyek Jalan Tol Cisumdawu hanya menilai tentang tanah dan bangunan saja dari warga yang terdampak pembangunan Jalan Tol tersebut.<sup>13</sup>

Dari kedua kasus di atas menunjukkan adanya kesenjangan yang besar antara peraturan perundang-undangan mengenai proses ganti kerugian di satu sisi, dan penerapannya di sisi lain. Sehingga patut dipertanyakan sisi kepastian hukum dalam hal pemberian ganti kerugian tersebut, sehingga selanjutnya artikel ini akan membahas mengenai kepastian hukum pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu ditinjau dari UU Pengadaan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Wawancara dengan Aman, Jurusita Pengadilan Negeri Bale Bandung, tanggal 9 Februari 2021 di Pengadilan Negeri Bale Bandung.

<sup>13</sup> Putusan Nomor 108/Pdt.G/2019/PN.Blb hlm 107-121.

Tanah dan UU Cipta Kerja serta bagaimana solusinya yang dapat memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yakni mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat dan selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif. Penelitian ini pun dilakukan secara langsung dengan melakukan wawancara dan penelitian lapangan ke wilayah terdampak proyek pembangunan Jalan Tol Cisumdawu, kantor pertanahan setempat, dan pengadilan negeri setempat.

## **PEMBAHASAN**

### **Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu**

Dalam peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu dalam UU Pengadaan Tanah serta peraturan pelaksanaannya yaitu Perpres Nomor 71 Tahun 2012, terdapat suatu inkonsistensi pengaturan terkait penentuan besaran ganti kerugian. Pada pasal 34 ayat (3) UU Pengadaan Tanah, dikatakan bahwa “nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Lebih lanjut, pada Pasal 37 ayat (1) UU Pengadaan Tanah mengatur bahwa:

“Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan **bentuk dan/atau besaran** Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.”

Namun berbeda halnya dengan yang diatur pada Perpres Nomor 71 Tahun 2012, yang mana di dalam Pasal 66 ayat (4) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa “Besarnya Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan **bentuk** Ganti Kerugian”. Kemudian ditegaskan pula dalam Pasal 68 ayat (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 bahwa:

“Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan **bentuk** Ganti Kerugian berdasarkan penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).”

Sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, Perpres Nomor 71 Tahun 2012 membatasi pelaksanaan musyawarah ganti kerugian terbatas hanya untuk menetapkan bentuk ganti kerugian yang mana berbeda dengan pengaturan dalam UU Pengadaan Tanah yang menyatakan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian. Hal tersebut

menimbulkan tidak adanya kepastian hukum terkait penentuan besaran nilai ganti kerugian. Terlebih lagi, dalam Pasal 74 ayat (2) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 dinyatakan bahwa bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai, hal ini semakin mempertegas bahwa penilaian penilai lah yang pada akhirnya dipakai untuk menentukan besaran nilai ganti kerugian.

Inkonsistensi pengaturan terkait penentuan besaran nilai ganti kerugian ini pada akhirnya menimbulkan pelaksanaan yang berbeda-beda di tiap daerah yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu. Di Kabupaten Bandung, Hari Sampurno selaku Sekretaris Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, mengatakan bahwa musyawarah dengan pihak yang berhak dilakukan untuk menentukan bentuk, bukan menentukan besaran, karena mengacu pada Perpres Nomor 71 Tahun 2012, besaran nilai ganti kerugian telah ditentukan oleh penilai, dan musyawarah yang diamanatkan dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 juga hanya untuk menentukan bentuk ganti kerugian.<sup>14</sup> Hal tersebut juga dapat terlihat dari sengketa antara ke-37 (tiga puluh tujuh) warga Cileunyi, Kabupaten Bandung, dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, yang berdasarkan dalil keberatan para pemohon dikatakan bahwa dalam pelaksanaan musyawarah tidak diadakan dialog untuk mencapai kesepakatan dan terkesan satu arah dalam penentuan besaran ganti kerugian.<sup>15</sup> Aceng Munir, selaku salah satu warga Desa Cileunyi yang mengajukan permohonan keberatan ke Pengadilan Negeri Bale Bandung, mengatakan bahwa musyawarah yang dilakukan tidak menampung aspirasi warga dan terkesan menetapkan besaran nilai ganti kerugian secara sepihak berdasarkan hasil penilaian penilai semata, sedangkan hasil penilaian penilai tersebut jauh berbeda dengan harga pasar dan bahkan berbeda dengan nilai ganti kerugian di daerah Kecamatan Jatinangor, Kabupaten Sumedang, yang masih satu hamparan dengan Desa Cileunyi, Kabupaten Bandung.<sup>16</sup>

