



Risiko Hukum Pemberian Ganti Kerugian pada Pelaksanaan Pengadaan Tanah Wilayah Sempadan: Pendekatan Yuridis bagi Aparat Pelaksana

Wahyuni ^{a,*}, Sadino ^a, Arina Novizas Shebubakar ^a

^a Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta, Indonesia

* Email: yunieee.ac@gmail.com

Received: 10-07-2025

Revised: 05-08-2025

Accepted: 25-08-2025

Published: 03-12-2025

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah di wilayah sempadan sungai dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum, di mana beberapa aparat pelaksana (pegawai pertanahan) telah dijatuhi hukuman tindak pidana korupsi. Fokus penelitian adalah menganalisis konflik antara hak individual pemilik tanah dan ketentuan hukum lingkungan serta tata ruang yang melarang pemanfaatan sempadan sungai untuk kepentingan pribadi. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan normatif, dengan menganalisis peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum terkait. Hasil penelitian menunjukkan ketidaksinkronan antara hak atas tanah yang diberikan secara administratif dan larangan pemanfaatan sempadan sungai sebagai kawasan lindung, yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah maupun aparat pelaksana pengadaan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi dan mekanisme perlindungan hukum yang adil, guna memastikan kepastian hukum bagi kedua pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah di wilayah sempadan.

Kata Kunci: Ganti Kerugian; Pengadaan Tanah; Risiko Hukum, Wilayah Sempadan.

Abstract

This study examines legal protection for landholders in river buffer zones within the context of land acquisition for public interest, where several implementing officials (land administration officers) have been sentenced for corruption. The focus of the study is to analyze the conflict between the individual rights of landowners and the environmental and spatial planning laws that prohibit the use of river buffer zones for private purposes. The research employs a normative approach, analyzing relevant regulations and legal documents. The findings reveal a mismatch between land rights granted administratively and the prohibition on utilizing river buffer zones as protected areas, leading to legal uncertainty for both landowners and land acquisition officials. Therefore, regulatory harmonization and fair legal protection mechanisms are needed to ensure legal certainty for both parties in the implementation of land acquisition in buffer zone areas.

Keywords: Compensation, Land Acquisition, Legal Risk, Buffer Zone.

A. PENDAHULUAN

Pembangunan adalah proses pembaruan yang mencakup seluruh aspek dalam masyarakat, termasuk sistem politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan, teknologi, inovasi, institusi, dan budaya (Abe, 1994). Salah satu faktor kunci dalam pembangunan adalah ketersediaan infrastruktur. Dalam teori ekonomi, infrastruktur, yang mencakup fasilitas seperti jalan raya, jembatan, sistem drainase, bendungan, dan fasilitas lainnya yang dibangun oleh pemerintah, dianggap sebagai modal publik (*public capital*) (Husen & Baranyanan, 2021). Ketersediaan



infrastruktur, terutama di Indonesia, sangat penting untuk mendorong percepatan pembangunan ekonomi dengan menciptakan lapangan kerja. Selain itu, pembangunan infrastruktur bertujuan untuk mendukung terbentuknya pusat-pusat ekonomi baru dan mempercepat pengembangan investasi prioritas di berbagai daerah ([Wardhani, 2023](#)). Untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur, diperlukan ketersediaan lahan yang dapat diperoleh melalui pengadaan tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengadaan tanah guna mendukung pembangunan untuk kemaslahatan bangsa. Pengaturan mengenai pengadaan tanah pertama kali dilakukan pada tahun 1975 melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah ([Lestari, 2020](#)). Saat ini, ketentuan tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diubah sebagian melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang.

Pembangunan sering kali dilaksanakan di berbagai wilayah, termasuk di kawasan sempadan. Pengadaan tanah untuk pembangunan di wilayah sempadan, sebagaimana dimaksud, dilakukan melalui mekanisme pengambilalihan tanah oleh pemerintah dengan memberikan kompensasi yang adil dan layak kepada pihak yang berhak. Namun, dalam praktiknya, pengadaan tanah sering menimbulkan konflik, baik terkait penetapan besaran ganti rugi, ruang lingkup kepentingan umum, perencanaan, maupun aspek hukum lainnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

Berdasarkan hasil pemantauan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), terjadi lonjakan konflik agraria yang disertai dengan maraknya kekerasan dan kriminalisasi terhadap masyarakat yang tinggal di area konflik. KPA mencatat pada tahun 2023, setidaknya terjadi 241 konflik agraria yang melibatkan lahan seluas 638.188 ha, tersebar di 346 desa, dengan 135.608 kepala keluarga terdampak. Salah satu fokus perhatian KPA adalah konflik agraria yang terjadi dalam sektor infrastruktur ([Agraria, 2023](#)).

Pada tahun 2023, tercatat 30 konflik terkait pelaksanaan proyek infrastruktur, baik Proyek Strategis Nasional (PSN) maupun Non-PSN, yang mengakibatkan 4.346 korban dari kalangan masyarakat. Jika kita melihat data yang disajikan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau pengamat agraria lainnya, yang biasanya menyoroti korban dan kriminalisasi dari perspektif masyarakat, penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kriminalisasi terhadap aparat pelaksana, dalam hal ini pegawai pertanahan.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR/BPN) adalah instansi yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang, yang mendukung Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara. Salah satu tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN adalah melakukan pengadaan tanah ([Adinegoro, 2023](#)). Dalam pelaksanaan tugas pengadaan tanah, berdasarkan informasi dari Inspektorat Jenderal Kementerian ATR/BPN, diketahui bahwa dalam lima tahun terakhir, terdapat 258 pegawai Kementerian ATR/BPN yang menjadi terpidana, terdakwa, dan tersangka dalam 90 kasus. Kasus-kasus tersebut mencakup masalah terkait Redistribusi Tanah,

Pengadaan Tanah, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), serta berbagai kasus lainnya. Jumlah kasus yang melibatkan pegawai pertanahan mengalami peningkatan pada tahun 2024, dengan 40 kasus tercatat. Oleh karena itu, perlindungan hukum dan sosial bagi pegawai sangat penting untuk menciptakan kondisi dan lingkungan kerja yang produktif dan sejahtera ([Ramadhani & Joesoef, 2020](#)). Selain itu, apabila seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) terlibat dalam persoalan hukum saat menjalankan tugasnya, negara memiliki kewajiban untuk hadir dan membela, dengan tetap mengedepankan asas praduga tak bersalah.

