

# Penerapan Prinsip Layak dan Adil dalam Pemberian Ganti Kerugian di Indonesia (Studi Kasus di Kota Dumai, Provinsi Riau)

Maria Hutapea

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan [maria.hutapea@uajy.ac.id](mailto:maria.hutapea@uajy.ac.id)

## Article Info

### Article history:

Received Januari 2023  
Revised Januari 2023  
Accepted Januari 2023

### Kata Kunci:

Ganti rugi, layak, adil

### Keywords:

Compensation, decent, fair

## ABSTRAK

Tulisan ini berdasarkan penelitian di Kota Dumai pada tahun 2019. Sering kali dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum menimbulkan masalah dalam pemberian Ganti Kerugian. Bekas pemilik tanah yang tanahnya dipergunakan untuk pembangunan jalan tol Pekanbaru - Dumai (dalam hal ini di Kelurahan Bagan Besar, Kota Dumai) tidak merasa puas dengan Ganti Kerugian yang mereka terima. Dalam Pasal 1 butir 10 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diatur bahwa Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip layak dan adil belum diterapkan.

## ABSTRACT

*This paper is based on the research in Dumai City in 2019. Frequently, in the implementation of land acquisition resettlement for general interest development emerged issue in compensation. The former land owner whose land has been used for development of toll road Pekanbaru – Dumai (in this matter is in Bagan Besar Urban Village, Dumai City) didn't feel satisfied with the compensation they had accepted. In the Article 1 point 10 of the Law Number 2 of 2012 on Land Acquisition Resettlement for General Interest Development is regulated that Compensation is the adequate and fair compensation to the parties who has rights in the process of Land Acquisition Resettlement. This research is empirical legal research. The result of this research shows that principle of adequate and fair has not been implemented.*

*This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.*



## Corresponding Author:

Name: Maria Hutapea  
Institution: Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta  
Email: [maria.hutapea@uajy.ac.id](mailto:maria.hutapea@uajy.ac.id)

## 1. PENDAHULUAN

Tanah mempunyai peran penting dalam kehidupan manusia, terutama pemilik tanah dan pemerintah. Bagi pemilik tanah, tanah merupakan tempat tinggal dan sumber penghasilan. Bagi pemerintah, tanah merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan. Pada masa sekarang ini tidak mudah bagi seseorang untuk memperoleh tanah hak milik demikian pula bagi pemerintah karena tanah negara yang tersedia sudah semakin terbatas. Pembangunan memerlukan tanah. Tidak masalah apabila tanah negara tersedia untuk dilaksanakannya suatu pembangunan. Akan tetapi, apabila tanah negara tidak tersedia padahal pembangunan harus dilaksanakan maka pemerintah akan mempergunakan tanah hak milik yang ada di lokasi tersebut.

Salah satu kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pembangunan jalan tol. Pembangunan jalan tol memerlukan tanah yang luas sehingga seringkali tanah hak milik diperlukan dan dipergunakan oleh pemerintah. Penggunaan tanah hak milik untuk pembangunan jalan tol dilakukan melalui Pengadaan Tanah. Dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah termasuk pembangunan jalan tol yang menggunakan tanah hak milik seringkali menimbulkan masalah berkaitan dengan ganti kerugian. Begitu juga dengan pelaksanaan pembangunan jalan tol yang melewati beberapa RT di Kelurahan Bagan Besar, Kecamatan Bukit Kapur, Kota Dumai.