Berbeda halnya dengan pelaksanaan ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu di Kabupaten Sumedang. Menurut Arri Djami, salah satu hakim di Pengadilan Negeri Sumedang, permohonan keberatan yang diajukan pihak yang berhak ke Pengadilan Negeri Sumedang dapat dibilang relatif sedikit dan tidak berlarut-larut. Nilai yang ditetapkan hakim dalam putusan permohonan keberatan tersebut juga rata-rata tidak terlalu jauh dari nilai yang ditetapkan penilai karena penilaian penilai sendiri telah mengacu pada dasar penilaian yang tepat dan musyawarah yang dilakukan juga telah disetujui oleh sebagian besar pihak yang berhak.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Hari Sampurno, Sekretaris Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung, tanggal 10 Februari 2021 di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung.

<sup>15</sup> Putusan Nomor 108/Pdt.G/2019/PN Blb hlm. 111.

<sup>16</sup>Wawancara dengan Aceng Munir, warga Desa Cileunyi yang mengajukan permohonan keberatan ke Pengadilan Negeri Bale Bandung, tanggal 16 Maret 2021 di Cileunyi, Kabupaten Bandung.

<sup>17</sup>Wawancara dengan Arri Djami, hakim Pengadilan Negeri Sumedang, tanggal 2 Maret 2021 di Pengadilan Negeri Sumedang.

Dari tiga wawancara yang penulis lakukan dengan warga di Desa Sindangsari, Kecamatan Sukasari; Desa Cibeusi, Kecamatan Jatinangor; dan Desa Margaluyu, Kecamatan Tanjungsari, ketiganya mengatakan bahwa penggantian kerugian yang didapat dari pengadaan tanah bagi pembangunan proyek Jalan Tol Cisumdawu ini dapat terbilang besar dan adil, karena proses penentuan besaran nilai ganti kerugian dilakukan dengan musyawarah sehingga Pelaksana Pengadaan Tanah dapat mendengar pendapat dan keinginan pihak yang berhak secara langsung untuk selanjutnya dapat menilai kerugian-kerugian non fisik yang diderita oleh pihak yang berhak. Menurut Gilang, warga Desa Cibeusi, Kecamatan Jatinangor yang tanahnya terdampak pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu, mengatakan bahwa nilai besaran ganti kerugian setelah dilaksanakannya musyawarah dirasa sangat adil, karena selain mengganti kerugian fisik dari tanah dan bangunan yang dilepaskan, pemerintah juga mengganti kerugian non fisik, seperti warga-warga yang di atas tanahnya berdiri kios untuk berjualan dan harus berhenti berjualan karena tanahnya dilepaskan untuk pembangunan, diberi tunjangan sampai warga tersebut menemukan tempat baru untuk kembali berjualan.<sup>18</sup>

Dapat dilihat dari pemaparan di atas, bahwa dengan adanya inkonsistensi pengaturan yang menyebabkan pelaksanaan yang berbeda di tiap daerah terdampak pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu, pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum terkait penentuan besaran ganti kerugian karena pengaturan yang ada masih belum jelas dan inkonsekuensi. Di mana menurut C.S.T Kansil, pemberlakuan hukum yang dapat dikatakan menimbulkan kepastian hukum ialah hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen, dan pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>19</sup>

Demi mencegah terjadinya dualisme pengaturan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, pemerintah akhirnya berupaya untuk melakukan penataan ulang terhadap substansi pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan menerbitkan UU Cipta Kerja yang resmi berlaku pada tanggal 2 November 2020. Dengan hadirnya UU Cipta Kerja, terdapat beberapa pasal dalam UU Pengadaan Tanah yang diubah yaitu Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 46. Dari kedua belas pasal yang diubah tersebut, di antaranya terdapat beberapa ketentuan terkait pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk di dalamnya ketentuan mengenai penentuan besaran ganti kerugian yang perubahannya dapat dibidang cukup signifikan.

Terkait penentuan besaran ganti kerugian, pemerintah menyisipkan ayat-ayat baru yaitu ayat (3) dan (4) pada Pasal 34 UU Pengadaan Tanah menjadi sebagai berikut:

---

<sup>18</sup>Wawancara dengan Gilang, Diky, dan Agan Juna; warga Kabupaten Sumedang yang terdampak pengadaan tanah bagi proyek pembangunan Jalan Tol Cisumdawu, tanggal 4 Maret 2021 di Jatinangor, Kabupaten Sumedang.

<sup>19</sup>C.S.T. Kansil *et. al*, *Op.Cit.*, hlm. 385.



