

Pembuatan Jalan Raya dengan Menggunakan Tanah Warga Tanpa Diikuti Ganti Rugi oleh Pemerintah Daerah Riau (Studi Putusan 1346 K/Pdt/2026)

*Gabriella Andrian¹,
Farrel Ray Tedjasukmana²,
Imelda Martinelli³*

^{1,2,3} Universitas Tarumanagara
gabriella.205250084@stu.untar.ac.id



LPPM STIA Said Perintah
Special Issue - September 2026
<https://e-journal.stia-saidperintah.id/>

RECEIVED; 2026-10-01

ACCEPTED; 2026-10-04

PUBLISHED; 2026-10-04

Abstrak

Pemerintah daerah di Indonesia kerap membangun jalan umum di atas tanah milik warga tanpa menempuh prosedur pengadaan tanah dan tanpa membayar ganti kerugian. Penelitian ini mengkaji perkara semacam itu di Kabupaten Pelalawan, Riau, ketika sebidang tanah bersertifikat hak milik seluas 330 m² digunakan sebagai jalan umum selama hampir dua dekade tanpa ganti rugi. Sengketa ini melewati tiga tingkat peradilan, yaitu Pengadilan Negeri Pelalawan (Putusan Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw), Pengadilan Tinggi Riau (Putusan Nomor 160/Pdt/2025/PT Pbr), dan Mahkamah Agung (Putusan Nomor 1346 K/Pdt/2026), yang seluruhnya menyatakan pemerintah daerah melakukan perbuatan melawan hukum dan menghukumnya membayar Rp94 juta. Kajian terdahulu berfokus pada sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah formal untuk jalan tol, sehingga penggunaan tanah warga secara informal oleh pemerintah belum banyak dikaji. Dengan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual, penelitian ini menganalisis (1) konstruksi perbuatan melawan hukum dan kompetensi absolut peradilan umum setelah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, serta (2) kelayakan dan daya laksana ganti rugi terhadap pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan tanah tanpa alas hak memenuhi seluruh unsur Pasal 1365 KUHPerduta dan dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum, bukan wanprestasi, karena tidak pernah ada perjanjian sewa maupun jual beli, bahwa pemerintah daerah tidak beritikad baik, bahwa penguasaan dalam jangka panjang tidak dapat melahirkan hak milik karena lembaga daluwarsa perolehan atas tanah telah dihapus oleh UUPA, dan bahwa gugatan tetap berada dalam kompetensi peradilan umum karena menyangkut hak milik dan ganti rugi, bukan pembatalan tindakan pemerintahan. Namun, larangan penyitaan barang milik daerah menjadikan pelaksanaan putusan bergantung pada penganggaran. Ganti rugi semestinya juga mencakup nilai sewa wajar selama masa penggunaan. Artikel ini menawarkan mekanisme penyelesaian nonlitigasi atas tanah warga yang telanjur digunakan pemerintah daerah.

Kata Kunci: Perbuatan Melawan Hukum; Pemerintah Daerah; Pengadaan Tanah; Ganti Rugi; Kompetensi Absolut

PENDAHULUAN

Hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Perlindungan terhadap hak tersebut dijamin oleh Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Di sisi lain, negara memerlukan tanah untuk membangun fasilitas umum. Hukum tanah nasional mempertemukan kedua kepentingan ini melalui prinsip bahwa hak atas tanah dapat dilepaskan atau dicabut untuk kepentingan umum hanya dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, sebagaimana ditegaskan Pasal 18 UUPA dan kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam praktik, prinsip tersebut tidak selalu dijalankan. Tidak sedikit jalan kabupaten atau jalan lingkungan yang dibangun di atas tanah warga tanpa proses pengadaan tanah, tanpa pelepasan hak, dan tanpa pembayaran ganti rugi. Warga sering kali membiarkan tanahnya digunakan karena menganggap pembangunan jalan membawa manfaat, atau karena posisi tawarnya lemah berhadapan dengan pemerintah. Persoalan baru muncul bertahun-tahun kemudian ketika pemilik tanah menuntut haknya. Pada titik ini, pemerintah daerah menghadapi dilema: di satu sisi tanah telah menjadi aset jalan yang dimanfaatkan publik, di sisi lain pemerintah tidak memiliki alas hak dan tidak dapat begitu saja membayar ganti rugi tanpa dasar hukum pengeluaran anggaran.

Penggunaan tanah oleh pemerintah daerah juga berkaitan dengan tata kelola aset daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mewajibkan barang milik daerah berupa tanah disertipikatkan atas nama pemerintah daerah yang bersangkutan. Jalan yang berdiri di atas tanah warga tanpa pelepasan hak berada dalam posisi ganjil: secara fisik dikuasai dan dimanfaatkan pemerintah daerah, tetapi secara yuridis tidak dapat dicatat sebagai aset tanah milik daerah karena alas haknya tidak pernah ada. Kondisi semacam ini tidak hanya merugikan pemilik tanah, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian dalam penatausahaan aset daerah dan membuka risiko sengketa yang dapat muncul sewaktu-waktu.

Penguasaan pemerintah daerah atas tanah warga juga harus dibedakan dari peralihan hak melalui jual beli. Setelah berlakunya UUPA, jual beli tanah tunduk pada hukum adat sebagaimana dirujuk Pasal 5 UUPA, sehingga harus memenuhi unsur terang, tunai, dan riil, yaitu dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang, harga dibayar bersamaan dengan penyerahan tanah, dan kehendak para pihak diwujudkan dalam penyerahan yang nyata (Harsono, 2008). Unsur tersebut dilengkapi dengan kesepakatan mengenai barang dan harga sebagaimana dikenal dalam Pasal 1457 KUHPerdara, serta kewajiban pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai dasar pendaftaran peralihan hak menurut Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam penggunaan tanah untuk jalan tanpa pengadaan tanah, tidak satu pun unsur itu terpenuhi: tidak ada kesepakatan harga, tidak ada pembayaran, dan tidak ada akta. Yang terjadi hanyalah penguasaan fisik secara sepihak, yang bukan merupakan penyerahan dari pemilik sehingga tidak dapat disamakan dengan unsur riil dalam jual beli. Karena itu, sepanjang tidak ada jual beli, pelepasan hak, atau pencabutan hak, tanah tetap menjadi milik warga dan pemerintah daerah berkedudukan sebagai pihak yang menguasai tanah orang lain tanpa alas hak.

Relevansi persoalan ini semakin besar seiring meningkatnya pembangunan dan pelebaran jalan di daerah. Jalan kabupaten dan jalan lingkungan sering kali dibangun secara bertahap, dimulai dari jalan setapak atau jalan tanah yang kemudian diperkeras dan diaspal tanpa pernah melalui proses pembebasan tanah. Dalam banyak kasus, pemilik tanah baru menyadari atau berani menuntut haknya setelah nilai tanah meningkat atau setelah terjadi perubahan kepemilikan karena pewarisan dan jual beli. Karena itu, putusan pengadilan atas sengketa semacam ini memiliki arti penting tidak hanya bagi para pihak, tetapi juga sebagai pedoman bagi pemerintah daerah lain yang menghadapi warisan persoalan serupa.