Penelitian sebelumnya belum secara khusus membahas pengadaan tanah di wilayah sempadan dari sudut pandang pelaksana. Penelitian yang ada lebih fokus pada pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah di kawasan sempadan sungai, seperti yang dilakukan oleh Ardiansyah, Bruce Anzward, dan Hasan Basri. Penelitian menyoroti kebimbangan aparat pemerintah daerah dalam memberikan ganti rugi kepada warga yang memiliki sertifikat hak atas tanah dan surat pernyataan penguasaan fisik di kawasan sempadan. Fokus utama penelitian ini adalah pada kebijakan ganti rugi yang harus diberikan karena hak-hak tersebut diperoleh sebelum kawasan tersebut ditetapkan sebagai sempadan sungai. Meskipun demikian, penelitian ini belum membahas secara mendalam mengenai risiko hukum yang dihadapi oleh aparat pelaksana, khususnya terkait tanggung jawab hukum (pidana, perdata, administratif) apabila mereka memberikan atau tidak memberikan ganti rugi dalam situasi yang secara yuridis masih penuh ketidakpastian ([Ardiansyah, 2023](#)).

Selain itu, terdapat penelitian mengenai pembebasan tanah terhadap bangunan di atas bantaran sungai ([Halim dkk., 2024](#)) yang mengkaji aspek perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terdampak proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dengan fokus pada pertentangan antara hak atas tanah yang sah secara administratif (misalnya SHM atau HGB) dan ketentuan yang melarang penguasaan tanah di sempadan sungai sebagai kawasan lindung. Namun, penelitian ini juga tidak dilihat dari perspektif pegawai yang menjalankan pengadaan tanah, yang menjadi kesenjangan dalam penelitian ini. Penelitian sebelumnya hanya membahas aspek teknis pengadaan tanah tanpa mempertimbangkan perspektif dari sisi pegawai pelaksana.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis potensi risiko hukum yang mungkin timbul akibat pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah di wilayah sempadan serta memberikan pemahaman yuridis kepada aparat pelaksana agar dapat menghindari potensi masalah hukum. Selain itu, penelitian ini bertujuan agar aparat pelaksana dapat menjalankan tugas mereka secara lebih efektif dan sesuai dengan prinsip keadilan. Berdasarkan tujuan tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, apa saja risiko hukum yang dihadapi oleh aparat pelaksana dalam proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah? *Kedua*, bagaimana pendekatan yuridis yang dapat dilakukan oleh aparat pelaksana untuk meminimalisir risiko hukum terkait pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah sempadan?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yang berfokus pada kajian terhadap peraturan hukum yang berlaku dengan membandingkannya

dengan realitas di masyarakat. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengidentifikasi dan menjelaskan fakta-fakta yang menjadi data penelitian. Selanjutnya, dilakukan analisis untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada dan mencari solusi yang tepat (Waluyo, 2002). Penelitian ini merupakan bagian dari upaya pemecahan masalah aktual yang dihadapi oleh aparat pertanahan dalam melaksanakan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan subjek penelitian berupa pelaksana pengadaan tanah (aparat pertanahan). Pelaksanaan penelitian dilakukan pada bulan September hingga Oktober 2024, dengan fokus pada proses pengadaan tanah di wilayah sempadan. Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat yang membidangi pengadaan tanah dan hukum, informasi dari pelaksana di lapangan, serta bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan. Data sekunder diperoleh dari berbagai literatur, dokumentasi terkait proses pengadaan tanah, permasalahan yang dihadapi, serta publikasi ilmiah lainnya.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui observasi yang didukung oleh wawancara mendalam dengan beberapa pihak kunci (*key person*), seperti Kepala Biro Hukum Kementerian ATR/BPN, Sesditjen Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kepala Subdirektorat Pengadaan Tanah dan Pencadangan Tanah Wilayah I, Kepala Bidang Pengadaan Tanah dan Pengembangan Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat, serta Kasubbag Advokasi Hukum Wilayah II. Wawancara dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, disesuaikan dengan kebutuhan untuk menjawab permasalahan yang ada.

Dalam analisis data, digunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik analisis ini memungkinkan penulis untuk menjelaskan secara rinci risiko hukum yang dihadapi serta menemukan alternatif solusi yang dapat diusulkan (Sugiyono, 2019).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Risiko Hukum Bagi Aparat Pelaksana dalam Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah di Wilayah Sempadan

Pengadaan tanah di wilayah sempadan serta pemberian ganti kerugian diatur oleh berbagai regulasi yang bertujuan untuk memastikan keadilan dalam proses pengadaan tanah yang melibatkan kepentingan publik. Dalam konteks ini, sempadan merujuk pada tanah yang terletak di dekat batas jalan, sungai, pantai, atau kawasan tertentu yang sering kali memiliki pembatasan penggunaan untuk melindungi kepentingan umum.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) No. 28/PRT/M/2015 menyatakan bahwa “Garis Sempadan Pantai adalah garis maya yang terletak di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas perlindungan sungai.”

Lebih lanjut, peraturan terkait sempadan dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pasal 11 peraturan ini mengatur pemberian hak atas tanah pada kawasan budidaya dan kawasan lindung, yaitu:

- a) Tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan.

- b) Tanah dalam kawasan cagar budaya yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kecuali pada lokasi situs.

Selain itu, PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai, Pasal 57 ayat (2) huruf c dan d, mengatur pemanfaatan bantaran dan sempadan sungai serta pemanfaatan bekas sungai. Terakhir, PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, menjelaskan mengenai definisi Tanah Negara dan ketentuan pemberian hak atas tanah tersebut kepada badan hukum atau perorangan sesuai dengan peruntukan dan keperluannya.

Meskipun regulasi mengenai Pengadaan Tanah telah disusun secara komprehensif, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan menteri yang mengedepankan prinsip-prinsip keadilan, implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan sering kali menghadapi berbagai permasalahan yang harus dihadapi oleh aparat pelaksana. Beberapa risiko hukum yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

1. Sanksi Administratif. Aparat pelaksana dapat terlibat dalam sengketa administratif jika tidak mengikuti prosedur atau peraturan yang berlaku dalam proses pemberian ganti kerugian. Kegagalan untuk mematuhi ketentuan administrasi dapat berpotensi menimbulkan sanksi administratif yang merugikan pihak terkait.
2. Tuntutan Hukum Pidana. Pada tahap pelaksanaan, Kementerian ATR/BPN bertanggung jawab menyediakan data hasil inventarisasi dan identifikasi kepada penilai pertanahan (*appraisal*). Proses ini harus dilakukan dengan sangat hati-hati, karena kesalahan dalam penentuan ganti kerugian yang dianggap sebagai penyimpangan atau penyalahgunaan, seperti manipulasi data atau penyalahgunaan wewenang, dapat berujung pada tuntutan pidana.
3. Risiko Perdata. Selain risiko administratif dan pidana, aparat pelaksana juga berisiko menghadapi gugatan perdata. Hal ini dapat terjadi jika penerima ganti kerugian merasa dirugikan atau tidak puas dengan nilai atau proses pemberian ganti kerugian. Mereka dapat mengajukan gugatan perdata terhadap pemerintah atau aparat pelaksana yang terlibat berdasarkan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sesuai dengan KUH Perdata atau wanprestasi (Pasal 1365 KUH Perdata).
4. Sengketa Agraria/Pertanahan. Aparat pelaksana juga dapat terjebak dalam sengketa agraria atau pertanahan apabila status hukum atas tanah yang akan dijadikan lokasi pembangunan belum jelas atau terjadi tumpang tindih klaim kepemilikan. Kasus ini sering terjadi di wilayah dengan sejarah sengketa tanah yang panjang atau di wilayah adat. Ketidakjelasan mengenai status hukum tanah, seperti tanah yang belum memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah atau belum terdaftar di kantor pertanahan, sering kali menjadi pemicu sengketa.