"(3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.

(4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian."

Bahwa hasil penilaian dari penilai sebagaimana nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum bersifat final dan mengikat. Selanjutnya pada ayat (4) juga telah dilakukan spesifikasi yang semula hasil penilaian penilai dijadikan dasar musyawarah penetapan ganti kerugian, kini hasil penilaian penilai menjadi dasar untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

Substansi pengaturan penentuan besaran ganti kerugian dalam peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja terkait Pengadaan Tanah yaitu PP Nomor 19 Tahun 2021 juga sejalan dengan yang tercantum dalam UU Cipta Kerja. Bahwa pada Pasal 71 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2021 menyatakan "Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1)"

Terlihat dari pemaparan di atas, pemerintah melalui UU Cipta Kerja mencoba menyelaraskan pengaturan di dalam UU Pengadaan Tanah dengan peraturan pelaksanaannya agar saling berkesinambungan. Namun terdapat satu hal yang masih bias, yaitu pada Pasal 37 UU Pengadaan Tanah yang menyatakan bahwa musyawarah dilakukan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran Ganti Kerugian, tidak diubah oleh UU 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 inkonsekuensi. Hal tersebut menjadikan pengaturan terkait penentuan besaran ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi kepentingan umum tersebut masih menyebabkan ketidakpastian hukum.

Kemudian apabila melihat kondisi lapangan yang telah dipaparkan di atas, dengan terbitnya UU Cipta Kerja yang menambah pengaturan tentang penilaian penilai final dan mengikat dapat menghilangkan salah satu upaya pihak yang berhak untuk dapat memperjuangkan hak-haknya dan untuk ikut serta dalam proses penentuan nilai ganti kerugian, musyawarah yang seharusnya menjadi wadah saling tukar pendapat antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak, kini seolah-olah hanya menjadi suatu prosedur administratif untuk meminta kesepakatan dari pihak yang berhak agar menyetujui besaran ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh penilai karena pada akhirnya penilaian penilai lah yang digunakan untuk menetapkan besaran ganti kerugian.

Hal tersebut bertentangan dengan asas-asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tercantum dalam Pasal 2 UU Pengadaan Tanah yang seharusnya dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Dengan hilangnya hak-hak tersebut, dengan sendirinya juga menimbulkan tidak terciptanya perlindungan hukum bagi para pihak yang berhak, di mana perlindungan hukum menurut Satjipto Rahardjo seharusnya merupakan upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan supaya tidak terjadi tubrukan antar kepentingan dan masyarakat dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>20</sup> Salah satu haknya ialah untuk mendapatkan penggantian kerugian yang layak dan adil sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah.

Satu-satunya upaya yang dapat ditempuh oleh pihak yang berhak bila terdapat keberatan mengenai besaran dan/atau bentuk ganti kerugian ialah dengan cara mengajukan permohonan keberatan ke pengadilan negeri setempat. Putusan pengadilan negeri serta putusan Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.<sup>21</sup> Namun dalam pelaksanaannya, pada proses ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu masih terdapat sengketa yang telah mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap tetapi putusan tersebut tidak dijalankan dan tidak dijadikan dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Kasus ini terjadi antara PT Biladi Karya Abadi dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung. Meskipun Pengadilan Negeri Bale Bandung juga telah mengabulkan gugatan PT Biladi Karya Abadi untuk memasukan Kementerian PUPR sebagai Turut Tergugat dan menghukum keduanya untuk segera melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, namun pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dan Kementerian PUPR tetap bergeming dan bahkan telah lebih dulu menitipkan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri Bale Bandung dengan besaran nilai semula sebelum diajukannya keberatan, dengan dalih Pasal 24 Perma Nomor 3 Tahun 2016 bahwa objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan.<sup>22</sup>

Dalam hal penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri setempat, pengadilan negeri juga bersifat pasif, sehingga tidak berwenang memeriksa terkait jalannya proses ganti kerugian apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak ataupun sedang dalam sengketa atau tidak, selama syarat-syaratnya telah terpenuhi, maka pengadilan negeri dapat menerima penitipan ganti kerugian tersebut. Lebih lanjut juga menurut Aman, jurusita di Pengadilan Negeri Bale Bandung,

---

<sup>20</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000, hlm. 53-54.