Perkara yang dikaji dalam artikel ini merupakan contoh nyata dilema tersebut. Seorang warga Kelurahan Pangkalan Kerinci Timur, Kabupaten Pelalawan, Riau, memiliki tanah bersertifikat hak milik seluas 330 m² yang telah digunakan sebagai badan Jalan Datuk Engku Raja Lela Putra selama

hampir dua puluh tahun tanpa ganti rugi. Upaya somasi dan pertemuan dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Pelalawan tidak menghasilkan pembayaran; pemerintah daerah justru mempersilakan warga menempuh jalur pengadilan agar pembayaran dapat dilakukan berdasarkan putusan. Gugatan perbuatan melawan hukum kemudian diajukan dan dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Pelalawan, dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Riau, dan dipertahankan oleh Mahkamah Agung melalui penolakan kasasi pada 11 Mei 2026. Pemerintah daerah telah menikmati manfaat tanah tersebut layaknya penyewa selama hampir dua puluh tahun, tetapi tanpa perjanjian dan tanpa pernah membayar kompensasi apa pun.

Perkara ini berbeda dari sengketa tanah dengan pemerintah yang lebih sering diperiksa pengadilan, yakni sengketa dalam pengadaan tanah formal untuk proyek jalan tol atau fasilitas umum, ketika prosedur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah berjalan dan perselisihan hanya menyangkut besaran ganti kerugian, pihak yang berhak, atau luas tanah (Rahmah et al., 2024; Ramadhani & Kartika, 2024; Khoirurozy & Sutrisno, 2025). Dalam perkara Pelalawan, prosedur itu tidak pernah ada sama sekali. Perbedaan ini menentukan dasar gugatan, forum yang berwenang, dan cara menghitung ganti rugi, sehingga perlu dikaji tersendiri. Sepanjang penelusuran penulis, Putusan Nomor 1346 K/Pdt/2026 beserta putusan tingkat pertama dan bandinginya juga belum pernah dikaji dalam artikel ilmiah. Artikel ini memiliki kebaruan pada pembahasan mengenai penggunaan tanah warga oleh pemerintah daerah tanpa perjanjian, khususnya dalam membedakan perbuatan melawan hukum dengan wanprestasi, melihat aspek itikad baik pemerintah daerah, serta mengidentifikasi pola penyelesaian yang mengharuskan warga menempuh proses peradilan hingga tingkat kasasi.

Pasal 1365 KUHPdata menentukan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut. Dari rumusan ini, suatu perbuatan baru dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi lima unsur secara kumulatif, yaitu adanya perbuatan, perbuatan itu melawan hukum, adanya kesalahan, adanya kerugian, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian (Agustina, 2003; Rahmah et al., 2024). Perbuatan tersebut dapat berupa tindakan aktif maupun pembiaran. Sejak putusan Hoge Raad dalam perkara Lindenbaum melawan Cohen pada 1919, unsur melawan hukum ditafsirkan secara luas, yaitu mencakup perbuatan yang melanggar hak subjektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian dalam pergaulan masyarakat (Agustina, 2003). Keempat kriteria ini bersifat alternatif, sehingga terpenuhinya satu kriteria sudah cukup untuk menyatakan adanya sifat melawan hukum.

Kualifikasi perbuatan melawan hukum juga harus dibedakan dari wanprestasi. Pasal 1233 KUHPdata menentukan bahwa perikatan lahir karena perjanjian atau karena undang-undang. Wanprestasi hanya dapat terjadi apabila sebelumnya terdapat perjanjian yang sah, misalnya perjanjian sewa-menyewa sebagaimana diatur Pasal 1548 KUHPdata, lalu salah satu pihak tidak memenuhi prestasinya, sehingga ganti ruginya didasarkan pada Pasal 1243 KUHPdata. Sebaliknya, perbuatan melawan hukum melahirkan perikatan karena undang-undang sebagai akibat perbuatan manusia sebagaimana dimaksud Pasal 1352 dan Pasal 1353 KUHPdata, tanpa didahului hubungan kontraktual di antara para pihak. Pembedaan tersebut penting karena berpengaruh terhadap dasar gugatan, petitum, dan perhitungan ganti rugi. Gugatan yang mencampuradukkan kedua dasar tersebut berisiko dinilai kabur (*obscur libel*) sehingga tidak dapat diterima.

Pasal 1365 KUHPdata tidak hanya berlaku bagi orang perseorangan, tetapi juga bagi badan hukum publik, termasuk pemerintah daerah. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan badan atau pejabat pemerintahan dikenal sebagai *onrechtmatige overheidsdaad*. Dalam konteks ini, itikad baik menjadi ukuran yang penting. Pemerintah memiliki kewenangan, anggaran, dan perangkat hukum untuk memperoleh tanah secara sah, sehingga ukuran kepatutan dan kehati-hatian yang dibebankan kepadanya lebih tinggi daripada ukuran bagi warga biasa. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, terutama asas kepastian hukum dan asas kecermatan, dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai apakah pemerintah daerah telah bertindak dengan itikad baik dalam menggunakan tanah warga.

Permasalahan dalam artikel ini bertumpu pada Pasal 1365 KUHPdata sebagai pisau analisis utama. Fakta pokoknya sederhana: pemerintah daerah memanfaatkan tanah bersertifikat hak milik warga sebagai jalan umum selama hampir dua puluh tahun, layaknya menyewa tanah tersebut, tetapi

tanpa jual beli, tanpa pelepasan hak, tanpa perjanjian sewa, dan tanpa membayar apa pun. Fakta tersebut diuji terhadap lima unsur Pasal 1365 KUHPerdara. Apabila unsur-unsur itu terpenuhi, timbul kewajiban pemerintah daerah untuk mengganti kerugian, yang secara logis tidak hanya mencakup nilai tanah, tetapi juga nilai manfaat tanah yang dinikmati tanpa bayaran selama dua dekade. Kewajiban tersebut kemudian berhadapan dengan tiga persoalan lanjutan, yaitu sikap pemerintah daerah yang tidak beritikad baik, forum pengadilan yang berwenang setelah Perma Nomor 2 Tahun 2019, dan larangan penyitaan barang milik daerah yang menghambat pelaksanaan putusan.