Kegiatan pembangunan yang diteliti di Kota Dumai adalah pembangunan jalan tol Pekanbaru ke Dumai. Jalan tol Pekanbaru ke Dumai dengan panjang 131 km tersebut terdiri dari 6 (enam) seksi yaitu Seksi 1 Pekanbaru – Minas (9,5km), Seksi 2 Minas –Kandis Selatan (24,1km), Seksi 3 Kandis Selatan – Kandis Utara (16,9km), Seksi 4 Kandis Utara –Duri Selatan (26,2 km), Seksi 5 Duri Selatan – Duri Utara (29,45km), dan Seksi 6 (Duri Utara –Dumai (25,05km). Pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian yang diteliti adalah Ganti Kerugian terhadap pemilik tanah yang tanahnya berada di Kelurahan Bagan Besar, Kota Dumai. Hasil penelitian tahun 2019 menunjukkan bahwa para bekas pemilik tanah tidak puas dengan besarnya Ganti Kerugian yang ditentukan. Dalam pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur bahwa Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian mengenai prinsip keadilan bagi pemilik tanah dalam mendapatkan ganti rugi oleh pemerintah untuk kepentingan umum, merupakan hal yang wajib untuk dikaji. adapun beberapa penelitian yang mengkaji hal tersebut. Penelitian dengan judul “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” oleh (Sahnan et al., 2015) menghasilkan kesimpulan bahwa penerapan prinsip keadilan pada ganti kerugian dalam hal pembebasan tanah, masih sangat jauh dari kata layak. Hal itu menghasilkan konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah dan atau para investor yang membutuhkan tanah. Upaya mengatasi hal tersebut perlu Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam pembebasan tanah khususnya memiliki kualifikasi moral, kualifikasi profesional, dan memiliki kualifikasi hukum yang baik. Penelitian serupa juga pernah dilakukan dengan judul “Ganti Rugi Tanah Sisa Pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbangi Besar: Akibat Hukum dan Konflik Pertanahan” oleh (Kusuma, 2019) yang menghasilkan penelitian yaitu pertama, penyelesaian tanah-tanah sisa pembebasan lahan dibagi menjadi dua kerugian yakni kerugian ekonomi dan kerugian sosial. Kedua, pada proses penggantian rugi tanah-tanah sisa tujuannya adalah menghindari kerugian sosial dan ekonomi, maka P2T harus dapat memetakan jenis tanah sisa apakah masih dapat ditanami atau tidak. Ketiga, untuk tanah-tanah sisa yang masih memiliki luasan tanah cukup luas dan dapat ditanami serta dipergunakan seperti keadaan sebelumnya untuk menghindari kerugian sosial. Keempat, upaya yang dapat dilakukan oleh Pihak yang berhak pada tanah sisa dapat dilakukan dua cara yaitu permohonan dari Pihak yang berhak atas tanah sisa tersebut dan melalui gugatan perdata.

Selanjutnya, penelitian prinsip keadilan yang berjudul “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam” oleh (Gallantry et al., 2021). Penelitian ini menghasilkan kesimpulan yang pertama, perlu segera dibentuknya peraturan pelaksana untuk menyesuaikan perubahan regulasi yang diatur dalam ‘UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja’ dan ‘PP No. 19 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum’. Kedua, pelaksanaan pengadaan tanah bagi

kepentingan umum perlu dikuatkan dalam tahap perencanaan dan pelaksanaannya dan penetapan ganti kerugian sehingga dapat tercapainya prinsip keadilan. Kemudian, hal senada juga dihasilkan pada penelitian dengan judul “Asas Keadilan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum” oleh (Sudana et al., 2022) yang memberikan hasil bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, asas keadilan harus memberikan jaminan yang layak. Jadi, pengadaan tanah untuk umum tersebut harus adil pada saat proses pengadaan tanah hingga setelah proses akhir dari pengadaan tanah memberikan wujud asas keadilan dengan pemberian ganti rugi dan kehidupan lebih baik setelah pengganti rugi.