<sup>21</sup>Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>22</sup>Wawancara dengan Aman, jurusita Pengadilan Negeri Bale Bandung, tanggal 9 Februari 2021 di Pengadilan Negeri Bale Bandung

mengatakan bahwa proses penitipan ganti kerugian terpisah sama sekali dengan perkara bersangkutan yang sedang berlangsung di pengadilan, sehingga pengadilan negeri dalam menerima penitipan ganti kerugian tidak melihat sama sekali fakta-fakta hukum yang terjadi dalam proses beracara kasus yang bersangkutan di pengadilan.<sup>23</sup>

Terlebih lagi, dengan diterbitkannya UU Cipta Kerja, pengadilan negeri, paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari wajib menerima penitipan ganti kerugian terkait ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum,<sup>24</sup> hal tersebut juga ditegaskan dalam peraturan pelaksana UU Cipta Kerja terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu yang tercantum dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 dalam Pasal 89 ayat (6) bahwa pengadilan negeri dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari wajib menerima penitipan ganti kerugian.

Dengan adanya ketentuan bahwa pengadilan negeri wajib menerima penitipan ganti kerugian dalam jangka waktu 14 (empat belas hari), maka terlepas pihak yang berhak menerima atau pun menolak sejumlah nilai ganti kerugian yang ditawarkan untuk dibayar, pada akhirnya dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari pengadilan negeri wajib menerima penitipan ganti kerugian tersebut, dan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 43 UU Pengadaan Tanah, bahwa pada saat pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, maka 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.

Perubahan yang dilakukan terkait pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum ini tentunya sangat diharapkan oleh para pihak yang terlibat untuk mampu menciptakan keadilan bagi para pihak dan memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Dengan ditetapkannya UU Cipta Kerja yang mengubah beberapa pasal dalam UU Pengadaan Tanah, di satu sisi memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang lebih jelas dan tegas terutama terkait hasil penilaian dari penilai dan jangka waktu penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri setempat. Namun di sisi lain juga masih terdapat aspek-aspek material dalam UU Cipta Kerja yang malah berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengurangi perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terdampak.

Ketentuan-ketentuan baru pada UU Cipta Kerja yang mengubah beberapa pasal dalam UU Pengadaan Tanah juga dikhawatirkan akan mengurangi perlindungan hukum bagi para pihak yang berhak. Seperti hasil penilaian penilai yang bersifat final dan mengikat akan membuat musyawarah terkesan hanya menjadi formalitas belaka dan pihak yang berhak menjadi kehilangan kesempatan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Pasal 42 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

untuk ikut serta dan menyampaikan pendapatnya dalam musyawarah. Padahal musyawarah sendiri dilakukan agar dalam menentukan besarnya ganti kerugian berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak, sehingga tidak ada satu pihak yang dirugikan dan diuntungkan dalam pengadaan tanah. Terlebih lagi kini penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri setempat wajib diterima dalam waktu 14 (empat belas) hari. Hal ini juga mencerminkan minimnya perlindungan hukum bagi pihak yang berhak, karena setelah pemberian ganti kerugian sudah ditiptikan di pengadilan negeri, maka seketika kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku serta tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

### **Solusi untuk Memberikan Kepastian Hukum**

Untuk dapat menjawab beberapa permasalahan terkait ganti kerugian pada pembangunan Jalan Tol Cisumdawu yang merupakan Proyek Strategis Nasional, terdapat beberapa upaya yang dapat dilaksanakan, di antaranya:

#### **1. Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Proyek Strategis Nasional oleh LMAN**

Sejak ditetapkannya Perpres Nomor 102 Tahun 2016, kewenangan pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang termasuk dalam Proyek Strategis Nasional diberikan kepada Badan Layanan Umum LMAN.<sup>25</sup> Sebelumnya, pembiayaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebar di masing-masing kementerian/lembaga yang memerlukan tanah, sehingga menurut Wahyu Utomo, selaku Ketua Tim Pelaksana KPPIP, proses pembangunan menjadi kurang berjalan efektif dan efisien karena tidak terpusat dan tidak terkoordinir dengan baik.<sup>26</sup> Alasan mengapa LMAN dapat menjadi solusi yang menjawab permasalahan terkait pelaksanaan ganti kerugian adalah:

##### **a. Pembentukan Dana Jangka Panjang atau Dana Cadangan<sup>27</sup>**

Sekitar 30% masalah pembangunan infrastruktur selalu terkendala di proses pengadaan tanah.<sup>28</sup> Hal ini salah satunya diakibatkan karena proses penganggaran dan pendanaan ganti kerugian pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum masih dipegang oleh kementerian/lembaga terkait yang memerlukan tanah. Saat anggaran pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum masih dipegang oleh kementerian/lembaga terkait, apabila

---

<sup>25</sup>Ana Sylviana, "Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional Suatu Kajian Yuridis", *Diponegoro Law Review*, Vol. 7 No. 2, 2020, hlm. 7

<sup>26</sup>Wahyu Utomo, "Tantangan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia", *Kolom Opini Ketua Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP)*, 2017 diakses dari <https://kppip.go.id/opini/tantangan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/#> (tanggal 11 Maret 2021 pukul 12.06 WIB)

<sup>27</sup>Wawancara dengan Rini Rismayanti, Kepala Divisi Pendanaan Lahan pada Lembaga Manajemen Aset Negara, tanggal 4 Maret 2021 melalui *zoom*.