Berdasarkan kerangka tersebut, permasalahan yang dikaji dirumuskan sebagai berikut. Pertama, mengapa penggunaan tanah warga oleh pemerintah daerah tanpa ganti rugi selama hampir dua puluh tahun dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdara dan bukan wanprestasi, bagaimana ketiadaan itikad baik pemerintah daerah memengaruhi kualifikasi tersebut, serta bagaimana kedudukan kompetensi absolut peradilan umum setelah berlakunya Perma Nomor 2 Tahun 2019. Kedua, bagaimana kelayakan dan daya laksana ganti rugi yang dijatuhkan terhadap pemerintah daerah, termasuk apakah ganti rugi semestinya memperhitungkan nilai pemanfaatan tanah selama hampir dua puluh tahun, serta mekanisme apa yang lebih memadai untuk mencegah terulangnya sengketa serupa.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (doktrinal) yang mengkaji hukum sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan (Soekanto & Mamudji, 2013; Efendi & Ibrahim, 2016). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan kasus dipilih karena objek utama penelitian adalah pertimbangan hukum dalam rangkaian putusan tiga tingkat, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menguji konsep perbuatan melawan hukum, perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), daluwarsa, dan ganti kerugian.

Bahan hukum primer terdiri atas Putusan Pengadilan Negeri Pelalawan Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw, Putusan Pengadilan Tinggi Riau Nomor 160/Pdt/2025/PT Pbr, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1346 K/Pdt/2026, UUD 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, UUPA, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019. Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal dan buku yang relevan. Karena salinan lengkap putusan tingkat banding dan kasasi belum seluruhnya tersedia secara terbuka pada saat penelitian dilakukan, fakta perkara juga ditelusuri dari pemberitaan media massa yang memuat keterangan para pihak, dan penggunaannya dibatasi pada fakta prosedural serta amar putusan.

Analisis dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama mengidentifikasi fakta hukum dan amar pada masing-masing tingkat peradilan. Tahap kedua menguji fakta tersebut terhadap unsur-unsur Pasal 1365 KUHPerdara, ketentuan hukum tanah nasional, dan ketentuan mengenai kompetensi absolut. Tahap ketiga bersifat preskriptif, yaitu menilai kelayakan dan daya laksana ganti rugi serta merumuskan mekanisme penyelesaian yang lebih memadai. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan teknik interpretasi gramatikal dan sistematis, lalu disajikan secara deskriptif-preskriptif.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Penggugat dalam perkara ini adalah Amir Silaban, warga Kelurahan Pangkalan Kerinci Timur, Kecamatan Pangkalan Kerinci, Kabupaten Pelalawan, yang memiliki sebidang tanah dengan Sertifikat Hak Milik seluas 330 m². Tanah tersebut telah digunakan sebagai bagian dari badan Jalan Datuk Engku Raja Lela Putra oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan melalui Dinas PUPR selama hampir dua puluh tahun tanpa pembayaran ganti rugi. Sebelum menggugat, penggugat melalui kuasa hukumnya menyampaikan somasi kepada Dinas PUPR. Somasi tersebut ditanggapi dengan pertemuan dan pengecekan objek tanah secara bersama-sama, tetapi Dinas PUPR kemudian mempersilakan

penggugat menempuh jalur pengadilan, dengan maksud agar pembayaran dapat dilakukan setelah adanya putusan pengadilan.

Gugatan perbuatan melawan hukum didaftarkan di Pengadilan Negeri Pelalawan dengan register Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw tertanggal 10 Maret 2025. Dalam persidangan, penggugat mengajukan bukti Sertifikat Hak Milik atas tanah seluas 330 m² dan menghadirkan saksi-saksi batas tanah. Majelis hakim juga melaksanakan pemeriksaan setempat terhadap objek sengketa. Menurut keterangan kuasa hukum penggugat, selama pembuktian pihak tergugat tidak mengajukan dokumen yang membantah kepemilikan penggugat.

Pada 21 Agustus 2025, majelis hakim Pengadilan Negeri Pelalawan yang diketuai Rozza El Afrina dengan hakim anggota Maharani Debora Manullang dan Haim Angel menjatuhkan putusan. Majelis menolak eksepsi pemerintah daerah selaku tergugat, mengabulkan gugatan penggugat, menyatakan Pemerintah Kabupaten Pelalawan terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, dan menghukumnya membayar ganti rugi sebesar Rp94.000.000 atas tanah seluas 330 m² yang digunakan sebagai jalan umum. Nilai tersebut setara dengan sekitar Rp285.000 per meter persegi.

Pemerintah Kabupaten Pelalawan mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Riau dengan register Nomor 160/Pdt/2025/PT Pbr. Majelis hakim tingkat banding menolak dalil banding pemerintah daerah dan menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Pelalawan Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw tanggal 21 Agustus 2025. Atas putusan tersebut, pemerintah daerah kembali mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dengan register Nomor 1346 K/Pdt/2026. Pada 11 Mei 2026, Mahkamah Agung menjatuhkan amar yang menolak permohonan kasasi pemerintah daerah. Dengan demikian, putusan tingkat pertama yang menghukum pemerintah daerah membayar ganti rugi Rp94.000.000 dipertahankan pada ketiga tingkat peradilan.

Dari rangkaian perkara tersebut, terdapat tiga hal utama. Pertama, kepemilikan penggugat atas tanah didukung oleh sertifikat hak milik dan tidak dibantah dengan dokumen tandingan. Kedua, tanah tersebut digunakan sebagai jalan umum oleh pemerintah daerah selama hampir dua puluh tahun tanpa proses pengadaan tanah dan tanpa pembayaran ganti rugi. Ketiga, meskipun pada tahap prasidang pemerintah daerah tidak membantah penggunaan tanah tersebut dan mengarahkan penggugat untuk menempuh jalur pengadilan sebagai dasar pembayaran, pemerintah daerah tetap mengajukan banding dan kasasi setelah putusan tingkat pertama.

Pembahasan dalam penelitian ini diuraikan ke dalam dua sub-bagian utama yang dirancang secara sistematis untuk menjawab dua rumusan masalah. Sub-bagian pertama akan membedah mengapa tindakan pemerintah daerah dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum (bukan wanprestasi), bagaimana implikasi ketiadaan itikad baik terhadap kualifikasi tersebut, serta kedudukan kompetensi absolut peradilan umum pasca-Perma Nomor 2 Tahun 2019. Sementara itu, sub-bagian kedua akan menganalisis kelayakan dan daya laksana putusan ganti rugi terhadap APBD, beserta tawaran mekanisme preventif penyelesaian nonlitigasi guna mencegah sengketa serupa di masa mendatang.

A. Kualifikasi Perbuatan Melawan Hukum, Ketidadaan Itikad Baik, dan Kompetensi Absolut Peradilan Umum

Untuk menjawab rumusan masalah pertama, pijakan analisis harus diawali dengan menguji esensi dari pola hubungan hukum antara pemerintah daerah dan warga negara atas penguasaan lahan tersebut. Identifikasi ada atau tidaknya ikatan kontraktual menjadi fondasi utama penentuan dasar gugatan.