Risiko-risiko yang dihadapi oleh aparat pelaksana dalam proses pemberian ganti kerugian dapat diibaratkan sebagai pedang bermata dua. Di satu sisi, aparat pelaksana harus berhadapan dengan masyarakat yang secara *de facto* telah mendiami wilayah tersebut jauh sebelum adanya rencana pembangunan infrastruktur dan penetapan garis sempadan oleh pemerintah setempat. Secara *de jure*, sebagian penduduk yang menempati wilayah tersebut juga telah memperoleh legalitas atas kepemilikan tanah yang mereka diami. Di sisi lain, aparat pertanahan

harus berhadapan dengan Aparat Penegak Hukum (APH), yang seringkali mempersoalkan pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yang berada di wilayah sempadan.

Menurut pandangan APH, tanah di wilayah sempadan dianggap sebagai tanah negara, yang dipahami sebagai “aset negara” yang tidak dapat diberikan ganti kerugian, meskipun masyarakat telah menguasai tanah tersebut secara turun temurun. Sebaliknya, Kementerian ATR/BPN mengartikan tanah negara sebagai “kekayaan negara.” Dalam pengertian yang lebih luas, kekayaan negara mencakup seluruh sumber daya yang berada di bawah penguasaan negara, termasuk tanah, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik, yang digunakan untuk menunjang fungsi negara dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Perbedaan mendasar antara “aset negara” dan “kekayaan negara” terletak pada definisinya. Kekayaan negara mencakup “segala sesuatu yang berkaitan dengan kekayaan alam hayati dan non-hayati, baik dalam bentuk benda berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tetap, yang dikelola dan/atau dimiliki oleh negara,” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sementara itu, aset negara atau yang dikenal dengan Barang Milik Negara (BMN) adalah “semua barang yang dibeli atau diperoleh dengan dana APBN atau berasal dari perolehan lain secara sah” menurut Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Tanah negara yang disebut oleh APH sebagai “tanah aset” sesungguhnya merujuk pada “tanah negara bebas”, sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021 pada Pasal 1 angka (2) dan Pasal 2 ayat (3), yang menyatakan:

“Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan hak atas tanah apa pun, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat, dan/atau bukan merupakan aset barang milik Negara/barang milik daerah.”

Selain itu, menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA):

“Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan tidak dilekati dengan hak-hak perorangan seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, dan hak ulayat. Tanah negara ini mencakup semua tanah yang dikuasai oleh negara di luar tanah yang sudah memiliki hak.”

Berdasarkan uraian peraturan di atas, dengan jelas dapat disimpulkan bahwa status tanah negara yang diajukan oleh pemohon di wilayah sempadan adalah tanah negara bebas, karena tidak ada hak lain yang melekat pada tanah tersebut. Yang paling penting adalah bahwa tanah ini bukan bagian dari aset Barang Milik Negara (BMN) atau Barang Milik Daerah (BMD). Berbeda dengan tanah negara yang disebut sebagai aset oleh APH, tanah negara yang diperoleh dengan dana APBN/APBD atau secara sah, misalnya melalui hibah, harus didaftarkan dan dicatat sebagai BMN atau BMD.

Sebagai tanah negara bebas, permohonan untuk pemberian Hak atas Tanah (HAT) oleh badan hukum atau individu, baik secara perorangan maupun kolektif, dapat diproses apabila pemohon memiliki alas hak yang sah atau dasar penguasaan yang jelas (baik data yuridis maupun fisik). Bagi pemohon yang tidak memiliki alas hak, mereka dapat mengajukan permohonan hak atas tanah negara bebas dengan

melampirkan surat pernyataan penguasaan fisik atas bidang tanah tersebut, yang harus disertai pernyataan atau tanda tangan minimal dua orang saksi yang berasal dari lingkungan sekitar yang memahami riwayat tanah tersebut. Para saksi ini tidak boleh memiliki hubungan keluarga. Selain itu, pernyataan tersebut harus disahkan oleh kepala desa, lurah, atau pejabat setempat lainnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 54 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

Dalam hal permohonan pemberian Hak Atas Tanah (HAT) di wilayah sempadan, jika pada saat permohonan HAT tersebut belum ada peraturan daerah yang mengatur penetapan garis sempadan, maka pemberian HAT dapat dilakukan selama memenuhi persyaratan yang diatur dalam perundang-undangan. Salah satu syarat utama adalah bahwa tanah tersebut sudah dikuasai secara turun-temurun dalam jangka waktu yang lama dan dengan itikad baik. Penguasaan tanah dengan itikad baik dalam hukum Indonesia berarti bahwa seseorang menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut dengan cara yang jujur, tidak berpura-pura, serta tidak merebut atau mengganggu hak orang lain. Hal ini dijelaskan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa itikad baik adalah penguasaan atas tanah selama lebih dari 20 tahun secara berturut-turut, termasuk oleh pendahulunya, yang dilakukan secara terbuka tanpa ada permasalahan dengan masyarakat hukum adat atau pihak lainnya.

Selain itu, terkait pemberian hak atas tanah di wilayah sempadan, Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menyatakan bahwa “Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak akan mempengaruhi status hubungan hukum atas tanah.” Artinya, tanah yang berada di kawasan sempadan dan telah ada sebelum diterapkannya RTRW tetap dapat diajukan untuk memperoleh HAT. Selain itu, tanah yang sudah memiliki hak, baik yang telah terdaftar maupun yang belum terdaftar, termasuk tanah negara dan tanah ulayat milik masyarakat hukum adat, tetap tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak akan terpengaruh oleh pemberlakuan RTRW di masa depan.

Dalam hal permohonan pemberian Sertifikat Hak Milik (SHM) yang diajukan setelah diterbitkannya peraturan daerah mengenai penetapan garis sempadan, SHM hanya dapat diberikan untuk tanah yang dikuasai dan berada di luar garis sempadan. Sementara itu, bangunan yang terletak di dalam sempadan sungai, setelah dilakukan kajian, akan memiliki *status quo* sesuai dengan ketentuan dalam PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai. *Status quo* ini mengatur bahwa:

“Tanah tersebut tidak dapat diubah, ditambah, atau diperbaiki, namun secara bertahap, Pemerintah dapat melaksanakan pembebasan penguasaan bangunan di sepanjang bantaran sungai atau lokasi lainnya untuk memulihkan fungsi sempadan.”