<sup>28</sup>Wahyu Utomo, *Op.Cit.*

dalam proses ganti kerugian terdapat sengketa berlarut-larut hingga lewat ke tahun selanjutnya, maka berdasarkan siklus pendapatan negara, setelah habis tahun, dana di dalam anggaran kementerian/lembaga harus dikembalikan lagi ke dalam Rekening Kas Negara. Sehingga di tahun berikutnya, kementerian/lembaga tersebut harus menganggarkan ulang pembayaran ganti kerugian tersebut dan harus melewati proses penganggaran APBN yang rumit dan berlarut-larut.<sup>29</sup>

Berbeda halnya dengan pada saat penganggaran dan pembayaran ganti kerugian dipegang oleh LMAN. Sejak diterbitkannya Perpres 66 Tahun 2020 dan PMK 139 Tahun 2020, pendanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional bersumber dari dana jangka panjang dan/atau dana cadangan di rekening kas LMAN. Seperti yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres 66 Tahun 2020 bahwa:

“Pendanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a dilakukan melalui anggaran pembiayaan dengan tujuan pembentukan dana jangka panjang dan/atau dana cadangan.”

Konsep dana jangka panjang dan/atau dana cadangan tersebut menyatakan bahwa pendanaan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang termasuk Proyek Strategis Nasional dapat digunakan secara fleksibel dan lintas tahun anggaran, sehingga alokasi dana yang telah cair dari Rekening Kas Umum Negara ke LMAN akan selalu tersedia di dalam rekening kas LMAN kapanpun kementerian/lembaga terkait memerlukan dana.

Dalam hal terdapat permohonan keberatan yang dikabulkan oleh pengadilan, dan nilai ganti kerugian yang ditetapkan hakim ternyata lebih besar dari yang dianggarkan sebelumnya, maka selama kementerian/lembaga mengajukan permohonan pembayaran ganti kerugian kepada LMAN, LMAN akan tetap membayar ganti kerugian tersebut dengan menggunakan dana jangka panjang di rekening kas LMAN. Konsekuensinya, anggaran kementerian/lembaga yang semula diajukan ke LMAN untuk membayar beberapa ganti kerugian tertentu akan berkurang karena ada salah satu pembayaran di luar anggaran, sehingga kementerian/lembaga harus mengajukan perencanaan anggaran ulang ke LMAN dan LMAN kembali melakukan pengalokasian dana ke Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara untuk dicairkan kembali pada rekening kas LMAN.<sup>30</sup>

Atas dasar hal-hal tersebut di atas, maka kementerian/lembaga terkait tidak dapat beralasan tidak bisa melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap karena tidak memiliki anggaran untuk itu, karena pendanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional masuk ke dalam akun

---

<sup>29</sup>Wawancara dengan Rini Rismayanti, Kepala Divisi Pendanaan Lahan pada Lembaga Manajemen Aset Negara, tanggal 4 Maret 2021 melalui *zoom*.

<sup>30</sup>Wawancara dengan Rini Rismayanti, Kepala Divisi Pendanaan Lahan pada Lembaga Manajemen Aset Negara, tanggal 4 Maret 2021 melalui *zoom*.

dana jangka panjang di rekening LMAN yang dananya selalu tersedia kapanpun kementerian/lembaga ingin mencairkan dana sepanjang syarat-syarat administratifnya terpenuhi.

b. Tidak Ada Kewajiban *Mandatory Spending*

*Mandatory spending* adalah belanja atau pengeluaran wajib negara yang sudah diatur oleh undang-undang. Tujuan dari *mandatory spending* ini adalah untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial dan ekonomi daerah.<sup>31</sup> *Mandatory spending* dalam tata kelola keuangan pemerintah meliputi hal-hal seperti alokasi anggaran pendidikan, besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, Dana Transfer Umum (DTU), dan Dana Alokasi Umum (DAU).