1. Menguasai Tanah Layaknya Sewa tanpa Perjanjian: Mengapa Perbuatan Melawan Hukum, Bukan Wanprestasi

Secara ekonomis, hubungan antara pemerintah daerah dan pemilik tanah dalam perkara ini menyerupai sewa-menyewa. Pemerintah daerah memperoleh kenikmatan atas tanah selama hampir dua puluh tahun, sedangkan pemilik tanah kehilangan kesempatan memanfaatkan tanahnya. Dalam sewa-menyewa menurut Pasal 1548 KUHPdata, kenikmatan semacam itu diberikan dengan imbalan pembayaran harga sewa, dan penyewa yang tidak membayar dapat digugat atas dasar wanprestasi. Namun, dalam perkara Pelalawan tidak pernah ada kesepakatan mengenai objek, jangka waktu, dan harga sewa sebagai syarat sahnya perjanjian menurut Pasal 1320 KUHPdata. Karena tidak ada perjanjian, tidak ada prestasi yang dapat diingkari, sehingga gugatan wanprestasi tidak mungkin

diajukan.

Justru karena tidak ada perjanjian, kedudukan pemerintah daerah lebih buruk daripada penyewa yang menunggak. Penyewa menguasai tanah atas persetujuan pemilik, sedangkan pemerintah daerah menguasai tanah tanpa persetujuan dan tanpa alas hak. Oleh karena itu, dasar gugatan yang tepat adalah perbuatan melawan hukum, dan pilihan penggugat mendasarkan gugatannya pada Pasal 1365 KUHPdata sudah benar. Meskipun demikian, analogi sewa tetap berguna untuk menilai kerugian, karena nilai sewa yang wajar atas tanah selama masa penggunaan merupakan ukuran objektif atas manfaat yang dinikmati pemerintah daerah secara cuma-cuma. Dengan kata lain, pemerintah daerah tidak hanya wajib membayar harga tanah, tetapi semestinya juga menanggung nilai pemanfaatan tanah selama hampir dua puluh tahun yang tidak pernah dibayar.

Perbandingan dengan dua pola hubungan hukum yang sah memperjelas kedudukan perkara ini. Dalam sewa-menyewa, penguasaan tanah didasarkan pada perjanjian, pemilik memberikan persetujuan, harga sewa dibayar sesuai kesepakatan, hak milik tetap pada pemilik, dan kelalaian membayar dituntut melalui gugatan wanprestasi berdasarkan Pasal 1243 KUHPdata. Dalam pengadaan tanah formal, penguasaan didasarkan pada penetapan lokasi dan musyawarah, ganti kerugian dibayar sebelum pelepasan hak, hak milik hapus setelah pelepasan, dan pemilik yang tidak sepakat dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 atau ganti kerugiannya dititipkan di pengadilan. Dalam perkara Pelalawan, tidak ada perjanjian, tidak ada persetujuan pemilik, tidak ada pembayaran selama hampir dua puluh tahun, dan tidak ada saluran keberatan, sementara hak milik tetap berada pada pemilik. Berdasarkan uraian tersebut, perkara Pelalawan berada di luar kedua pola hubungan hukum yang sah tersebut. Perkara ini tidak memiliki perlindungan kontraktual seperti sewa-menyewa dan juga tidak memiliki jaminan prosedural seperti pengadaan tanah formal. Perbandingan dengan perkara jalan tol Medan–Binjai memperjelas perbedaan tersebut. Dalam perkara itu, klaim perbuatan melawan hukum dinilai prematur karena prosedur keberatan dalam pengadaan tanah formal belum ditempuh (Ramadhani & Kartika, 2024). Dalam perkara Pelalawan, saluran keberatan semacam itu tidak pernah tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa semakin informal tindakan pemerintah dalam menggunakan tanah warga, semakin kuat kedudukan gugatan perbuatan melawan hukum, dan dalam perkara ini gugatan tersebut bukan hanya tepat, melainkan juga satu-satunya jalan hukum yang tersedia bagi pemilik tanah.

2. Konstruksi Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah Daerah

Sebagaimana diuraikan pada bagian kualifikasi perbuatan melawan hukum, kelima unsur Pasal 1365 KUHPdata harus terpenuhi secara kumulatif. Ketiga tingkat peradilan dalam perkara ini sampai pada kesimpulan yang sama bahwa seluruh unsur tersebut terpenuhi. Bagian ini menguji kesimpulan tersebut dengan mencocokkan fakta perkara terhadap setiap unsur, sekaligus menjelaskan mengapa perbuatan pemerintah daerah tepat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Unsur perbuatan dalam perkara Pelalawan terpenuhi melalui tindakan pemerintah daerah membangun dan mempertahankan jalan umum di atas tanah penggugat. Tindakan ini bersifat berlanjut, karena penguasaan fisik atas tanah tidak berhenti pada saat jalan selesai dibangun, melainkan terus berlangsung selama tanah dimanfaatkan sebagai jalan. Unsur melawan hukum terpenuhi sekurang-kurangnya melalui dua kriteria. Kriteria pertama adalah pelanggaran hak subjektif, yaitu hak milik penggugat yang dibuktikan dengan sertifikat dan dilindungi Pasal 20 UUPA serta Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Kriteria kedua adalah bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, karena Pasal 18 UUPA mewajibkan setiap pengambilan tanah untuk kepentingan umum disertai ganti kerugian yang layak dan dilakukan menurut cara yang diatur undang-undang. Pada masa jalan tersebut dibangun, cara itu telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan kemudian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, sebelum akhirnya digantikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dengan tidak menempuh satu pun prosedur tersebut, pemerintah daerah bertindak tanpa alas hak.

Sebagai pembanding, Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Setiap tahapan tersebut memuat jaminan bagi pemilik tanah, mulai dari konsultasi publik, penilaian ganti kerugian oleh penilai, musyawarah penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian, hingga hak mengajukan keberatan ke pengadilan. Rangkaian jaminan ini tidak dinikmati penggugat sama sekali, karena tanahnya digunakan tanpa satu pun tahapan tersebut.

Ketiadaan prosedur inilah yang menjadikan perbuatan pemerintah daerah bukan sekadar kelalaian administratif, melainkan pengambilalihan penguasaan hak milik secara sepihak yang bertentangan dengan jaminan konstitusional dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

Unsur kesalahan dalam konteks badan pemerintahan tidak diukur dari sikap batin individu pejabat, melainkan dari ketidakcermatan institusional. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pekerjaan umum semestinya memastikan status tanah sebelum membangun jalan. Kelalaian tersebut semakin nyata karena setelah somasi disampaikan dan objek tanah dicek bersama, pemerintah daerah tetap tidak membayar. Unsur kerugian terpenuhi karena penggugat kehilangan kemampuan menguasai, menggunakan, dan mengalihkan tanahnya secara penuh, sedangkan hubungan kausal terlihat langsung: kerugian itu timbul karena tanah dijadikan jalan oleh tergugat. Konsistensi Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung dalam menyatakan perbuatan melawan hukum dengan demikian memiliki dasar yang kuat.