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang berfokus pada perilaku nyata yaitu fakta sosial mengenai implementasi suatu peraturan<sup>1</sup>. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian kepada bekas pemilik tanah yang tanahnya terkena pembangunan jalan tol Pekanbaru – Dumai khususnya di Kelurahan Bagan Besar, Kota Dumai telah menerima Ganti Kerugian sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir 10 *juncto* Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum yang menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Data diperoleh dari Ketua RT setempat dan Kantor Pertanahan Kota Dumai. Data dianalisis secara kualitatif. Untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir induktif. Peneliti tidak dapat menemui bekas pemilik tanah yang sudah meninggalkan lokasi tanah mereka sehingga peneliti mewawancarai ketua RT setempat dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Dumai. Selain itu peneliti juga tidak dapat bertemu dengan pihak yang berkepentingan dalam penentuan Ganti Kerugian yaitu pejabat dari Kantor Jasa Penilai Publik dan Pejabat Pembuat Komitmen.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemberian Ganti Kerugian kepada para bekas pemilik tanah di Kelurahan Bagan Besar, Kecamatan Bukit Kapur dilaksanakan melalui dua tahap. Tahap pertama Ganti Kerugian diberikan kepada tujuh orang bekas pemilik tanah. Pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian tahap kedua diberikan kepada tiga orang bekas pemilik tanah.

Dalam tahap pertama pembayaran Ganti Kerugian pemilik tanah tidak mau menerima Ganti Kerugian. Mereka diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan mengenai besarnya Ganti Kerugian tersebut ke Pengadilan Negeri Kota Dumai dalam waktu 14 hari setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum ditentukan bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Ada lima orang bekas pemilik tanah yang menerima Ganti Kerugian tersebut. Mereka tidak tahu mengenai proses pengadaan tanah. Hal ini disebabkan oleh faktor pendidikan yang hanya mengenyam sampai Sekolah Dasar.

Tiga orang bekas pemilik tanah yang lain pada awalnya tidak mau menerima Ganti Kerugian tersebut. Menurut mereka Ganti Kerugian tersebut terlalu murah karena tanah mereka dihargai Rp. 7.800 per meter persegi dan satu pohon dihargai Rp. 250.000. Penolakan tersebut

dilatarbelakangi dengan pengetahuan pemilik tanah yang mengenyam pendidikan sampai sarjana. Dalam tahap pertama ini bekas pemilik tanah tidak mengetahui bahwa mereka diberi waktu 14 hari untuk mengajukan gugatan mengenai besarnya Ganti Kerugian.

Dalam pelaksanaan pembayaran kedua, ada bekas pemilik tanah yang sebagian tanahnya dihargai tahap pertama. Dalam pembayaran ganti kerugian tahap kedua ini ada empat orang bekas pemilik tanah. Ganti Kerugian atas tanah dalam tahap kedua ini sedikit lebih besar dari besarnya Ganti Kerugian yang diberikan pada tahap pertama. Dalam tahap kedua ini besarnya Ganti Kerugian terhadap tanah diberikan sebesar Rp. 41.000 per meter.

Pada dasarnya biaya hidup di Kota Dumai itu tidak murah. Oleh karena itu nilai Ganti Kerugian sebesar Rp. 41.000 per meter persegi itu sangat tidak berarti. Apalagi nilai Ganti Kerugian sebesar Rp. 7.800 per meter. Apakah ini layak? Apakah yang menjadi pertimbangan pejabat yang menetapkan nilai Ganti Kerugian ini? Dalam Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum, pengertian ganti kerugian yang layak dan adil bersifat tersirat. Ada beberapa asas dalam Undang - Undang tersebut yang menjadi dasar dalam pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil, seperti asas keadilan, asas kepastian, asas kesejahteraan. Asas keadilan adalah asas yang memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Asas kepastian adalah asas yang memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan jaminan mendapatkan ganti kerugian yang layak. Asas kesejahteraan adalah asas yang memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak. Jadi berdasarkan asas-asas tersebut maka layak dan adil dalam Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum diarahkan baik kepada pemerintah yang memerlukan tanah maupun kepada bekas pemilik tanah untuk mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Asas-asas ini tujuannya baik, tetapi belum ada peraturan yang mengatur lebih lanjut untuk pelaksanaannya.