Setiap kementerian/lembaga memiliki kewajiban untuk menganggarkan belanja modal hal-hal tersebut di atas dengan presentase tertentu yang besarnya sudah diatur dalam undang-undang. Misalnya pemerintah membuat infrastruktur, maka ada konsekuensi di dalamnya bahwa pemerintah juga berkewajiban meningkatkan biaya kesehatan, biaya pendidikan, dan biaya-biaya lainnya sebagai implikasi dari pembangunan infrastruktur tersebut.<sup>32</sup>

Di LMAN, pendanaan yang dilakukan terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan Proyek Strategis Nasional pada dasarnya memang merupakan belanja modal, karena ketika LMAN membayar ganti kerugian kepada pihak yang berhak, maka tanah yang dilepaskan dari pihak yang berhak masuk ke dalam aset yang diperoleh negara yang disimpan dalam aset di LMAN. Namun berdasarkan Pasal 5 Perpres 66 Tahun 2020 juncto Pasal 9 PMK 139 Tahun 2020 serta berdasarkan rekomendasi dari Badan Pemeriksa Keuangan, realisasi pembayaran ganti kerugian yang dilakukan oleh LMAN tidak dicatat sebagai mekanisme belanja modal pada LMAN, namun dicatat sebagai belanja modal pada kementerian/lembaga yang memerlukan tanah.<sup>33</sup>

Pada tiap semester, LMAN melakukan rekonsiliasi daftar capaian pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan kementerian/lembaga terkait. Paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah tahun anggaran berakhir, daftar realisasi pembayaran ganti kerugian tersebut diberikan LMAN kepada kementerian/lembaga terkait. Kemudian kementerian/lembaga mengajukan usulan revisi anggaran ke Direktur Jenderal Anggaran untuk mengesahkan atau mencatatkan belanja modal tersebut pada DIPA kementerian/lembaga. Setelah disahkan sebagai belanja modal, terbit Surat Perintah Pencairan Dana dari Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara, selanjutnya tanah yang telah dilepaskan oleh pihak yang berhak dan disimpan pada aset lain-lain LMAN dicatatkan ke dalam aset

---

<sup>31</sup>Kementerian Keuangan, *Mandatory Spending*, diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-yang-disebut-dengan-mandatory-spending#:~:text=Mandatory%20spending%20adalah%20belanja%20atau,sudah%20diatur%20oleh%20undang%20Dunda ng.&text=Besar%20anggaran%20kesehatan%20pemerintah%20daerah,36%20Tahun%202009%20Tentang%20Kesehatan> ) (pada tanggal 22 Maret 2021 pukul 13.24).

<sup>32</sup>Wawancara dengan Rini Rismayanti, Kepala Divisi Pendanaan Lahan pada Lembaga Manajemen Aset Negara, tanggal 4 Maret 2021 melalui *zoom*.

<sup>33</sup>*Ibid.*

kementerian/lembaga dengan melakukan pensertipikatan atas nama Pemerintah Republik Indonesia c.q. kementerian/lembaga terkait.<sup>34</sup>

Berdasarkan hal tersebut, realisasi pembayaran ganti kerugian yang dilakukan LMAN tidak termasuk sebagai belanja modal sehingga LMAN tidak memiliki kewajiban untuk melakukan *mandatory spending*. Meskipun pendanaan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional dilakukan di luar kementerian/lembaga yang memerlukan tanah, yaitu terpusat di LMAN, tidak menjadikan kewajiban *mandatory spending* yang ganda baik di kementerian/lembaga terkait dan LMAN sebagai lembaga yang mengeluarkan dana, karena biaya belanja modal dan biaya operasional semuanya masuk ke dalam anggaran kementerian/lembaga terkait.

## **2. Pengawasan Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Proyek Strategis Nasional oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan**

Berdasarkan Pasal 12 Perpres Nomor 102 Tahun 2016 dan Pasal 27 Permenkeu Nomor 21/PMK.06/2017, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya disebut BPKP) diberikan mandat untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pengadaan tanah yang termasuk dalam Proyek Strategis Nasional. Menurut Tri Wibisono, selaku Direktur Pengukuran dan Pemetaan Kadastral Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia, bentuk pengawasan yang dilakukan BPKP adalah dalam bentuk verifikasi berkas Pengadaan Tanah pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah, namun di dalam pelaksanaannya, verifikasi tersebut dilakukan BPKP hanya pada hasil tahapan pelaksanaan, dan dilakukan setelah selesai kegiatan musyawarah bentuk ganti rugi kepada masyarakat.<sup>35</sup>