Unsur kesalahan dalam perkara ini diperberat oleh ketiadaan itikad baik pemerintah daerah. Setidaknya terdapat tiga indikator. Pertama, sejak awal pembangunan jalan, pemerintah daerah tidak memeriksa status tanah dan tidak menempuh jual beli, pelepasan hak, maupun pengadaan tanah, padahal tanah tersebut telah bersertifikat hak milik sehingga statusnya mudah diketahui. Kedua, setelah menerima somasi dan melakukan pengecekan objek tanah bersama penggugat, pemerintah daerah tidak membantah penggunaan tanah, tetapi tetap tidak membayar dan justru mengarahkan warga ke pengadilan. Ketiga, setelah dikalahkan di tingkat pertama, pemerintah daerah tetap mengajukan banding dan kasasi meskipun tidak mengajukan dokumen yang membantah kepemilikan penggugat. Rangkaian sikap tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah terus menikmati manfaat tanah orang lain dengan menyadari bahwa tanah itu bukan miliknya dan belum dibayar.

Ketiadaan itikad baik ini relevan dalam dua hal. Pertama, sikap tersebut bertentangan dengan kepatutan dan asas kecermatan yang wajib dipegang pemerintah, sehingga memperkuat terpenuhinya unsur melawan hukum sekaligus unsur kesalahan. Kedua, ketiadaan itikad baik menutup kemungkinan pemerintah daerah berlindung di balik lamanya penguasaan, sebagaimana diuraikan pada bagian dahulu, karena penguasaan yang dilindungi hukum perdata pada dasarnya adalah penguasaan dengan itikad baik.

Pertanggungjawaban dalam perkara ini juga dibebankan kepada badan pemerintahan, bukan kepada pejabat secara pribadi. Jalan dibangun dan dipelihara dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum, sehingga tindakan tersebut merupakan tindakan jabatan yang akibat hukumnya melekat pada pemerintah daerah sebagai badan hukum publik. Konstruksi ini penting karena pejabat yang membangun jalan pada awal penggunaan tanah hampir pasti telah berganti selama hampir dua dekade. Apabila pertanggungjawaban diletakkan pada pejabat pribadi, pemilik tanah akan menghadapi kesulitan menentukan pihak yang harus digugat dan menagih ganti rugi. Dengan meletakkan tanggung jawab pada pemerintah daerah, kesinambungan pemerintahan menjamin bahwa kewajiban ganti rugi tidak hilang karena pergantian pejabat, sekaligus menegaskan bahwa kewajiban tersebut merupakan beban institusional yang harus diselesaikan melalui mekanisme anggaran daerah.

Konsistensi ketiga tingkat peradilan juga perlu dibaca sesuai fungsi masing-masing. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi berkedudukan sebagai *judex facti* yang memeriksa fakta dan pembuktian, sedangkan Mahkamah Agung sebagai *judex juris* hanya dapat membatalkan putusan apabila pengadilan di bawahnya tidak berwenang atau melampaui batas wewenang, salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku, atau lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah. Dengan menolak kasasi, Mahkamah Agung pada dasarnya menilai bahwa tidak terdapat kesalahan penerapan hukum, termasuk dalam penolakan eksepsi dan penilaian unsur perbuatan melawan hukum. Fakta kepemilikan yang telah dibuktikan melalui sertifikat, keterangan saksi batas, dan pemeriksaan setempat pada tingkat pertama menjadi fondasi yang sulit digoyahkan pada tingkat kasasi. Pemeriksaan setempat sendiri, yang pelaksanaannya dipedomani Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pemeriksaan Setempat, berperan penting untuk memastikan kesesuaian letak, batas, dan luas objek sengketa dengan data dalam sertifikat, sehingga amar ganti rugi dapat dijatuhkan secara pasti atas objek yang jelas.

3. Penggunaan Jangka Panjang dan Persoalan Daluwarsa

Salah satu persoalan yang secara teoretis dapat diajukan pemerintah daerah adalah lamanya penguasaan. Tanah penggugat telah digunakan sebagai jalan selama hampir dua puluh tahun, dan Pasal 1963 KUHPerdara mengenal lembaga daluwarsa perolehan (*acquisitieve verjaring*), yaitu perolehan hak milik karena penguasaan dengan itikad baik dan alas hak selama dua puluh tahun, atau tiga puluh tahun tanpa alas hak. Argumen ini tidak dapat diterapkan pada tanah. Diktum pertama UUPA mencabut Buku Kedua KUHPerdara sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sehingga perolehan hak milik atas tanah hanya dapat terjadi melalui cara yang diatur dalam hukum tanah nasional. Penguasaan fisik oleh pemerintah daerah, betapapun lamanya, tidak mengubah status tanah menjadi milik daerah. Seandainya pun ketentuan tersebut masih berlaku, pemerintah daerah tetap tidak memenuhi syarat itikad baik. Menurut Pasal 531 KUHPerdara, penguasaan dengan itikad baik terjadi apabila pihak yang menguasai memperoleh barang dengan cara memperoleh hak milik tanpa mengetahui adanya cacat, sedangkan pemerintah daerah tidak pernah memperoleh tanah tersebut melalui cara apa pun dan tetap menguasainya setelah mengakui penggunaan tanah dalam pertemuan dengan penggugat.

Persoalan daluwarsa juga dapat dilihat dari sisi hak menuntut. Pasal 1967 KUHPerdara menentukan bahwa segala tuntutan hukum hapus karena daluwarsa dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun. Karena penggunaan tanah berlangsung kurang dari tiga puluh tahun dan bersifat berlanjut hingga gugatan diajukan, tuntutan ganti rugi penggugat belum daluwarsa. Lebih jauh, sifat perbuatan yang berlanjut membawa konsekuensi bahwa setiap hari penguasaan tanpa alas hak merupakan bagian dari perbuatan melawan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, pembiaran oleh pemilik tanah selama bertahun-tahun tidak dapat ditafsirkan sebagai pelepasan hak secara diam-diam. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum merupakan perbuatan hukum yang harus dilakukan secara tegas dan disertai ganti kerugian.

Analisis ini penting karena praktik penggunaan tanah warga tanpa ganti rugi sering kali bertumpu pada anggapan bahwa waktu akan menghapus klaim pemilik. Rangkaian putusan dalam perkara Pelalawan menunjukkan bahwa lamanya penguasaan tidak dengan sendirinya menghapus hak pemilik tanah. Pemerintah daerah yang membiarkan status tanah tidak jelas justru menanggung risiko hukum yang terus berjalan, sementara pemilik tanah yang memiliki sertifikat tetap memiliki kedudukan yang kuat meskipun telah lama tidak menuntut.