Proses ini dilaksanakan secara bertahap dengan mempertimbangkan prioritas, kapasitas, serta partisipasi masyarakat.

Peraturan Menteri PUPR No. 28/PRT/M/2015 menyatakan bahwa “jika tanah di kawasan sempadan telah dikuasai atau dimiliki oleh masyarakat dan status kepemilikannya sah, maka hak kepemilikan tersebut tetap diakui.” Namun, pemilik tanah harus mematuhi ketentuan bahwa tanah tersebut wajib digunakan sebagai sempadan sungai dan tidak dapat dialihfungsikan. Selain itu, bangunan yang sudah ada tidak boleh diubah, diperluas, atau diperbaiki, dan pembangunan baru hanya

dapat dilakukan dengan izin yang sah.

Meskipun peraturan mengenai pengadaan tanah telah disusun dengan rinci dan terus disempurnakan, tetap ditemukan celah hukum yang memungkinkan masuknya Aparat Penegak Hukum (APH) dalam pelaksanaan pengadaan tanah, terutama pada tahap pelaksanaan. Salah satu contoh kasus yang terjadi adalah pada kegiatan pengadaan tanah untuk “Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Sampah” di Desa Berahan Kulon, Kecamatan Wedung, Kabupaten Demak, yang dilaksanakan selama tiga periode dari tahun 2018 hingga 2020. Pada pelaksanaan proyek tersebut, dua pegawai pertanahan dijatuhi hukuman berdasarkan putusan Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Tinggi Semarang, yaitu Ketua Satuan Tugas (Satgas) B dan Sekretaris Tim P2T Tahun 2019. Dalam amar putusan disebutkan bahwa keduanya dinyatakan bersalah, yang menyebabkan kerugian negara senilai Rp. 1.127.400.708,00 (satu miliar seratus dua puluh tujuh juta empat ratus ribu tujuh ratus delapan rupiah). Akibat penetapan tindak pidana korupsi terhadap keduanya, status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga diberhentikan.

Dalam kasus tersebut, Hakim Tipikor menyatakan bahwa keduanya terbukti bersalah dan merugikan negara karena perbuatannya:

1. Pada tahun 2019, membuat daftar nominatif yang pada kolom “Pihak yang Berhak” (PYB) mencatat salah satu bidang tanah seluas 10.332 m² yang merupakan Tanah Negara (TN) milik saksi Hj. Mudakolah ke dalam kolom pemilik. Hal ini menyebabkan tim dari Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) melakukan penilaian atas tanah negara tersebut seolah-olah tanah itu milik pribadi. Menurut keterangan KJPP, nilai ganti kerugian untuk pemilik tanah berbeda dengan yang menguasai tanah. Untuk pemilik, penilaian dilakukan, sementara yang menguasai hanya menerima kompensasi.
2. Pada tahun 2020, membuat daftar nominatif yang menunjukkan bahwa tiga bidang tanah yang sebagian terletak di kawasan sempadan sungai Jatiman, yang telah diterbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM) melalui program PTSL setelah penunjukan lokasi.

Kasus di atas menunjukkan bahwa kriminalisasi terhadap aparat pelaksana pengadaan tanah masih terjadi, sebagian besar akibat perbedaan pemahaman dan sikap terburu-buru Aparat Penegak Hukum (APH) dalam menetapkan tersangka. Hal ini berujung pada status terdakwa dan akhirnya terpidana. Interpretasi APH terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan menjadi isu yang sangat serius dan perlu segera diluruskan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, masalah utama dalam kriminalisasi terhadap aparat pelaksana adalah terkait dengan pemberian ganti kerugian atas “tanah negara” dalam kegiatan pengadaan tanah. Padahal, terdapat masyarakat yang berhak atas tanah tersebut dan menguasainya secara sah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dilihat dari riwayat kepemilikan atau penguasaan tanah masyarakat di wilayah sempadan, yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian, tidak ditemukan pelanggaran atas pemberian hak tersebut. Pada saat pengajuan Hak Atas Tanah (HAT), pemohon telah melengkapi semua persyaratan sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik dengan maupun tanpa alas hak, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 18 Tahun 2021.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah di wilayah sempadan, proses identifikasi dan inventarisasi terhadap penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah harus dilakukan secara cermat. Hal ini bertujuan agar data yang

disajikan benar-benar dapat dipercaya dan menghindari kekeliruan dalam penilaian tanah oleh penilai pertanahan atau *appraisal*. Pencantuman Pemegang Hak atas Tanah (PYB) dalam daftar nominatif juga harus dilakukan dengan teliti, mencakup informasi seperti nama, alamat, pekerjaan pihak yang menguasai atau memiliki tanah, serta data objek tanah yang mencakup luas, status, lokasi, dan jenis penggunaan serta pemanfaatan tanah. Kekeliruan dalam pencantuman data pada daftar nominatif dapat mengakibatkan kesalahan dalam penilaian besaran ganti kerugian yang akan diterima, mengingat pemberian ganti kerugian didasarkan pada data dan fakta lapangan sesuai yang dijelaskan dalam Pasal 40 UU No. 2 Tahun 2012.

Pada kasus pengadaan tanah untuk pembangunan Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Sampah, terdapat kesalahan dalam Daftar Nominatif Nomor 25/33-21.500/IX/2019 tanggal 3 September 2019. Dalam daftar tersebut, tercatat PYB atas nama Hj. Mudakolah (selanjutnya disebut saksi) sebagai pemilik tanah seluas 10.332 m² dengan status Tanah Negara (TN). Daftar nominatif yang disampaikan oleh Satgas B kemudian dinilai oleh *appraisal* untuk pemberian ganti kerugian. Namun, pemberian ganti kerugian tersebut kemudian dianggap sebagai kesalahan oleh Aparat Penegak Hukum (APH), yang menilai bahwa pemberian ganti kerugian tersebut merugikan keuangan negara.

Berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, disebutkan bahwa “bangunan, tanaman, atau benda lain yang berhubungan dengan tanah yang belum atau tidak memiliki Hak atas Tanah, hanya dapat diberikan ganti kerugian sebatas nilai bangunan, tanaman, atau benda lain tersebut.” Ketentuan ini menjadi dasar bagi APH untuk menyatakan bahwa saksi tidak berhak menerima ganti kerugian sebagai pemilik tanah, karena saksi tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikan, apalagi status tanah tersebut adalah tanah negara.