Hasil musyawarah antara pihak yang berhak dan Pelaksana Pengadaan Tanah melahirkan sebuah kesepakatan yang kemudian ditindaklanjuti dengan kegiatan pembayaran ganti kerugian. Sebelum dilakukan pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak, BPKP atas permintaan pimpinan LMAN terlebih dulu melakukan review untuk menentukan apakah pembayaran yang akan dilakukan tersebut sudah *eligible* atau tidak. Bagi objek yang sudah diverifikasi *eligible* oleh BPKP, selanjutnya dilakukan penelitian administrasi oleh LMAN. Dari hasil penelitian administrasi oleh LMAN, akan didapat hasil berupa penerbitan surat persetujuan pembayaran ganti kerugian atau pengembalian permohonan pembayaran ganti kerugian kepada Menteri/Kepala terkait dalam hal terdapat ketidaksesuaian dan/atau ketidaklengkapan data/dokumen.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Pasal 87-97 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139/PMK.06/2020 tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Proyek Strategis Nasional oleh Lembaga Manajemen Aset Negara.

<sup>35</sup>Tri Wibisono, "Koreksi Peran LMAN dan BPKP pada Proyek Strategis Nasional", 2020, diakses dari <https://triwibisono.com/2020/06/koreksi-peran-lman-dan-bpkp-pada-proyek-strategis-nasional/> (diakses pada tanggal 8 April 2021 pukul 18.22 WIB).

<sup>36</sup>Wawancara dengan Rini Rismayanti, Kepala Divisi Pendanaan Lahan pada Lembaga Manajemen Aset Negara, tanggal 4 Maret 2021 melalui *zoom*.

Mekanisme verifikasi ganda seperti ini sebenarnya merupakan salah satu upaya pemerintah dalam memenuhi empat prinsip manajemen mutu yaitu perencanaan kualitas, peningkatan kualitas, kontrol kualitas, dan jaminan kualitas. Namun pada akhirnya berdampak pula terhadap waktu tunggu masyarakat dalam menerima ganti kerugian, terlebih lagi dengan tidak diaturnya batas waktu yang pasti dalam pelaksanaan pengawasan/verifikasi oleh BPKP yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian administrasi oleh LMAN menyebabkan penambahan waktu yang tidak terkontrol pada pelaksanaan pengawasan pengadaan tanah.

Dengan terbitnya Perpres Nomor 66 Tahun 2020 yang mencabut Perpres Nomor 102 Tahun 2016, sistem pengawasan BPKP yang semula masuk di dalam tahapan pelaksanaan pengadaan tanah, kini mengawasi di luar tahapan pengadaan tanah.<sup>37</sup> Pengawasan oleh BPKP tersebut diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (1) Perpres Nomor 66 Tahun 2020 bahwa terhadap pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional oleh kementerian/lembaga atau BUMN dilakukan pengawasan oleh BPKP sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengawasan oleh BPKP sebagaimana ayat (1) diatur dengan Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Terbitnya Perpres Nomor 66 Tahun 2020 ini akhirnya dapat memberikan ruang kepada BPKP untuk dapat mengawasi tidak hanya setelah selesai kegiatan musyawarah bentuk ganti kerugian saja, tetapi dapat mengawasi sejak tahap perencanaan, persiapan, dan penyerahan hasil, sehingga dapat terwujud prinsip-prinsip manajemen mutu pada seluruh tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi Proyek Strategis Nasional. Terutama pengawasan dalam proses penentuan besaran nilai ganti kerugian oleh penilai, karena kini hasil penilaian besaran ganti kerugian dari penilai telah bersifat final dan mengikat. Hal tersebut diharapkan dapat menghindari masalah-masalah yang timbul akibat penentuan besaran nilai ganti kerugian sehingga nantinya penilai dapat menentukan nilai ganti kerugian yang memadai dan selanjutnya dapat mempercepat proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk Proyek Strategis Nasional.

Dengan berubahnya sistem pengawasan BPKP yang semula masuk dalam tahapan pengadaan tanah dan kini mengawasi di luar tahapan pengadaan tanah juga akan mempercepat proses pelaksanaan pengadaan tanah karena tidak akan menimbulkan verifikasi ganda yang cenderung berlarut-larut. Meskipun demikian, hal tersebut juga tidak akan mempengaruhi akurasi penerapan prinsip manajemen mutu, karena pada dasarnya BPKP masih tetap mengawasi tahapan pelaksanaan pengadaan tanah namun lebih fleksibel karena tidak terbatas pada suatu proses tertentu saja.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*