4. Kompetensi Absolut Peradilan Umum setelah Perma Nomor 2 Tahun 2019

Persoalan yuridis yang paling menarik dalam perkara ini adalah forum yang berwenang. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memperluas makna keputusan tata usaha negara sehingga mencakup tindakan faktual pemerintahan, dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 menegaskan bahwa sengketa perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara. Rohman (2023) mencatat bahwa peralihan ini mengubah kompetensi yang semula berada di pengadilan negeri, meskipun dasar pengaturannya melalui Perma dipersoalkan. Membangun jalan di atas tanah warga jelas merupakan tindakan faktual pemerintah, sehingga secara sepintas perkara Pelalawan dapat dianggap masuk kewenangan pengadilan tata usaha negara.

Pemberitaan menyebutkan bahwa majelis tingkat pertama menolak eksepsi pemerintah daerah, dan penolakan itu dipertahankan hingga Mahkamah Agung. Terlepas dari isi eksepsi yang perlu dikonfirmasi pada salinan putusan, terdapat setidaknya tiga argumen yang membenarkan pemeriksaan perkara ini oleh peradilan umum. Pertama, Pasal 1 angka 4 Perma Nomor 2 Tahun 2019 merumuskan sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* sebagai sengketa yang mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, beserta ganti rugi. Gugatan penggugat tidak meminta pembatalan tindakan pembangunan jalan, melainkan ganti rugi atas hak milik yang digunakan, sehingga pokok sengketanya adalah hak keperdataan.

Kedua, sengketa yang intinya menyangkut kepemilikan substantif atas tanah secara tradisional merupakan kewenangan peradilan umum, berbeda dengan sengketa mengenai prosedur penerbitan keputusan yang menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara. Dalam perkara ini, yang

dipersoalkan adalah hubungan hukum antara pemilik tanah dan pihak yang menguasai tanahnya tanpa hak, sebuah hubungan yang pada dasarnya bersifat perdata meskipun pihak yang menguasai adalah pemerintah. Ketiga, dari sisi efektivitas perlindungan hukum, rezim ganti rugi di peradilan tata usaha negara secara historis dibatasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dengan nominal yang sangat kecil, sehingga memaksakan perkara semacam ini ke peradilan tata usaha negara berisiko menghilangkan akses pemilik tanah terhadap ganti rugi yang layak.

Berdasarkan uraian tersebut, perkara Pelalawan menunjukkan bahwa perbuatan faktual pemerintah yang merampas atau menggunakan hak milik warga, dengan petitum ganti rugi dan tanpa tuntutan pembatalan tindakan, tetap dapat diadili oleh peradilan umum. Temuan ini melengkapi kajian Rohman (2023) yang membahas peralihan kompetensi pada tataran normatif. Dalam praktik, batas kompetensi ternyata ditentukan oleh karakter petitum dan hak yang dilanggar, bukan semata-mata oleh status tergugat sebagai badan pemerintahan. Meskipun demikian, ketidakpastian batas ini tetap menimbulkan biaya bagi warga, karena setiap gugatan terhadap pemerintah hampir pasti diawali perdebatan mengenai kompetensi.

B. Kelayakan dan Daya Laksana Ganti Rugi serta Mekanisme Pencegahan Sengketa

Beranjak pada rumusan masalah kedua, setelah perbuatan melawan hukum oleh pemerintah daerah terbukti dan sah diadili oleh peradilan umum, persoalan selanjutnya bermuara pada bagaimana keadilan terwujud melalui kelayakan ganti rugi. Sub-bagian ini mengkaji apakah nominal yang diputus telah mencerminkan kerugian yang komprehensif, mengulas tantangan eksekusi putusan terhadap kas daerah, serta memformulasikan mekanisme penyelesaian yang lebih efektif agar institusi pemerintah tidak perlu mengulang pola litigasi yang sama.

1. Kelayakan Ganti Rugi dan Litigasi sebagai Prasyarat Pembayaran

Ganti rugi sebesar Rp94.000.000 untuk tanah seluas 330 m² perlu dinilai dari dua sudut. Dari sudut hukum pengadaan tanah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mensyaratkan ganti kerugian yang layak dan adil yang nilainya ditetapkan oleh penilai berdasarkan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi, dan dapat mencakup tanah, bangunan, tanaman, serta kerugian lain yang dapat dinilai. Dari sudut perbuatan melawan hukum, ganti rugi pada prinsipnya bertujuan memulihkan keadaan penggugat seolah-olah perbuatan melawan hukum tidak terjadi. Kedua sudut ini menimbulkan pertanyaan apakah ganti rugi dihitung berdasarkan nilai tanah saat ini semata, atau juga memperhitungkan hilangnya manfaat tanah selama hampir dua dekade. Penentuan dasar perhitungan tersebut perlu ditelaah lebih lanjut pada salinan lengkap putusan. Namun, apabila nilai Rp94.000.000 atau sekitar Rp285.000 per meter persegi hanya mencerminkan harga tanah, kerugian penggugat belum dipulihkan sepenuhnya. Dengan menggunakan analogi sewa sebagaimana diuraikan sebelumnya, ganti rugi yang layak semestinya terdiri atas dua komponen, yaitu nilai tanah sebagai pengganti hilangnya penguasaan, dan nilai sewa wajar selama hampir dua puluh tahun sebagai pengganti manfaat yang dinikmati pemerintah daerah tanpa bayaran. Komponen kedua sejalan dengan Pasal 1246 KUHPerdata yang mengenal ganti rugi berupa kerugian yang diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh, yang dalam praktik juga diterapkan secara analogis pada perbuatan melawan hukum. Tanpa komponen tersebut, pemerintah daerah justru diuntungkan oleh lamanya pelanggaran, karena dapat memakai tanah selama dua dekade dengan biaya yang sama seperti apabila tanah itu dibeli pada hari putusan dijatuhkan.

Aspek yang paling menonjol dari perkara ini adalah pola yang dapat disebut sebagai litigasi sebagai prasyarat pembayaran. Pada tahap prasidang, pemerintah daerah tidak membantah penggunaan tanah dan bahkan mengarahkan warga ke pengadilan agar pembayaran dapat dilakukan berdasarkan putusan. Sikap ini dapat dipahami dari sisi hukum keuangan negara, karena setiap pengeluaran anggaran daerah memerlukan dasar hukum yang sah dan pejabat khawatir dimintai pertanggungjawaban apabila membayar tanpa dasar tersebut. Namun, setelah putusan tingkat pertama keluar, pemerintah daerah justru menempuh banding dan kasasi. Akibatnya, warga yang sejak awal tidak dibantah haknya harus menanggung biaya dan waktu berperkara di tiga tingkat peradilan, sementara pemerintah daerah juga mengeluarkan sumber daya untuk mempertahankan posisi yang sejak awal lemah.