Namun, menurut penulis, penerapan Pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 seharusnya hanya berlaku bagi pihak-pihak yang menguasai atau memanfaatkan tanah negara tanpa dasar hukum yang sah, dan tidak memenuhi kriteria yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Dalam kasus ini, meskipun saksi tidak memiliki bukti kepemilikan tanah, saksi memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 18 Tahun 2021 sebagai pihak yang berhak, sebagaimana dibuktikan dengan adanya surat pernyataan yang dibuat oleh saksi.

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 19 Tahun 2021 Pasal 46 ayat (2) huruf f disebutkan bahwa Pihak yang Berhak (PYB) antara lain adalah Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik. Selanjutnya pada Pasal 52 ayat (1), (2), dan (3) diuraikan:

- (1) Pihak yang menguasai Tanah Negara dengan itikad baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2) huruf f yang disebutkan salah satunya adalah berupa perseorangan, yang memiliki atau menguasai objek pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penguasaan Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan alat bukti, berupa bukti lain yang dipersamakan dengan bukti penguasaan lainnya.
- (3) bahwa dalam hal penguasaan Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dibuktikan namun dikuasai secara fisik dan di atasnya terdapat ladang, kebun, tanam tumbuh, bekas tanam tumbuh, bangunan permanen/tidak permanen, bukti penguasaannya meliputi:

- a) Pernyataan tertulis mengenai penguasaan fisik atas sebidang tanah yang dibuat oleh yang bersangkutan, diketahui oleh seseorang yang dipercaya, dan disaksikan oleh setidaknya dua orang saksi dari masyarakat sekitar. Para saksi tersebut tidak memiliki hubungan kekerabatan dengan yang bersangkutan hingga derajat kedua, baik secara vertikal maupun horizontal. yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tersebut memang benar merupakan pemilik atau penguasa atas bidang tanah dimaksud, yang telah dikuasai secara terus menerus tanpa putus, lengkap dengan penjelasan mengenai sejarah perolehan, penguasaan tanah, serta batas-batasnya yang jelas; dan yang bersangkutan bertanggung jawab penuh secara perdata maupun pidana; dan
- b) Surat keterangan dari kepala desa/lurah atau sebutan lain yang menyatakan bahwa tanah tersebut bebas dari sengketa dengan pihak lain dan tidak sedang dijadikan sebagai jaminan utang piutang.

Pasal 52 juga menjelaskan bahwa bukti penguasaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) disetarakan sebagai izin dari pejabat yang berwenang dan disusun sesuai format yang telah diatur pada peraturan tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, pencantuman Hj. Mudalokah dalam daftar nominatif sebagai “pemilik tanah” telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, karena yang bersangkutan telah melampirkan surat pernyataan yang menjadikannya berhak atas ganti kerugian untuk tanah, bangunan, dan segala sesuatu yang ada di atasnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Selain itu, hukum pertanahan Indonesia menganut Asas Pemisahan Horizontal, yang mengatur pemisahan antara kepemilikan tanah dengan benda-benda yang berada di atas atau di bawahnya, sebagaimana diatur secara implisit dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA. Hal ini menegaskan bahwa saksi berhak menerima kompensasi tidak hanya untuk tanah, tetapi juga untuk bangunan dan benda lain yang ada di atasnya, termasuk tumbuhan.

Dalam pemberian kompensasi, terdapat beberapa aspek mendasar yang harus diperhatikan, yaitu bahwa kompensasi tidak hanya mencakup kerugian materiil yang hilang, tetapi juga harus mempertimbangkan kerugian non-materiil, seperti pemulihan kondisi ekonomi dan sosial penduduk yang direlokasi. Kompensasi tersebut idealnya tidak merugikan pemilik HAT yang kehilangan haknya, tetapi justru memberikan dampak positif dalam meningkatkan kualitas hidup mereka atau setidaknya mempertahankan kondisi kehidupan yang sama seperti sebelum adanya proyek pembangunan ([Maria SW. Sumardjono, 2005](#)). Sayangnya, hal ini seringkali terlewat dalam proses penilaian *appraisal*, sehingga sebagian masyarakat yang terdampak merasa tidak puas dengan kompensasi yang diterima.

Terkait dengan dakwaan lainnya mengenai pembayaran ganti kerugian atas tiga bidang tanah yang menjadi objek pengadaan, terdapat pernyataan bahwa sebagian tanah tersebut terletak dalam wilayah sempadan Sungai Jatiman. Namun, ganti kerugian tetap dibayarkan secara penuh karena pemilik tanah telah memiliki Sertifikat Hak Atas Tanah (HAT) yang diperoleh melalui program PTSL setelah diterbitkannya penetapan lokasi. Berdasarkan dakwaan Aparat Penegak Hukum (APH), tanah yang terletak di wilayah sempadan seharusnya tidak diberikan ganti kerugian karena merupakan tanah negara. Selain itu, penerbitan HAT dilakukan setelah adanya Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah.

Kasus ini memiliki kesamaan dengan kasus sebelumnya yang melibatkan saksi Hj. Mudalokah. Berdasarkan peraturan yang berlaku, saat pemohon (saksi) mengajukan permohonan HAT, status tanah tersebut adalah tanah negara yang bebas dan dikuasai oleh saksi sesuai dengan alas hak yang dimilikinya. Pada saat permohonan HAT diajukan, tanah tersebut tidak terdaftar atau dikelola sebagai aset pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Oleh karena itu, pemohon yang menguasai tanah tersebut berhak mengajukan permohonan pemberian HAT kepada instansi berwenang. Selain itu, pada saat permohonan diajukan, belum ada peraturan daerah yang menetapkan garis sempadan di wilayah tersebut. Dengan demikian, pembayaran ganti kerugian atas tanah tersebut dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015.

Pemidanaan terhadap dua pegawai pertanahan Kabupaten Demak dalam kasus Pengadaan Tanah untuk TPA Sampah di Desa Berahan Kulon, Kecamatan Wedung, tidak memenuhi unsur sebagai subjek pidana. Hal ini disebabkan karena keduanya melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku, dan dalam pemberian ganti kerugian, mereka tidak terlibat dalam keputusan pembayaran uang ganti kerugian. Ketua Satgas B hanya bertugas mengumpulkan dan menyajikan data yuridis terkait objek pengadaan tanah, sementara Sekretaris Tim P2T hanya bertanggung jawab dalam membantu administrasi pengadaan tanah.

Kasus ini, serta beberapa kasus sejenis di berbagai daerah dalam yurisdiksi Kementerian ATR/BPN, menunjukkan bahwa pemidanaan terhadap aparat pelaksana tidak dilakukan dengan cermat, sehingga melanggar hak asasi mereka dan keluarga, serta memberikan dampak psikologis negatif terhadap aparat pelaksana lainnya.