Apakah yang dimaksud dengan keadilan? Pertanyaan tersebut adalah pertanyaan yang umum tetapi sulit untuk dijawab. Menurut Boedi Harsono, seorang pakar Hukum Pertanahan di Indonesia, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, sehingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur. John Rawls, seorang profesor dan pengajar pada beberapa universitas terkemuka di Amerika Serikat, dalam bukunya yang berjudul *Theory of Justice*, berpandangan bahwa *justice as fairness*. Tidak ada keadilan dalam *greater welfare* yang diperoleh dengan adanya beberapa situasi individu yang tidak beruntung. Rawls menyatakan bahwa ada dua prinsip berdasarkan situasi tersebut. Prinsip pertama, setiap individu memiliki hak yang setara dengan kebebasan dasar paling luas yang sama dengan kebebasan yang sama untuk yang lain. Prinsip kedua, ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga keduanya cukup diharapkan untuk menjadi keuntungan semua individu, dan melekat pada posisi dan jabatan terbuka untuk semua. Menurut Rawls bahwa kebebasan dan persamaan dapat dipadukan dalam satu prinsip keadilan, yaitu setiap orang memiliki hak yang sama terhadap kebebasan asasi, dan bila terjadi ketidakadilan maka kaum yang tertinggal yang harus diuntungkan olehnya.

Dikaitkan dengan penelitian ini, akibat nilai Ganti Kerugian yang kurang layak tersebut, hanya ada satu bekas pemilik tanah yang pada waktu itu bertempat tinggal di dekat tanahnya yang

dibebaskan, sementara bekas pemilik tanah yang lain telah meninggalkan kota tersebut. Ada yang kembali ke kampung halaman mereka dan ada yang pindah ke tempat lain yang kehidupannya lebih terjangkau.

Istilah Ganti Kerugian sepertinya kurang tepat dalam Pengadaan Tanah. Istilah Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah menunjukkan bahwa pemilik tanah sudah mengalami kerugian sebelum tanahnya diambil. Dalam hal ini bekas pemilik tanah merupakan korban padahal dalam Pengadaan Tanah tidak perlu ada korban. Oleh karena itu sebaiknya istilah Ganti Kerugian diganti dengan Kompensasi. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah Kompensasi menunjukkan imbalan berupa uang atau bukan uang.

Perserikatan Bangsa - Bangsa (PBB) telah menerbitkan *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18*. Angka 60 dalam Prinsip ini menekankan bahwa kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan khusus. Bahkan, ketika tanah diambil dan digusur harus diberikan kompensasi tanah yang sepadan secara kualitas, ukuran dan atau bahkan lebih baik. Dalam angka 61 diatur bahwa Ganti Kerugian tidak didasarkan pada aspek legalitas kepemilikan tanah semata, apalagi dengan dalih pembangunan, maka kewajiban untuk memberikan ganti kerugian secara layak dan adil menjadi mutlak. Jika terpaksa dilakukan pengambilan tanah atau penggusuran, ketentuan dalam angka 63 mengatur bahwa ganti kerugian dalam penilaiannya harus melingkupi kerugian dan biaya, tanah dan rumah, perumahan alternatif atau pemukiman kembali, kehilangan pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan biaya transportasi. Apabila rumah dan tanah yang merupakan sumber kehidupan diambil, maka penilaian dampak harus memperhitungkan nilai kerugian bisnis, peralatan, ternak, tanah, pohon, tanaman, serta penurunan/kehilangan pendapatan. Mengenai pengambilan tanah untuk kepentingan infrastruktur dalam angka 64 diatur bahwa: *"The circumstances of forced evictions linked to development and infrastructure projects (including those mentioned in paragraph 8 above) seldom allow for restitution and return. Nevertheless, when circumstances allow, States should prioritize these rights of all persons, groups and communities subjected to forced evictions. Persons, groups and communities shall not, however, be forced against their will to return to their homes, lands or places of origin."* Kemudian dalam angka 67 diatur bahwa penempatan kembali mengalami kesulitan, maka harus ada kompensasi yang adil, *("When return to one's place of residence and recovery of property and possessions is not possible, competent authorities must provide victims of forced evictions, or assist them in obtaining, appropriate compensation or other forms of just reparation".)*