Pola ini menimbulkan persoalan asas kepastian hukum dan asas kecermatan sebagaimana dikenal dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun

2014. Penggunaan upaya hukum merupakan hak setiap pihak, termasuk pemerintah. Akan tetapi, ketika upaya hukum ditempuh terhadap kewajiban yang tidak dibantah secara substantif, upaya tersebut pada akhirnya menyebabkan pembayaran menjadi tertunda meskipun kewajiban pembayaran telah ditetapkan pada tingkat pertama. Data Kepaniteraan Mahkamah Agung menunjukkan bahwa hanya sekitar 12 persen permohonan kasasi yang dikabulkan, sedangkan sebagian besar lainnya ditolak (Kepaniteraan Mahkamah Agung, 2023), sehingga pengajuan kasasi terhadap perkara dengan fakta kepemilikan yang tidak terbantah memiliki peluang keberhasilan yang kecil.

2. Status Tanah setelah Ganti Rugi Dibayar

Persoalan lain yang jarang dibahas adalah status hukum tanah setelah ganti rugi dibayar. Berdasarkan pemberitaan, amar putusan dalam perkara Pelalawan menghukum pemerintah daerah membayar ganti rugi, tetapi tidak diketahui apakah amar tersebut juga mengatur peralihan hak atas tanah dari penggugat kepada pemerintah daerah. Hal ini perlu dikonfirmasi pada salinan lengkap putusan. Apabila amar hanya memuat kewajiban membayar, secara yuridis sertifikat hak milik tetap tercatat atas nama penggugat meskipun ganti rugi telah diterima. Keadaan ini menimbulkan ketidakpastian baru: pemerintah daerah telah membayar tetapi tidak dapat mendaftarkan tanah sebagai barang milik daerah, sedangkan pemilik tanah secara formal masih tercatat sebagai pemegang hak atas tanah yang secara fisik telah menjadi jalan umum.

Dalam kerangka pengadaan tanah, pemberian ganti kerugian selalu diikuti pelepasan hak oleh pihak yang berhak, sehingga hak atas tanah hapus dan tanah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk kemudian didaftarkan atas nama instansi yang memerlukan tanah. Logika yang sama semestinya diterapkan pada ganti rugi yang lahir dari gugatan perbuatan melawan hukum atas tanah yang telah menjadi fasilitas umum. Oleh karena itu, dalam perkara serupa, penggugat dapat merumuskan petitum dan hakim dapat menjatuhkan amar yang menyatakan bahwa setelah ganti rugi dibayar lunas, penggugat berkewajiban melepaskan haknya atas bidang tanah yang digunakan sebagai jalan untuk kepentingan pemerintah daerah. Amar demikian menutup kemungkinan sengketa lanjutan dan memberi dasar bagi kantor pertanahan untuk memproses pendaftaran tanah atas nama pemerintah daerah sesuai kewajiban dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014.

Pendekatan ini juga sejalan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA. Fungsi sosial tidak dapat dimaknai sebagai kewajiban pemilik tanah untuk merelakan tanahnya digunakan tanpa ganti rugi, melainkan sebagai dasar bagi negara untuk meminta pelepasan hak demi kepentingan umum dengan kompensasi yang layak. Dalam perkara ini, kepentingan umum dan perlindungan hak milik tidak saling meniadakan: jalan tetap dapat dimanfaatkan masyarakat, pemilik memperoleh ganti rugi, dan status tanah menjadi jelas.

3. Daya Laksana Putusan dan Mekanisme Penyelesaian Nonlitigasi

Kemenangan penggugat pada tiga tingkat peradilan belum otomatis berarti ganti rugi diterima. Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara melarang pihak mana pun melakukan penyitaan terhadap uang atau barang milik daerah, termasuk yang dipergunakan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Ketentuan ini membuat mekanisme eksekusi biasa dalam hukum acara perdata, yakni teguran yang dilanjutkan dengan sita eksekusi dan lelang, tidak dapat dijalankan terhadap aset daerah. Pelaksanaan putusan sepenuhnya bergantung pada kesediaan pemerintah daerah menganggarkan pembayaran dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam perkara Pelalawan, kuasa hukum penggugat menegaskan bahwa pemerintah daerah wajib membayar sesuai putusan, tetapi kepastian waktu pembayaran tetap berada di tangan pemerintah daerah.

Situasi ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada pengadilan, melainkan pada ketiadaan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan bagi tanah warga yang telanjur digunakan pemerintah. Berdasarkan analisis tersebut, artikel ini menawarkan mekanisme penyelesaian nonlitigasi yang terdiri atas tiga langkah. Pertama, pemerintah daerah melakukan inventarisasi aset jalan yang berdiri di atas tanah tanpa alas hak, sebagai bagian dari penatausahaan barang milik daerah. Kedua, terhadap tanah yang kepemilikannya didukung sertifikat dan tidak disengketakan, pemerintah daerah menempuh pengadaan tanah skala kecil yang dimungkinkan dalam peraturan pelaksana pengadaan tanah, dengan penilaian oleh penilai independen, sehingga pembayaran memiliki dasar hukum tanpa harus menunggu putusan pengadilan. Ketiga, apabila terjadi perselisihan mengenai nilai, para pihak dapat menempuh mediasi atau konsinyasi sesuai prosedur pengadaan tanah, sehingga gugatan perbuatan melawan hukum menjadi upaya terakhir.

Mekanisme tersebut sejalan dengan tujuan hukum pengadaan tanah untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah. Bagi pemerintah daerah, mekanisme ini memberikan dasar hukum pengeluaran anggaran yang sah dan menghindarkan biaya perkara. Bagi warga, mekanisme ini memulihkan hak tanpa harus berperkara bertahun-tahun. Rangkaian putusan Pelalawan juga dapat dijadikan rujukan bagi pemerintah daerah lain bahwa penggunaan tanah warga tanpa prosedur pada akhirnya akan tetap berujung pada kewajiban membayar, dengan tambahan biaya perkara dan beban reputasi.