Penulis berpendapat bahwa kasus-kasus yang melibatkan penyelenggara negara yang menjalankan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebaiknya diselesaikan terlebih dahulu dengan pendekatan Hukum Administrasi Negara (HAN). Hal ini penting karena ruang lingkup permasalahan melibatkan aparat pemerintah dan masyarakat. Hukum Administrasi Negara mengatur dan mengikat aparat pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya sebagai alat administrasi negara, dengan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan memperhatikan kepentingan mereka (Fakhrudin, 2020). Ruang lingkup HAN sendiri berkaitan erat dengan tugas dan tanggung jawab lembaga negara (administrasi negara), baik di tingkat pusat maupun daerah, serta mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga negara dan masyarakat, sembari memberikan jaminan hukum bagi keduanya.

Oleh karena itu, apabila terjadi kelalaian atau kesalahan dalam pelaksanaan tugas, penyelesaian permasalahan tersebut sebaiknya mengedepankan pendekatan hukum administrasi negara. Hal ini sejalan dengan asas *ultimum remedium* dalam penegakan hukum pidana, yang menyatakan bahwa “hukum pidana harus menjadi pilihan terakhir setelah sanksi administratif atau alternatif lainnya tidak efektif.”

Dalam konteks hukum, khususnya hukum pidana, istilah *ultimum remedium* mengandung makna bahwa penggunaan hukum pidana sebaiknya diambil sebagai pilihan terakhir (*last resort*) dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Dengan kata lain, hukum pidana tidak boleh diterapkan apabila masih ada cara-cara lain yang lebih ringan atau preventif, seperti penyelesaian administratif, perdata,

mediasi, atau pendekatan sosial dan edukatif.

Sudikno Mertokusumo mengartikan *ultimum remedium* sebagai alat terakhir dalam penegakan hukum (Mertokusumo, 2010). Artinya, sanksi pidana merupakan pilihan terakhir setelah sanksi-sanksi lainnya tidak mampu memberikan solusi atau efek jera bagi pelaku. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa baik korban maupun pelaku kejahatan dapat memperoleh keadilan serta memberikan kepastian hukum terhadap kasus yang dihadapi.

Beberapa peraturan teknis yang mengatur bidang-bidang tertentu, seperti pengelolaan lalu lintas, perikanan, lingkungan hidup, serta pertanahan dan tata ruang, telah mengadopsi pendekatan administratif terlebih dahulu sebelum kemudian menggunakan pendekatan pidana. Meskipun tidak secara eksplisit mengusung asas *ultimum remedium*, hukum pertanahan Indonesia mulai mencerminkan pendekatan ini dalam praktik, terutama dalam konteks penegakan hukum atas pelanggaran administratif dan sengketa pertanahan. Namun, asas tersebut tidak disebutkan secara tegas dalam peraturan-peraturan yang ada (Stevanus Eko Pramuji & Viorizza Suciani Putri, 2020).

Sebagai pembanding, dalam Penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pada angka 6 dijelaskan bahwa:

“Penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium* yang mewajibkan penerapan penegakan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah penerapan penegakan hukum administrasi dianggap tidak berhasil. Penerapan asas *ultimum remedium* ini hanya berlaku bagi tindak pidana formil tertentu, yaitu pemidanaan terhadap pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan.”

Selain itu, dalam penjelasan PP No. 54 Tahun 2023 tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Cukai untuk Kepentingan Penerimaan Negara, dijelaskan bahwa:

“Sanksi pidana sebagai upaya terakhir dalam penegakan hukum di bidang cukai (*ultimum remedium*). Pemidanaan akan dilakukan jika pelaku tidak membayar sanksi administratif berupa denda. Penerapan konsep *ultimum remedium* atas pelanggaran pidana di bidang cukai selaras dengan konsep penegakan hukum di bidang perpajakan berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, yang dinilai sebagai perwujudan keadilan restoratif (*restorative justice*) yang lebih objektif.”

Tujuan dari penerapan asas ini adalah untuk memastikan bahwa baik korban maupun pelaku tindak kejahatan mendapatkan keadilan serta kepastian hukum atas perkara yang mereka hadapi. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 memberikan perlindungan hukum bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sebagaimana diatur dalam beberapa pasal berikut:

1. Ketentuan Umum Pasal 8 menyatakan bahwa “perbuatan yang dilakukan dan/atau tidak dilakukan secara konkret oleh pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara adalah merupakan tindakan administrasi pemerintahan.”
2. Pasal 3 menyebutkan bahwa “tujuan undang-undang ini disusun antara lain untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan dan menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), memberikan pelayanan yang

sebaik-baiknya kepada masyarakat serta memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dan aparatur pemerintahan.”

3. Pasal 5 menjelaskan bahwa “penyelenggaraan administrasi pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas legalitas, artinya Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam membuat suatu keputusan dan/atau tindakan harus memiliki dasar hukum.” Dalam praktiknya, pelaksanaan pengadaan tanah untuk TPA Sampah di Kecamatan Wedung, Kabupaten Demak, telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menggunakan dasar hukum yang meliputi Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya.
4. Pasal 18 ayat (1) mengatur bahwa “penyalahgunaan wewenang antara lain adalah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”
5. Pasal 20 menyatakan bahwa “aparatur pemerintah yang menjalankan tugas dan kebijakan administrasi pemerintahan tidak dapat dipidana, sepanjang kebijakan tersebut dilakukan sesuai hukum.” Oleh karena itu, Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap pelanggaran yang terjadi. Jika terjadi kesalahan administratif seperti yang disebutkan dalam ayat (2), maka akan dilakukan penyempurnaan atau perbaikan administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Apabila kesalahan tersebut menyebabkan kerugian negara, hasil audit APIP akan digunakan untuk mengembalikan kerugian negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengembalian kerugian tersebut dibebankan kepada badan pemerintahan jika kesalahan administratif tidak disertai penyalahgunaan wewenang. Namun, jika kesalahan yang terdeteksi menunjukkan adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka tanggung jawab pengembalian kerugian negara jatuh pada pejabat pemerintahan atau pegawai yang bersangkutan.
6. Pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa “Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berwenang menerima, memeriksa, dan memutus ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Sebaliknya, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan juga dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menilai apakah terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang diambil sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).”

Penanganan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan kebijakan pertanahan merujuk pada sejumlah regulasi yang menekankan pentingnya penyelesaian secara administratif sebelum dilakukan tindakan hukum pidana. Beberapa ketentuan yang relevan antara lain:

1. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 385, menyatakan bahwa masyarakat dapat menyampaikan laporan pengaduan kepada Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Aparatur Penegak Hukum (APH) dapat melakukan pemeriksaan setelah berkoordinasi dengan APIP. Apabila ditemukan penyimpangan yang bersifat administratif, maka laporan tersebut diserahkan kembali kepada APIP untuk diselesaikan melalui mekanisme administratif.
2. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, jo. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023, pada Pasal 135, menyebutkan bahwa dalam hal terjadi

penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan Proyek Strategis Nasional (PSN), penyelesaiannya harus mengedepankan penyelesaian melalui proses administrasi terlebih dahulu.

3. Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dalam Diktum Kesembilan, menegaskan perlunya mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 sebelum dilakukan proses penyidikan atas dugaan penyalahgunaan wewenang.

Ketiga regulasi tersebut menunjukkan adanya kehendak normatif untuk mencegah kriminalisasi terhadap pelaksana kebijakan pertanahan apabila kesalahan yang terjadi bersifat administratif dan bukan merupakan bentuk kesengajaan untuk memperoleh keuntungan pribadi. Prinsip kehati-hatian dan perlindungan hukum administratif menjadi penting dalam konteks ini, terutama dalam pengadaan tanah yang kerap melibatkan aspek teknis dan yuridis yang kompleks.

Agar tidak terjadi tindakan kriminalisasi terhadap masyarakat maupun aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya, maka APH sebelum memutuskan suatu perkara pidana, sebaiknya mempertimbangkan hak-hak dasar manusia sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 3 ayat (2) bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.” Selain itu, beberapa pasal di dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang juga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan APH dalam memutuskan suatu kasus, apakah kasus tersebut masuk dalam ranah Tipikor atau Perdata, adalah:

1. Pasal 3 “bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.”
2. Pasal 32 ayat (1) “Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.”
3. Pasal 37 ayat (1) “Terdakwa mempunyai hak untuk membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi.” ayat (2) “Dalam hal terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka keterangan tersebut dipergunakan sebagai hal yang menguntungkan baginya.”

Berdasarkan UU No. 31 Tahun 1999, hakim sebagai pemutus perkara harus menggali lebih dalam untuk menentukan apakah tersangka memiliki *mens rea* (niat jahat) atas tindakan yang dilakukannya. Sebagai contoh, dalam Pasal 3, terdapat unsur-unsur seperti “menguntungkan diri sendiri,” “orang lain,” atau “korporasi.” Jika hakim menggunakan pasal ini dalam memutuskan perkara, hakim harus dapat membuktikan adanya *mens rea* dari tersangka.

Menurut Sudarto, *mens rea* merujuk pada kondisi mental pelaku tindak pidana;

kondisi mental atau kejiwaan pelaku pada saat melakukan tindak pidana inilah yang menjadi dasar untuk menjatuhkan sanksi pidana. Sementara itu, E. Utrecht, sebagaimana dikutip dalam sebuah jurnal, berpendapat bahwa *mens rea* adalah kondisi batin atau mental pelaku tindak pidana ([Marbun & Ariani, 2022](#)).

Dalam hukum pidana, suatu kejahatan dapat dibuktikan apabila *mens rea* (niat) dan *actus reus* (tindakan) terjadi bersamaan. Artinya, suatu tindak kejahatan dapat dibuktikan jika *mens rea* pelaku terjadi bersamaan dengan tindakannya (*actus reus*). Sebagaimana dijelaskan dalam pepatah Latin, *cogitationis poenam nemo patitur* yang berarti “Tidak seorang pun dapat dihukum karena pikirannya.” Hal ini mengandung makna bahwa seseorang tidak dapat dijatuhi hukuman hanya karena memiliki niat jahat atau berniat untuk melakukan tindakan pidana, jika perbuatan tersebut tidak benar-benar dilaksanakan. Oleh karena itu, suatu perbuatan dapat dianggap sebagai tindak pidana jika terdapat dua elemen yang saling melengkapi, yaitu *mens rea* dan *actus reus*. *Actus reus* merupakan elemen eksternal yang berupa tindakan, sementara *mens rea* adalah unsur internal yang mencakup pikiran atau niat dari pelaku.

Terkait dengan *mens rea*, Pasal 17 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur bahwa:

“Percobaan melakukan Tindak Pidana terjadi jika niat pelaku telah nyata dari adanya permulaan pelaksanaan dari Tindak Pidana yang dituju, tetapi pelaksanaannya tidak selesai, tidak mencapai hasil, atau tidak menimbulkan akibat yang dilarang, bukan karena semata-mata atas kehendaknya sendiri.”

Oleh karena itu, Penuntut Umum memiliki kewajiban untuk membuktikan unsur-unsur *mens rea* dan *actus reus* yang mendasari perbuatan tersebut ([Mulyadi, 2024](#)).

Selanjutnya, dari pihak tersangka atau terdakwa, mereka berhak untuk membuktikan bahwa mereka tidak melanggar hukum pidana, yang dikenal dengan Asas Pembuktian Terbalik (*omkering van bewijslast* atau *reversal of burden of proof*). Pembalikan Beban Pembuktian merupakan sistem pembuktian dalam hukum acara pidana di Indonesia yang memindahkan beban pembuktian kepada tersangka atau terdakwa dalam proses pemeriksaan di pengadilan ([Mansyur, 2017](#)).

Meskipun pembuktian terbalik tidak diatur dalam KUHP dan tidak digunakan secara umum dalam pembuktian tindak pidana di Indonesia, sistem ini diatur secara khusus dalam undang-undang lain yang memiliki ketentuan pidana ([Andi, 2005](#)). Misalnya, dalam Pasal 31 yang berbunyi: “Setiap orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan,” yang dapat dijadikan alasan pembenar.

Pendekatan Yuridis dalam Meminimalisir Risiko Hukum bagi Aparat Pelaksana Atas Pemberian Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Sempadan

Untuk meminimalkan risiko hukum bagi aparat pelaksana, diperlukan pendekatan yuridis yang harus diterapkan dalam pelaksanaan ganti kerugian, terutama untuk tanah yang terletak di wilayah sempadan. Pendekatan tersebut meliputi beberapa langkah berikut:

1. Kepatuhan terhadap dasar hukum yang berlaku. Dalam menjalankan tugas pemerintahan, aparat pelaksana wajib mematuhi dasar hukum yang berlaku di Indonesia. Sistem hukum di Indonesia diatur dalam hierarki perundang-

undangan, sehingga penting bagi aparat pertanahan untuk memahami hierarki tersebut. Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* yang berarti hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah, mengharuskan setiap peraturan yang lebih rendah untuk tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 beserta perubahannya dan peraturan turunannya merupakan *Ius Constitutum* atau hukum positif yang berlaku, yang harus dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Kepatuhan terhadap hukum berlandaskan prinsip *Ignorantia Legis Non Excusat* yang menyatakan bahwa ketidaktahuan terhadap hukum bukanlah alasan untuk tidak mematuhi hukum, karena setiap orang dianggap mengetahui hukum yang berlaku setelah diumumkan secara resmi.