## PENUTUP

Pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu masih terjadi inkonsistensi terkait penentuan besaran nilai ganti kerugian antara yang diatur di dalam UU Pengadaan Tanah, perubahan dalam UU Cipta Kerja, dan juga peraturan pelaksanaannya. Inkonsistensi pengaturan tersebut pada akhirnya menimbulkan pelaksanaan yang berbeda-beda di tiap daerah yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu. Kemudian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu juga masih terdapat persoalan bahwa putusan berkekuatan hukum tetap yang seharusnya dijadikan sebagai dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan tidak dilaksanakan dan tidak dijadikan acuan dasar pembayaran ganti kerugian di mana hal tersebut bertentangan dengan Pasal 38 ayat (5) UU Pengadaan Tanah. Di sisi lain juga pengadilan negeri yang kini wajib menerima penitipan ganti kerugian dalam waktu 14 (empat belas hari) menimbulkan kurangnya perlindungan hukum bagi pihak yang berhak, karena setelah pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, maka seketika kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Terbitnya Perpres Nomor 66 Tahun 2020 dapat menjadi solusi yang dapat memberikan kepastian hukum terhadap beberapa permasalahan terkait pelaksanaan ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan Jalan Tol Cisumdawu yang termasuk dalam Proyek Strategis Nasional. Pertama, pembayaran ganti kerugian melalui LMAN dilakukan dengan pembentukan dana jangka panjang dan/atau dana cadangan yang lintas tahun anggaran sehingga dana tersebut selalu siap untuk dicairkan kapanpun kementerian/lembaga mengajukan permohonan pembayaran ganti kerugian kepada LMAN. LMAN dalam melakukan pembayaran juga tidak terbebani dengan kewajiban *mandatory spending* karena kewajiban belanja modal tersebut telah dialihkan ke kementerian/lembaga terkait. Kedua, sistem pengawasan pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh BPKP kini dilakukan di luar tahapan pengadaan tanah. Sehingga BPKP bisa lebih fleksibel melakukan pengawasan di berbagai tahapan pengadaan tanah dan proses pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan lebih cepat karena tidak melewati mekanisme verifikasi ganda yang berlarut-larut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta: 2011.

Frans Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta: 2003.

C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, Engelian R. Palandeng, dan Godlieb N. Mamahit, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta: 2009.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000.

### Jurnal

Ana Sylviana, "Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional Suatu Kajian Yuridis", *Diponegoro Law Review*, Vol. 7 No. 2, 2020.

Mukmin Zakie, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, Vol. 18, 2011.

Sahnan, M. Yazid Fathoni, Musakir Salat, "Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol III Nomor 9, 2015.

Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)", *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 2, 2016.

### Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomor 102 Tahun 2016 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 21/PMK.06/2017 Tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Proyek Strategis Nasional Dan Pengelolaan Aset Hasil Pengadaan Tanah Oleh Lembaga Manajemen Aset Negara.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139/PMK.06/2020 tentang Tata Cara Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Proyek Strategis Nasional oleh Lembaga Manajemen Aset Negara.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

### Sumber Lain

Penjelasan Atas Undang-Undang Pokok Agraria Nomor II poin (4) diakses dari <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/1960/5TAHUN~1960UUPENJEL.htm> (10 Oktober 2020)

Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, "Jalan Tol Cisumdawu Ditargetkan Selesai pada Akhir Tahun 2020", diakses dari <https://kppip.go.id/berita/jalan-tol-cisumdawu-ditargetkan-selesai-pada-akhir-tahun-2020/> (15 November 2020).

Muhammad Khadafi, "Terkendala Lahan, Tol Cisumdawu Ditargetkan Beroperasi September 2021", diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200707/45/1262661/terkendala-lahan-tol-cisumdawu-ditargetkan-beroperasi-september-2021> (15 November 2020).

Putusan Nomor 167/Pdt.G/2019 /PN.Blb.

Putusan Nomor 108/Pdt.G/2019/PN.Blb.

Wahyu Utomo, "Tantangan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia", *Kolom Opini Ketua Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPIIP)*, 2017 diakses dari <https://kppip.go.id/opini/tantangan-pembangunan-infrastruktur-indonesia/#> (11 Maret 2021).

Kementerian Keuangan, 'Mandatory Spending', diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-yang-disebut-dengan-mandatory-spending#:~:text=Mandatory%20spending%20adalah%20belanja%20atau,sudah%20diatur%20oleh%20undang%20undang.&text=Besar%20anggaran%20kesehatan%20pemerintah%20daerah,36%20Tahun%202009%20Tentang%20Kesehatan> (22 Maret 2021).

Tri Wibisono, "Koreksi Peran LMAN dan BPKP pada Proyek Strategis Nasional", 2020, diakses dari <https://triwibisono.com/2020/06/koreksi-peran-lman-dan-bpkp-pada-proyek-strategis-nasional/> (8 April 2021).