PENUTUP

Kesimpulan

Rangkaian Putusan Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw, Nomor 160/Pdt/2025/PT Pbr, dan Nomor 1346 K/Pdt/2026 secara konsisten menyatakan Pemerintah Kabupaten Pelalawan melakukan perbuatan melawan hukum dan menghukumnya membayar ganti rugi Rp94.000.000 atas penggunaan tanah bersertifikat hak milik seluas 330 m² sebagai jalan umum tanpa ganti rugi. Penggunaan tanah tanpa prosedur pengadaan tanah memenuhi seluruh unsur Pasal 1365 KUHPerdara, terutama karena melanggar hak subjektif pemilik dan bertentangan dengan kewajiban hukum yang ditetapkan Pasal 18 UUPA. Kualifikasi yang tepat adalah perbuatan melawan hukum, bukan wanprestasi, karena meskipun pemerintah daerah menikmati tanah layaknya penyewa, tidak pernah ada perjanjian sewa maupun jual beli. Unsur kesalahan pun diperberat oleh ketiadaan itikad baik pemerintah daerah, yang tetap tidak membayar setelah somasi dan tetap menempuh banding serta kasasi tanpa membantah kepemilikan penggugat. Penguasaan selama hampir dua dekade tidak melahirkan hak milik bagi pemerintah daerah karena daluwarsa perolehan dalam Buku Kedua KUHPerdara tidak berlaku lagi untuk tanah setelah UUPA, dan tuntutan ganti rugi belum daluwarsa menurut Pasal 1967 KUHPerdara. Perkara ini juga tetap berada dalam kompetensi peradilan umum karena petitumnya menyangkut ganti rugi atas hak milik, bukan pembatalan tindakan pemerintahan sebagaimana dirumuskan dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019.

Di sisi lain, perkara ini memperlihatkan pola litigasi sebagai prasyarat pembayaran, ketika warga harus berperkara hingga Mahkamah Agung untuk memperoleh hak yang sejak awal tidak dibantah, sementara larangan penyitaan barang milik daerah menjadikan pelaksanaan putusan bergantung pada penganggaran. Ganti rugi dalam perkara serupa juga semestinya tidak hanya mempertimbangkan nilai tanah, tetapi juga nilai sewa wajar selama masa penggunaan tanpa hak. Selain itu, amar yang hanya memuat kewajiban membayar tanpa mengatur pelepasan hak berpotensi menyisakan ketidakpastian status tanah, sehingga amar ganti rugi dalam perkara serupa sebaiknya disertai kewajiban pelepasan hak setelah pembayaran lunas. Kebaruan artikel ini adalah identifikasi pola tersebut dan tawaran mekanisme penyelesaian nonlitigasi melalui inventarisasi aset jalan tanpa alas hak, pengadaan tanah skala kecil dengan penilai independen, serta mediasi atau konsinyasi sebelum gugatan diajukan. Penelitian ini terbatas karena sebagian fakta perkara bersumber dari pemberitaan dan salinan lengkap putusan banding serta kasasi belum sepenuhnya dapat diakses. Penelitian selanjutnya disarankan menganalisis salinan lengkap ketiga putusan, khususnya dasar perhitungan ganti rugi dan isi eksepsi, serta melakukan penelitian empiris mengenai jumlah tanah warga yang digunakan pemerintah daerah tanpa ganti rugi dan realisasi pembayaran setelah putusan berkekuatan hukum tetap.

Saran

Bagi Pemerintah Daerah (khususnya Dinas PUPR dan Pembuat Kebijakan): Disarankan untuk melakukan inventarisasi secara berkala dan menyeluruh terhadap aset jalan dan fasilitas umum guna memastikan seluruh tanah yang digunakan telah memiliki alas hak atau melalui prosedur pelepasan hak yang sah. Pemerintah daerah hendaknya menempuh prosedur pengadaan tanah formal atau pola mediasi/konsinyasi secara proporsional dan transparan sebelum melaksanakan pembangunan di atas tanah warga, serta menyediakan alokasi anggaran penyelesaian sengketa tanah nonlitigasi agar warga tidak perlu menempuh proses litigasi yang panjang.

Bagi Pemilik Tanah dan Masyarakat: Pemilik tanah dianjurkan untuk tertib administrasi dalam mempertahankan dan mendokumentasikan sertifikat atau alas hak kepemilikan tanah. Apabila terjadi penggunaan tanah tanpa persetujuan oleh instansi pemerintah, warga diharapkan menempuh upaya

hukum secara terukur, mulai dari musyawarah, somasi, hingga pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum guna memperoleh pemulihan hak dan ganti rugi yang layak.

3. Bagi Penegak Hukum dan Lembaga Peradilan: Diharapkan lembaga peradilan tetap konsisten memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak keperdataan milik warga dari tindakan penguasaan sepihak (faktual) oleh badan/pejabat pemerintahan. Selain itu, peradilan disarankan menetapkan amar ganti rugi yang menyeluruh—mencakup nilai tanah dan/atau kompensasi penggunaan—disertai penetapan status pelepasan hak atas tanah demi kepastian hukum kedua belah pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, R. (2003). *Perbuatan melawan hukum*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Bermadah. (2025). Warga gugat Dinas PUPR Pelalawan ke pengadilan: Lahan dipakai jadi jalan oleh Pemda Pelalawan. *Bermadah.co.id*.
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2016). *Metode penelitian hukum normatif dan empiris*. Kencana.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Kepaniteraan Mahkamah Agung. (2023). Catat!, permohonan kasasi yang dikabulkan hanya 11,92%. *Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia*.
- Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Khoirurozy, M. O., & Sutrisno. (2025). Tinjauan yuridis pemberian ganti kerugian akibat perbuatan melanggar hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum Bundaran Dolog (Studi kasus Putusan Nomor 627/Pdt.G/2022/PN.Sby). *Wijaya Putra Law Review*.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 1346 K/Pdt/2026.
- Putusan Pengadilan Negeri Pelalawan Nomor 18/Pdt.G/2025/PN Plw.
- Putusan Pengadilan Tinggi Riau Nomor 160/Pdt/2025/PT Pbr.
- Rahmah, A., Oedoyo, W., & Wuryandari, U. S. W. (2024). Akibat perbuatan melawan hukum pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol (Studi Putusan Nomor 545/Pdt.G/2021/PN.Tng). *Jurnal Hukum dan Peradilan: Similia Similibus*, 1(2).
- Ramadhani, B. A., & Kartika, A. W. (2024). Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam kegiatan pengadaan tanah pembangunan jalan tol Medan–Binjai (Studi Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 86/Pdt.G/2019/Pn.Mdn). *UNES Law Review*, 6(3), 9059–9070. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1830>
- Rohman, K. H. (2023). Problematika kewenangan peradilan tata usaha negara dalam penyelesaian perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. *Jurnal Restorasi Hukum*, 6(2).
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2013). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2001 tentang Pemeriksaan Setempat.
- Tribun Pekanbaru. (2025). Ganti rugi lahan untuk jalan tak kunjung dibayar, pemilik lahan gugat Pemda Pelalawan ke pengadilan. *Tribunpekanbaru.com*.
- Tribun Pekanbaru. (2026). Kasasi ditolak Mahkamah Agung, Pemda Pelalawan kembali keok atas

gugatan ganti rugi lahan warga. *Tribunpekanbaru.com*.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.