Upaya penguasaan kepemilikan oleh pemerintah kurang tepat. Hak atas kepemilikan secara tegas harus diberikan perlindungan dengan dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik, maka seorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tenteram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketentrannya dalam menguasai, memanfaatkan serta mempergunakan benda tersebut.<sup>2</sup>

Peran pemimpin daerah yang empati terhadap rakyatnya dalam Pengadaan Tanah sangat diperlukan. Mungkin ini yang menjadi alasan kenapa nilai Ganti Kerugian di Pulau Jawa berbeda dengan di luar Pulau Jawa. Hasil penelitian di Yogyakarta dalam pengadaan tanah untuk pembangunan New Yogyakarta International Airport (NYIA) ternyata dalam kebijakannya turut

memperhitungkan kerugian materiel dan imateriel. Selain mempertimbangkan faktor fisik bangunan, tanah dan tanam tumbuh, juga menyediakan perumahan pengganti, uang penggantian pendapatan tunggu selama 6-9 bulan, pembebasan pajak pembayaran ganti kerugian, juga memperhitungkan faktor immaterial. Peran Sultan HB X juga terlihat dalam rencana pembangunan jalan tol Kulon Progo – Semarang. Salah seorang pemilik tanah yang tanahnya akan dibebaskan menyampaikan bahwa prediksi Ganti Kerugian atas tanahnya adalah tiga kali lipat dari harga yang sebenarnya. Yang bersangkutan juga menambahkan bahwa Sultan HB X mengatakan “jangan sampai rakyat rugi dalam pengadaan tanah tersebut.”

## 5. KESIMPULAN

Berdasarkan pada hal-hal di atas yang telah dijelaskan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah tidak mencapai asas keadilan. Hal tersebut disebabkan oleh murahnya harga yang diberikan kepada bekas pemilik tanah. Keadaan ini dipengaruhi oleh tingkat pendidikan pemilik tanah sehingga mempengaruhi pemahaman pada harga tanah yang dimilikinya sudah layak atau belum dalam pengganti rugian. Adapun asas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum yaitu asas keadilan, asas kepastian dan asas kesejahteraan yang menjadi dasar dalam pemberian Ganti Kerugian. Asas-asas tersebut alangkah baiknya dapat diperkuat dalam peraturan sehingga mengatur pada pelaksanaan tiap asasnya. Dalam semantik wacana terhadap istilah Ganti Kerugian sepertinya kurang tepat dalam Pengadaan Tanah. Istilah Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah menunjukkan bahwa pemilik tanah sudah mengalami kerugian sebelum tanahnya diambil. Dalam hal ini bekas pemilik tanah merupakan korban padahal dalam Pengadaan Tanah tidak perlu ada korban. Oleh karena itu sebaiknya istilah Ganti Kerugian diganti dengan Kompensasi. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah Kompensasi menunjukkan imbalan berupa uang atau bukan uang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama. Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press.

### Artikel dan Jurnal

Gallantry, T., Hidayat, Y., & Wasitaatmadja, F. F. (2021). Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 6(1), 62–78.

Kusuma, A. (2019). *Ganti Rugi Tanah Sisa Pada Pembangunan Jalan Tol Bakauheniterbanggi Besar: Akibat Hukum Dan Konflik Pertanahan*. Cepalo.

Sahnan, S., Fathoni, M. Y., & Salat, M. (2015). Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 3(3).

Sudana, E. H., Gozali, D. S., & Yusran, A. (2022). Asas Keadilan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Notary Law Journal*, 1(1), 49–62.

### Peraturan Perundang-undangan

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