2. Asas Kehati-hatian (*Prudential Principle*). Prinsip kehati-hatian sangat penting dalam pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk memastikan bahwa setiap prosedur pengadaan tanah dilaksanakan dengan teliti, transparan, dan adil, sehingga dapat menghindari potensi kerugian dan konflik bagi pihak-pihak yang terlibat. Prinsip kehati-hatian ini juga mencakup penunjukan penilai pertanahan (*appraisal*). Penilaian harus dilakukan oleh penilai publik yang tergabung dalam Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), yang merupakan badan usaha yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan dan lisensi dari Menteri ATR/Kepala BPN untuk memberikan jasa penilaian tanah.

Peningkatan Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Peran APIP sangat penting dalam sistem pemerintahan, terutama untuk mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mencegah penyimpangan dalam berbagai bentuk selama pelaksanaan tugas pemerintahan. Berdasarkan beberapa peraturan, salah satu fungsi APIP adalah deteksi dan investigasi. Meskipun bukan sebagai penegak hukum, APIP dapat membantu mendeteksi atau menyelidiki isu terkini atau indikasi penyimpangan dengan mengumpulkan bukti awal terkait dugaan penipuan atau pelanggaran. Selain itu, APIP dapat memberikan rekomendasi hasil pengawasan untuk perbaikan yang perlu dilakukan oleh pihak yang berwenang.

D. SIMPULAN

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum memiliki manfaat yang sangat besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan perkembangan infrastruktur. Namun, di balik keberhasilannya, pengadaan tanah sering kali menimbulkan permasalahan hukum bagi aparat pelaksana, terutama ketika pelaksanaan pengadaan tanah terjadi di wilayah sempadan. Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak sering dianggap sebagai tindakan yang melanggar hukum, yang berpotensi menyebabkan kerugian keuangan negara dan berimplikasi pada penjatuhan hukuman tindak pidana korupsi terhadap aparat pelaksana.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah sangat rentan terhadap persoalan hukum yang menjadi risiko bagi aparat pelaksana. Risiko terberat yang dihadapi adalah ancaman hukuman tindak pidana korupsi, di mana selain menanggung beban psikologis, aparat juga harus menghadapi beban materiil dan pemberhentian dari status pegawai negeri sipil. Untuk meminimalkan risiko hukum ini, diperlukan pendekatan yuridis yang harus

dipatuhi oleh seluruh pihak terkait, mulai dari regulasi, pelaksanaan, hingga pengawasan.

Namun demikian, kriminalisasi terhadap aparat pelaksana seharusnya tidak terjadi, karena undang-undang menjamin perlindungan hukum bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Apabila terjadi kelalaian atau kesalahan dalam pelaksanaan tugas, penyelesaian masalah tersebut harus mengedepankan pendekatan hukum administrasi negara. Asas *ultimum remedium* dalam penegakan hukum pidana, yang menyatakan bahwa “hukum pidana harus menjadi pilihan terakhir setelah sanksi administratif atau alternatif lainnya,” harus menjadi pertimbangan hakim dalam memutuskan, dengan menggali *mens rea* sebelum menetapkan seseorang sebagai terpidana.

Penelitian ini mengidentifikasi adanya kesenjangan penelitian karena belum ditemukan penelitian sebelumnya yang membahas permasalahan pengadaan tanah dari perspektif pegawai. Oleh karena itu, rekomendasi yang dapat diberikan adalah melakukan revisi peraturan terkait pengadaan tanah dengan memasukkan asas *ultimum remedium* di dalamnya untuk melindungi aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya, sehingga tidak menghambat pelaksanaan pembangunan. Penulis berharap agar penelitian-penelitian relevan terkait kajian ini dapat berkembang, memberikan manfaat, khususnya bagi pihak terkait dalam pengadaan tanah di wilayah sempadan, dan secara umum bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A. (1994). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Pusat Jogja Mandiri.
- Adinegoro, K. R. R. (2023). Tantangan Implementasi Sertipikat Tanah Elektronik di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, 4(2), 130. <https://doi.org/10.19184/jik.v4i2.41314>
- Agraria, K. P. (2023). *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*.
- Andi, H. (2005). *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta, Sinar Grafika.
- Ardiansyah, Anzward, B., & Basri, H. (2023). Polemik Ganti Rugi Pengadaan Tanah Atas Kepemilikan Lahan di Kawasan Sempadan Sungai. *Jurnal De Jure*, 15, 21–32. <https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/jurnaldejure/article/view/940>
- Fakhrudin, R. (2020). *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. CV Pena Persada.
- Halim, A., Anugrah, F. N., Hayati, M., & Suhaimi, A. (2024). Pembebasan Tanah Terhadap Bangunan (Status Quo) Diatas Bantaran Sungai. *Wasaka Hukum*, 12(2337), 19–39. <https://www.ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/137>
- Husen, A., & Baranyanan, A. S. (2021). Pengaruh Pembangunan Infrastruktur Pelabuhan, Infrastruktur Jalan dan Infrastruktur Jembatan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Maluku Utara. *Jurnal Poros Ekonomi*, X(1), 20–34.
- Lestari, P. (2020). Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila. *SIGn Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 71 – 86. <https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>
- Mansyur, K. (2017). *Korupsi & Pembuktian Terbalik: dari Perspektif Kebijakan*

Legislasi dan Hak Asasi Manusia. Kencana.

- Marbun, R., & Ariani, M. (2022). Melacak Mens Rea Dalam Penyebaran Berita Bohong Melalui WhatsApp Group: Mengenal Sekilas Psikolinguistik Dalam Hukum Pidana. *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, 3(2), 78. <https://doi.org/10.51370/jhpk.v3i2.85>
- Maria SW. Sumardjono. (2005). *Perpres No. 36 Tahun 2005: Dampaknya Bagi Kepentingan Umum*. Kompas.
- Mertokusumo, S. (2010). *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Mulyadi, S. (2024). *Arti Mens Rea dalam Hukum Pidana*. Hukum online.com.
- Ramadhani, D. A., & Joesoef, I. E. (2020). Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) Dalam Konsep Perjanjian Kerja Waktu Tertentu di Institusi Perguruan Tinggi. *Jurnal Yuridis*, 7(1), 1. <https://doi.org/10.35586/jyur.v7i1.1830>
- Stevanus Eko Pramuji dan Viorizza Suciani Putri. (2020). Meninjau Efektivitas Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Tertib Tata Ruang. *Jurnal Pertanahan, Volume 10*(No. 1), 91–107.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & Research and Development*. Alfabeta.
- Waluyo, B. (2002). *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika.
- Wardhani, D. A. (2023). Pelaksanaan Public-Private Partnership dalam Perspektif Foreign Direct Investment untuk Pembangunan Infrastruktur. *Jurnal Pengadaan Barang/Jasa*, 2(1), 27–37. <https://doi.org/10.55961/jpbj.v2i1.34>